



Nr ewid. 25/2013/P/12/152/LLO

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA INWESTYCJI DROGOWYCH
PRZEZ POWIATOWE I GMINNE JEDNOSTKI
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W RAMACH DZIAŁANIA I.1.
REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO
WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO – DROGI**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

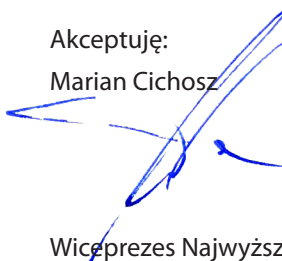
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi:
Edward Lis



Akceptuję:
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 18.03.2013r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli	13
3.3. Beneficjenci Działania I.1 Drogi	22
4. INFORMACJE DODATKOWE	25
4.1. Przygotowanie kontroli	25
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	25
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	26
5. ZAŁĄCZNIKI.....	27

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

RPO WŁ	Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
IZ	Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Łódzkiego, w tym przypadku Zarząd Województwa Łódzkiego
ZWŁ	Zarząd Województwa Łódzkiego
Ustawa o ZPPR	Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
Pzp	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli
Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006	Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999
Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006	Rozporządzenie komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
Beneficjent	Podmiot, którego wniosek aplikacyjny został pozytywnie oceniony i uzyskał dofinansowanie
Projekt konkursowy	Przedsięwzięcie realizowane w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie. Projekt wybrany do dofinansowania w drodze konkursu. Konkursy ogłaszane są w ramach danego działania
Projekt indykacyjny lub kluczowy	Projekt wybrany do dofinansowania, przekraczającego 5 mln Euro, umieszczony wcześniej w Indykacyjnym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych dla RPO WŁ
IWIPK	Indykacyjny Wykaz Indywidualnych Projektów Kluczowych
Zasady Wyboru Projektów lub ZWP	Zasady wyboru projektów w ramach konkursu zamkniętego do Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013
Podręcznik beneficjenta	Podręcznik beneficjenta Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013 obowiązujący dla projektów realizowanych w ramach I, II, IV, V, VI i VII osi priorytetowej RPO WŁ oraz projektów IPI (projekty kluczowe) realizowanych w ramach III osi priorytetowej RPO WŁ
Wydatki kwalifikowalne	Koszty niezbędne do realizacji projektu, które zostały uwzględnione w budżecie projektu i odzwierciedlają jego treść, spełniają wymogi efektywnego zarządzania finansami, są uzasadnione i poparte stosownymi dokumentami oraz zgodne z przepisami Unii Europejskiej i krajowymi
j.s.t.	Jednostka samorządu terytorialnego

Numer i temat kontroli

P/12/152 - Realizacja inwestycji drogowych przez powiatowe i gminne jednostki samorządu terytorialnego w ramach Działania I.1 RPO Województwa Łódzkiego - Drogi.

Cel kontroli

Celem głównym kontroli była ocena realizacji i stopnia zaawansowania Działania I.1 – Drogi, w ramach RPO na lata 2007–2013, prawidłowości i skuteczności nadzoru nad właściwym wykorzystaniem środków publicznych.

W Instytucji Zarządzającej (Zarząd Województwa Łódzkiego), celem kontroli było dokonanie oceny:

- prawidłowości realizacji procedury rozpatrywania wniosków o dofinansowanie projektów oraz zawierania umów z beneficjentami,
- stopnia wykorzystania środków z EFRR na realizację działania I.1 – Drogi oraz rzetelności weryfikacji wniosków o płatność i obsługi finansowej projektów,
- rzetelności przeprowadzania kontroli rzeczowej i finansowej realizowanych projektów, działań monitoringowych, sprawozdawczych, informacyjnych oraz promocyjnych.

W powiatowych i gminnych j.s.t. będących beneficjentami, celem kontroli było dokonanie oceny:

- planowania i przygotowania finansowego i organizacyjnego do realizacji inwestycji drogowych,
- przebiegu realizacji inwestycji drogowych i nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych, a także prawidłowości stosowania przepisów ustawy Pzp przy wyborze wykonawców oraz wydatkowania i rozliczenia środków publicznych na inwestycje drogowe w ramach RPO WŁ,
- rzetelności i prawidłowości sporządzania sprawozdań, ewidencji księgowej, archiwizacji i przechowywania dokumentacji oraz działań informacyjnych i promocyjnych związanych z realizowanymi projektami.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Dotychczas Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała kontroli dotyczących prawidłowości realizacji projektów w ramach Działania I.1 Drogi RPO WŁ. Planując powyższą kontrolę zakładano, że kontrola umożliwi, m.in. dokonanie oceny, czy środki przeznaczone na realizację zadań w ramach tego działania wykorzystano efektywnie, uzyskując spodziewane rezultaty.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2007–2012 (3 kwartały), przy czym dane ogólne zostały uzupełnione wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r.

Podmioty objęte kontrolą

Kontrola została przeprowadzona w 13 jednostkach na terenie województwa łódzkiego, w tym w Urzędzie Marszałkowskim w Łodzi, u 11 beneficjentów (j.s.t.)¹ oraz w jednej jednostce organizacyjnej powiatu (Powiatowy Zarząd Dróg w Sieradzu) - na podstawie art. 2 ust. 2 i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², z uwzględnieniem kryterium legalności, gospodarności i rzetelności. Beneficjentów wytypowano z grona j.s.t., które wnioskowały o największe kwotowo dofinansowanie.

Zestawienie skontrolowanych podmiotów stanowi załącznik 5.3. (str. 41–42)

¹ W tym kontrola rozpoznawcza.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, przebieg i stopień zaawansowania realizacji Działania I.1. – Drogi, objętego Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013.

NIK pozytywnie ocenia sprawne przeprowadzenie przez Zarząd Województwa Łódzkiego dwóch konkursów dotyczących naboru wniosków o dofinansowanie, rzetelną i zgodną z procedurą, weryfikację tych wniosków oraz weryfikację wniosków o płatność, co w ocenie Izby skutkowało, m.in. wysokim zaangażowaniem środków otrzymanych z EFRR.

Również prawidłowo monitorowano realizację projektów oraz prowadzono działania w zakresie sprawozdawczości, informacji i promocji RPO WŁ.

Pozytywnie oceniono także, zgodne z przeznaczeniem i gospodarne wykorzystanie środków finansowych przez beneficjentów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast postępowań prowadzonych przez beneficjentów w związku z udzielaniem zamówień publicznych – ustalone głównie przez IZ – w zakresie wyboru wykonawców robót drogowych i drogowych robót towarzyszących, co skutkowało korektami finansowymi nakładanymi przez IZ, zmniejszającymi w efekcie przyznane dofinansowania. Kontrole NIK wykazały także, przypadki nieprawidłowego realizowania działań promocyjnych, określonych w umowach o dofinansowanie – zestawienie stwierdzonych nieprawidłowości i uwag przedstawiono w załączniku nr 5.3. (str. 34)

Ponadto, wykonane w roku 2011 i 2012, na zlecenie IZ badania jakości wybranych ośmiu nowo wybudowanych i zmodernizowanych dróg, zrealizowane przez Laboratorium Drogowe w Garbowie k/Tuszyna, wykazały przypadki nieodpowiednio wykonanych nawierzchni, których parametry odbiegały od założonych w specyfikacjach technicznych.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. Instytucja Zarządzająca

W ocenie NIK, Urząd Marszałkowski w Łodzi był prawidłowo przygotowany pod względem organizacyjnym i kadrowym do realizacji zadań Instytucji Zarządzającej Działaniem I.1. Drogi w ramach I Osi Priorytetowej RPO WŁ⁴.

W wyniku rzetelnie zorganizowanych dwóch naborów (luty 2009 r. i październik 2012 r.), do Instytucji Zarządzającej wpłynęło do oceny 98 projektów o wnioskowanej wartości dofinansowania w wysokości 765,8 mln zł (wartość projektów 1.023,5 mln zł).

³ • **ocena pozytywna**, gdy w trakcie kontroli nie stwierdzono jakichkolwiek nieprawidłowości, albo, gdy stwierdzono przypadkowe odstępstwa od stanu wymaganego o charakterze formalnym, które nie miały żadnego wpływu na zagadnienia objęte kontrolą,
• **pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**, gdy kontrola wykazała występowanie nieprawidłowości, których następstwa miały negatywny wpływ na kontrolowaną działalność, jednakże nie zostały wyszczególnione w poszczególnych obszarach objętych kontrolą, jako skutkujące częściową lub ogólną oceną negatywną,
• **negatywna**, gdy w badanych obszarach, które skutkują ogólną oceną negatywną i/lub gdy liczba lub zakres ujawnionych nieprawidłowości jednostkowych skutkowało w sposób zasadniczy na sposób wykonywania zadań. Pozytywnie oceniono 5 jednostek i pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości 8 jednostek.

⁴ Oś priorytetowa - zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006 – jeden z priorytetów strategii zawarty w programie operacyjnym, obejmujący grupę powiązanych ze sobą operacji posiadających określone mierzalne cele.

Ponadto, złożonych zostało 15 wniosków o dofinansowanie w ramach Indykatywnego Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych na kwotę ogółem 1.028,3 mln zł, w tym 622,1 mln zł stanowiło wnioskowane dofinansowanie środkami z EFRR, bez wspomaganie środkami budżetu Państwa.

Po weryfikacji formalnej i merytorycznej, Instytucja Zarządzająca objęła dofinansowaniem 68 projektów, w tym 13 kluczowych (w ramach IWIPK), o łącznej wartości 1.261,1 mln zł, z przyznaniem dofinansowania w kwocie 809,7 mln zł. (str. 13–15 i 17).

2.2.2. Ocena formalna i merytoryczna wniosków o dofinansowanie projektów

Zgodnie z terminami i harmonogramami określonymi stosownymi uchwałami Zarządu Województwa Łódzkiego⁵, zorganizowano dwa nabory konkursowe (w 2009 r i 2012) dla Działania I.1 Drogi.

Poza postępowaniem konkursowym, zgodnie z procedurami, wybrano i przyjęto do realizacji projekty umieszczone w Indykatywnym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych, czyli przedsięwzięcia mające strategiczne znaczenie dla rozwoju województwa, których wdrożenie jest istotne z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego województwa oraz założeń zawartych w Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007–2020.

Ocena formalna polegała na sprawdzeniu w ramach danego konkursu, wniosków i załączników, pod względem wymogów zawartych w dokumentacji, na podstawie kryteriów formalnych dopuszczających⁶ i administracyjnych⁷.

Zgodnie z zaleceniami IZ, wnioskodawcy składali terminowo korekty wniosków o dofinansowanie projektów. Nie uchybiając procedurze, weryfikacja formalna przeprowadzana była w terminach określonych Regulaminem konkursu.

Analiza kontrolna dokumentacji wniosków odrzuconych w wyniku przeprowadzonej weryfikacji formalnej wykazała m.in., że wnioskodawcy, pomimo złożenia w terminie korekty wniosku, nie dokonywali wszystkich wskazywanych przez IZ poprawek lub nie dostarczyli wymaganych dokumentów.

NIK nie wniosła uwag do trybu i procedury przeprowadzenia ocen merytorycznych wniosków. Oceny przeprowadzone były zgodnie z Regulaminem konkursu, w terminie do 30 dni roboczych od daty zakończenia weryfikacji formalnej, na podstawie kryteriów wyboru projektów, uchwalonych przez Komitet Monitorujący⁸.

Od negatywnych ocen formalnych i merytorycznych wnioskodawcy zgłosili 11 protestów. Kontrola postępowań w zakresie rozpatrywania zgłoszonych protestów wykazała, że rozpatrywane były terminowo i rzetelnie. (str. 17–19)

⁵ Uchwała nr 1670/08 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 29 października 2008 r. oraz uchwała nr 1459/12 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 4 września 2012 r.

⁶ Kryteria formalne dopuszczające mają charakter bezwzględny - niespełnienie któregośkolwiek z nich skutkuje odrzuceniem wniosku bez wezwania beneficjenta do jego poprawy – zalicza się do nich: poprawność złożenia wniosku, poprawność sporządzenia wniosku, kwalifikowalność beneficjenta/partnera, kwalifikowalność projektu.

⁷ W przypadku niespełnienia administracyjnych kryteriów formalnych beneficjent wzywany jest do poprawy/uzupełnienia wniosku wraz z załącznikami. Do kryteriów tych zalicza się kompletność wniosku i kwalifikowalność finansową.

⁸ Uchwała nr 10/09 Komitetu Monitorującego z dnia 10 grudnia 2009 r.

2.2.3. Listy rankingowe

W ocenie NIK, Zarząd Województwa Łódzkiego rzetelnie sporządzał listy rankingowe, na których kolejność pozytywnie rozpatrzonych wniosków wynikała z punktacji przyznanej przez oceniających wnioski (pod względem merytorycznym). Projekty z listy rezerwowej dofinansowywano w kolejności zgodnej z posiadaną punktacją, w sytuacji uwalniania środków finansowych z tytułu zmiany kursu Euro oraz oszczędności powstałych w wyniku rozstrzygniętych przez beneficjentów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, o mniejszych niż zakładano wartościach ofert, co skutkowało zmniejszeniem wartości projektu i jego dofinansowania. (str. 19)

2.2.4. Weryfikacja wniosków o płatność i realizacja płatności

W ocenie NIK, IZ rzetelnie i zgodnie z przyjętą procedurą dokonywała weryfikacji wniosków o dofinansowanie projektów oraz weryfikacji wniosków o płatność. Do dnia 31 grudnia 2012 r. zaangażowanie środków finansowych z EFRR osiągnęło 95,6%, a beneficjentom wypłacono 688.152,6 tys. zł, co stanowiło 87% kwoty dofinansowania zakontraktowanego w umowach. (str. 14–15 i 20)

2.2.5. Kontrole beneficjentów

Kontrola 11 beneficjentów i jednej jednostki organizacyjnej powiatu, realizujących łącznie 15 projektów (22% ogółem projektów), wykazała i ujawniła nieprawidłowości oraz uchybienia w ich realizacji, w tym m.in.:

- nierzetelne przygotowanie wniosków aplikacyjnych (błędy formalne) skutkujące odrzuceniem przez IZ z dalszej procedury dwóch wniosków (Gmina Kleszczów i Miasto Brzeziny),
- nieprzestrzeganie postanowień ustawy Prawo zamówień publicznych⁹, skutkujących korektami w dofinansowaniu 5 projektów na kwotę 1.832,2 tys. zł (0,2% łącznego dofinansowania), przy czym bez ostatecznego rozstrzygnięcia (procedura odwoławcza) pozostawała nałożona na jednego beneficjenta korekta w kwocie 2.447,9 tys. zł,
- przedstawianie do dofinansowania, jako kwalifikowalne, wydatki nieobjęte dofinansowaniem (skutkujące pomniejszeniem lub zwrotem części dofinansowania),
- niewystarczające działania informacyjno-promocyjne związane z projektem, w tym brak tablic informacyjnych lub nie umieszczanie na materiałach informacyjnych i promocyjnych wszystkich elementów określonych wytycznymi IZ (brak odpowiedniego logo lub informacji o finansowaniu zadania środkami Unii Europejskiej),
- nieterminowe składanie korekt wniosków o płatność, przede wszystkim w części sprawozdawczej tych dokumentów, bez konsekwencji finansowych ze strony IZ, nakładanych na beneficjenta w przypadku nieterminowego rozliczenia płatności.

Ponadto, po zakończeniu zadań inwestycyjnych (od roku do dwóch) IZ zlecała dokonywanie badań nawierzchni wykonanych dróg, poprzez wykonanie odwiertów, które wykazały odstępstwa od założonych standardów jakościowych, określonych w specyfikacjach i programach zapewnienia jakości (np. mniejsza grubość warstwy ścieralnej, mniejsze zagęszczenie warstwy wiążącej).

Do dnia 31.12.2012 r., z objętych kontrolą łącznie 15 projektów o wartości 580.640 tys. zł i przyznanym dofinansowaniu z EFRR na kwotę 295.600 tys. zł, zakończono i rozliczono

⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

10 drogowych zadań inwestycyjnych o wartości 323.992 tys. zł, dofinansowanych kwotą 162.376 tys. zł. Pięć projektów, według stanu na dzień przeprowadzania kontroli NIK, było w fazie realizacyjnej (zaawansowanie od 23% do 94%), zgodnie z warunkami umów. (str. 35)

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

W ocenie NIK, dotychczasowy przebieg i stan zaawansowania realizacji Działania I.1 – Drogi, nie wskazuje na występowanie istotnego ryzyka niezrealizowania przyjętych założeń RPO na lata 2007–2013 w powyższym zakresie, tj. wykorzystanie całej dostępnej alokacji środków i pełnej realizacji rzeczowej, określonej w umowach z beneficjentami. Należy, bowiem mieć na uwadze dwuletni okres referencyjny (dotyczący płatności) sięgający roku 2015.

We wnioskach pokontrolnych kierowanych do beneficjentów wskazywano przede wszystkim na obowiązek przestrzegania uregulowań zamieszczonych w umowach o dofinansowanie projektów, w tym unormowań wynikających z Pzp oraz terminowe składanie korekt do wniosków o płatność. (str. 22–24)

Niezależnie od wniosków pokontrolnych przekazanych do realizacji beneficjentom, niezbędne jest podjęcie przez Instytucję Zarządzającą, działań zmierzających do:

- przeprowadzania kontroli końcowej projektów w terminie do 6 miesięcy od jego zakończenia,
- opracowania zasad dotyczących wyboru beneficjentów lub zrealizowanych projektów, do badań jakości nawierzchni wybudowanych i zmodernizowanych dróg,
- przeprowadzania badania jakości nawierzchni dróg, bezpośrednio po zakończeniu realizacji rzeczowej projektu,
- poprawy rzetelności nadzoru nad realizacją robót drogowych.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Każde województwo, w ramach przyjętych zasad wykorzystania środków z EFRR, ustalało priorytety, działania, cele oraz założenia swoich regionalnych programów operacyjnych. Odmienność priorytetów i działań wynika z różnorodności potrzeb i celów, które powinny być zrealizowane, by konkretny regionalny program przyczyniał się do rozwoju regionu.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności oraz obowiązujący opis stanu prawnego przedstawiono w załącznikach (odpowiednio 5.1. str. 27 i 5.2. str. 28–33).

Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego został zatwierdzony przez Komisję Europejską decyzją z dnia 2 października 2007 r. w sprawie przyjęcia w ramach pomocy wspólnotowej programu operacyjnego Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego objętego celem „konwergencja” dla regionu Łódzkiego w Polsce¹⁰.

Zarząd Województwa Łódzkiego w dniu 14 listopada 2007 r. podjął uchwałę nr 1393/07 w sprawie przyjęcia RPO na lata 2007–2013 w celu realizacji niektórych postanowień Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007–2020.

Przy określaniu okresu objętego kontrolą, uwzględniony został fakt, że Zarząd Województwa Łódzkiego, jako Instytucja Zarządzająca RPO WŁ na lata 2007–2013, w ogłoszeniu w styczniu 2009 r. konkursu na nabór w ramach Działania I.1 Drogi, objął inwestycje drogowe, których początkową datę kwalifikowania wydatków¹¹ określono od 1 stycznia 2007 r.

Celem strategicznym RPO jest „Integracja regionu z europejską i globalną przestrzenią społeczno-gospodarczą, jako środkowoeuropejskiego centrum rozwoju, sprzyjającego zamieszkaniu i gospodarce oraz dążenie do budowy wewnętrznej spójności przy zachowaniu różnorodności jego miejsc”. Cel ten jest realizowany przez cele szczegółowe, odnoszące się do siedmiu osi priorytetowych, w tym I Osi „Infrastruktura transportowa” w ramach, której, ujęto pięć działań, tj.: Działanie I.1. – Drogi, Działanie I.2. – Kolej, Działanie I.3. – Porty lotnicze, Działanie I.4. – Miejski transport publiczny i Działanie I.5. – Inteligentne systemy transportu.

Wsparcie finansowe w ramach I Osi Priorytetowej przeznaczone jest na projekty z zakresu: infrastruktury drogowej, infrastruktury transportu kolejowego, infrastruktury portów lotniczych, infrastruktury publicznego transportu miejskiego, jak również dla projektów z zakresu inteligentnych systemów transportowych. Założono, że projekty przyczynią się do poprawy stanu istniejącej infrastruktury transportowej, integracji poszczególnych systemów transportu, wzrostu bezpieczeństwa, promocji transportu czystego i przyjaznego środowisku, jak również połączą regionalną sieć transportową z siecią krajową i europejską, wykorzystując strategiczne położenie województwa w centrum kraju. Beneficjentami projektów Działania I.1 Drogi, mogły zostać:

- jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia,
- Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe i jego jednostki organizacyjne,
- administracja rządowa,
- organizacje pozarządowe.

¹⁰ Decyzja Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 2 października 2007 r. – niepublikowana.

¹¹ Zasady kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach RPO 3 zostały przygotowane na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.).

Celem Działania I.1 – Drogi, jest wspieranie inwestycji drogowych zmierzających do poprawy stanu oraz powiązania regionalnej i lokalnej sieci dróg województwa łódzkiego z siecią dróg krajowych, transeuropejską siecią transportową TEN-T oraz lotniskami, jak i poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie. Przedsięwzięcia realizowane w ramach Działania mają zmierzać do wykorzystania strategicznego położenia województwa w centrum kraju, Europy Środkowo-Wschodniej, jak również na przecięciu się transeuropejskich korytarzy transportowych. Poprawie ulegnie również bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego i mieszkańców miast, poprzez m.in.: przebudowę miejsc szczególnie niebezpiecznych, wyprowadzenie ruchu z centrów miast, czy też monitoring bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Realizowane inwestycje posłużą osiągnięciu standardów unijnych w zakresie dopuszczalnego nacisku na oś pojazdów, ochrony środowiska i bezpieczeństwa ruchu drogowego. W ramach Działania, wsparcie przeznaczone zostało także na projekty z zakresu budowy lub przebudowy ciągów pieszo-rowerowych oraz ścieżek rowerowych, przyczyniające się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak również do zwiększania atrakcyjności turystycznej regionu. Przedsięwzięcia realizowane będą na drogach wojewódzkich, powiatowych, gminnych lub drogach leśnych uzupełniających drogi publiczne¹². Realizacją objęto także jeden projekt na drodze krajowej – jako projekt kluczowy, uzgodniony w ramach NSRO¹³ z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego.

W ramach RPO WŁ na lata 2007–2013 przewidziano trzy tryby wyboru projektów do dofinansowania:

- konkursowy – w którym projekty wyłaniane są zgodnie z uregulowaniami określonymi w „Zasadach wyboru projektów w trybie konkursu zamkniętego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013”;
- indywidualny – w którym projekty istotne z punktu widzenia osiągnięcia celów określonych w „Strategii Województwa Łódzkiego na lata 2007–2020”, wyłaniane są zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁴, a zestawienie projektów wybranych w tym trybie nosi nazwę Indykatywnego Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych dla RPO WŁ na lata 2007–2013 (umieszczenie projektu w IWIPK nie jest jednoznaczne z przyznaniem dofinansowania);
- systemowy, w tym również projekty pomocy technicznej – polegający na dofinansowaniu realizacji zadań publicznych przez podmioty działające na podstawie odrębnych przepisów, w zakresie określonym przepisami prawa i dokumentami strategiczno-programowymi przyjętymi przez Radę Ministrów.

W ramach Działania I.1 – Drogi RPO WŁ realizowane były projekty w trybie konkursowym oraz w trybie indywidualnym. Opis celów Działania, przykładowe rodzaje projektów, typy beneficjentów oraz sposób finansowania projektów zawarte zostały w „Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013”, przygotowanym przez Zarząd Województwa Łódzkiego, jako Instytucję Zarządzającą¹⁵.

¹² Zgodnie z definicją zamieszczoną w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

¹³ NSRO - Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie (Narodowa Strategia Spójności) – podstawowy dokument strategiczny, określający krajowe priorytety, na które będą przeznaczone unijne fundusze w okresie programowania 2007–2013.

¹⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

¹⁵ Publikacja na stronach internetowych www.rpo.lodzkie.pl

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Wykorzystanie dofinansowania na realizację Działania I.1 Drogi

Na realizację I Osi Priorytetowej „Infrastruktura transportowa” RPO WŁ, do wykorzystania w latach 2007–2013 przewidziano środki w łącznej kwocie 258.376.238 euro (1.058,5 mln zł)¹⁶ z tego na Działanie I.1. Drogi, przeznaczono 827 mln zł, tj. 201,9 mln euro.

Sposób rozdysponowania środków w ramach I Osi Priorytetowej ilustruje wykres 1.

Wykres nr 1

Wartość alokacji I Osi Priorytetowej „Infrastruktura transportowa” RPO WŁ w poszczególnych działaniach wg stanu na 31.12.2012 r.



Źródło: ustalenia kontroli NIK

W latach 2009–2012, potencjalni beneficjenci w ramach Działania I.1 złożyli do Instytucji Zarządzającej 113 (w tym 15 w ramach IWIPK) projektów, wnioskując o dofinansowanie w wysokości 1.387,9 mln zł (wartość projektów 2.051,8 mln zł).

Po weryfikacji formalnej i merytorycznej, IZ objęła dofinansowaniem 68 projektów, w tym 13 kluczowych (w ramach IWIPK), łącznie o wartości 1.261,1 mln zł, z przyznanym dofinansowaniem w kwocie 809,7 mln zł. Wszystkie wnioski pozytywnie zweryfikowane zostały zakwalifikowane do dofinansowania. Do końca 2012 r. zawarto z beneficjentami 66 umów o wsparcie środkami z EFRR na wartość 791,1 mln zł. Na zawarcie umów oczekiwało dwóch beneficjentów z naboru drugiego zakończonego weryfikacjami w grudniu 2012 r.

Z grona 55 beneficjentów indywidualnych Działania I.1. Drogi, 53 to jednostki samorządu terytorialnego, jeden związek gmin i jedna Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi. Projekty kluczowe ujęte w IWIPK realizowały wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego.

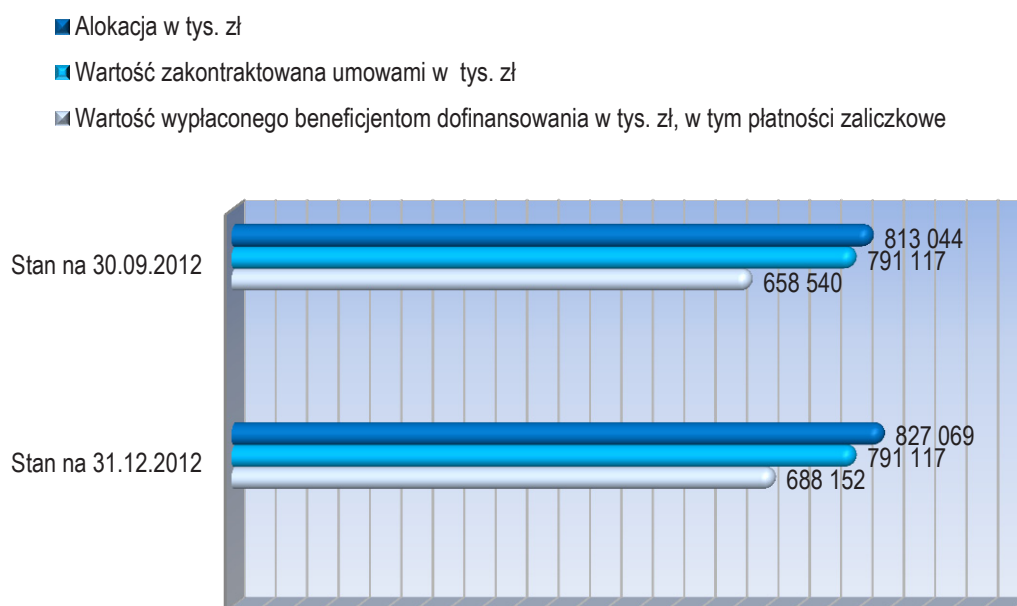
¹⁶ Zgodnie z Kontraktem Wojewódzkim, przyjęty do rozliczenia przez Urząd Marszałkowski w Łodzi kurs 1 euro=4,0968 PLN z dnia 29 listopada 2012 r.

W ocenie NIK, rzetelna i zgodna z przyjętą procedurą weryfikacja wniosków o dofinansowanie projektów oraz rzetelna i zgodna z procedurą weryfikacja wniosków o płatność, wpłynęła znacząco na wysokość zaangażowania otrzymanych środków z EFRR. Na dzień 31 grudnia 2012 r. w umowach z beneficjentami zakontraktowano 791.117,6 tys. zł, tj. 95,6% alokacji środków.

Wysokość wykorzystania alokacji środków Działania I.1. Drogi, ilustruje wykres 2.

Wykres nr 2

Wykorzystanie alokacji w Działaniu I.1. Drogi



Źródło: ustalenia kontroli NIK

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. wartość poświadczeń i deklaracji wydatków przekazanych przez IZ do Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji wynosiła 528.063 tys. zł, stanowiąc 76,7% wypłaconego beneficjentom dofinansowania.

Stopień wykorzystania środków na realizację projektów w ramach Działania I.1 RPO Wł uwarunkowany był przede wszystkim rzetelnym przygotowaniem się beneficjentów do realizacji inwestycji oraz zgodną z harmonogramami rzeczową realizacją projektów zakontraktowanych w umowach. Wysokość środków finansowych wyrażona w PLN, będąca do rozdysponowania przez IZ, w okresie objętym kontrolą ulegała modyfikacjom (zwiększenia lub zmniejszenia), spowodowanym zmianami kursu Euro oraz środkami wpływającymi do IZ z tytułu nakładanych na beneficjentów korekt finansowych, m.in. za nieprawidłowości ujawnione przez służby kontrolne IZ w procedurach zamówień publicznych skutkujących naruszeniem przepisów ustawy Pzp.

- *Np. Gmina Kleszczów w postępowaniu o zamówienie publiczne naruszyła art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, dotyczący nie wykluczenia z postępowania oferenta, który nie potwierdził posiadania przez kierownika budowy doświadczenia w zakresie budowy linii napowietrznych średniego napięcia, co wskazano w Specyfikacji Istotnych Warunkach Zamówienia. Powyższe skutkowało ostatecznie nieuznaniem przez IZ wyników tego postępowania i korektą wniosku o płatność z obniżeniem umownego dofinansowania o kwotę 1.537,7 tys. zł.*

Kwota alokacji na koniec roku uwzględniała środki w wysokości 13.014 tys. euro, Krajowej Rezerwy Wykonania i Dostosowania Technicznego oraz relokację środków w ramach I Osi Priorytetowej.

Wszyscy skontrolowani beneficjenci, zobowiązani byli przy udzielaniu zamówień publicznych związanych z realizacją projektów Działania I.1. RPO WŁ, do stosowania przepisów ustawy Pzp. Z uwagi na znaczne kwoty przeznaczone na sfinansowanie zadań inwestycyjnych, podstawowym trybem zamówienia był przetarg nieograniczony. W trybie z wolnej ręki i bez stosowania ustawy Pzp zaangażowano tylko 0,7 % wydatków.

3.2.2. Realizacja rzeczowa Działania I.1. Drogi

NIK pozytywnie oceniła realizację rzeczową projektów. W świetle skontrolowanych przez NIK zakończonych drogowych zadań inwestycyjnych (8 projektów) stwierdzono, iż beneficjenci osiągnęli efekty rzeczowe odpowiadające parametrom technicznym i celom określonym we wnioskach aplikacyjnych i umowach o dofinansowanie.

Nastąpiła poprawa jakości dróg i wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego, m.in. poprzez zmianę organizacji ruchu, odciążenie centrów miejskich z ilości pojazdów.

- Np. *Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi* zrealizował za kwotę 141,5 mln zł budowę i przebudowę dróg na odcinku 9,5 km w ramach projektu pn. „Budowa ulicy Śląskiej na odcinku od ulicy Tomaszowskiej do ulicy Rokicińskiej (podłączenie do węzła „Andrespol” na autostradzie A 1)” – w ramach poprawy bezpieczeństwa ruchu wybudowano jezdnie jednokierunkowe, ruch rowerowy przeniesiony na ścieżkę rowerową.



Źródło: ustalenia kontroli NIK, fot. Zofia Kotynia

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Gmina w Kleszczowie zrealizowała za kwotę 26,8 mln zł budowę odcinka drogi o długości 4,46 km wraz ze ścieżką rowerową w ramach projektu pn. „Budowa gminnej obwodnicy Kleszczowa – etap III” – w ramach efektów poprawiono organizację ruchu drogowego, ruch rowerowy przeniesiony na ścieżkę rowerową.



Źródło: ustalenia kontroli NIK, fot. Wiesław Klonowski

- Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Maz. zrealizowało za kwotę 17,7 mln zł przebudowę dróg na odcinku 20,2 km w ramach projektu pn. „Przebudowa ciągu dróg powiatowych Inowłódz - Konewka (Spała) – Lubochnia – Ujazd” – w ramach efektów zmieniono nawierzchnię jezdni, wybudowano ciągi piesze.



Źródło: ustalenia kontroli NIK, fot. Anna Wrona

Do końca 2012 r. zakończono realizację 32 projektów (47% z ogółem) o wartości całkowitej 218,4 mln zł, w tym dofinansowane z EFRR kwotą 151,9 mln zł. Zgodnie z warunkami zawartych umów, beneficjenci w sprawozdaniach końcowych wykazali osiągnięcie następujących efektów rzeczowych:

- wybudowano 0,99 km dróg powiatowych,
- wybudowano 11,49 km dróg gminnych,
- przebudowano 15,94 km dróg wojewódzkich,
- przebudowano 137,26 km dróg powiatowych,
- przebudowano 27,22 km dróg gminnych,
- zbudowano 32,07 km ciągów pieszo-rowerowych oraz ścieżek rowerowych,
- przebudowano oraz zbudowano 43 skrzyżowania,
- wybudowano i przebudowano 18 zatok autobusowych oraz 22 obiekty inżynierijno–drogowe.

NIK nie wniosła uwag do pozostałych projektów, będących w różnym stopniu zaawansowania. Z ogółem 36 zadań pozostających w realizacji, 5 objętych było kontrolą NIK. Stan ich zaawansowania wynosił od 23% do 94%, przy czym nie stwierdzono zagrożenia ich nieterminowego zakończenia. Zestawienie kontrolowanych beneficjentów realizujących 15 inwestycji drogowych w latach 2007–2012 i stopień wykorzystania przyznanego dofinansowania, przedstawia załącznik 5.4.

3.2.3. Nabór i weryfikacja wniosków o dofinansowanie projektów

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie zadań IZ, związanych z przeprowadzeniem dwóch naborów wniosków (projektów) o dofinansowanie i poddanie ich weryfikacji formalnej i merytorycznej. W latach 2009–2012 do IZ wpłynęło 113 wniosków (w tym 15 w ramach IWIPK) o skalkulowanej wartości rzeczowej 2.051,8 mln zł, z których wszystkie poddane były weryfikacji formalnej i merytorycznej.

Kontrola 20 postępowań dotyczących projektów (29,4% z ogółem) zakwalifikowanych do dofinansowania, złożonych w ramach pierwszego konkursu oraz 5 wniosków z grupy projektów umieszczonych w Indykatywnym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych (30% z ogółem), wykazała, że weryfikacja formalna prowadzona była zgodnie z procedurą i zachowaniem zasady „dwóch par oczu”, na dwóch odrębnych listach sprawdzających.

Wnioskodawcy składali do IZ terminowo i stosownie do zaleceń, korekty wniosków o dofinansowanie. Zgodnie z ustaloną procedurą, weryfikacja formalna przeprowadzana była terminowo, tj. do 45 dni roboczych od dnia zamknięcia naboru.

Dla konkursu nr 2 zmieniono powyższe zasady, tj. wydłużono czasy na weryfikację formalną poszczególnych wniosków do 50 dni roboczych i wydłużono czas na złożenie korekty lub uzupełnienie wniosku przez wnioskodawcę, do 10 dni roboczych.

Zdaniem NIK, wydłużenie czasu potencjalnemu beneficjentowi na uzupełnienie wniosku było stanem pożądanym, w kontekście uwag wnioskodawców o zbyt krótkie terminy na korekty, powodujące niejednokrotnie odrzucenie wniosku.

- *Np. Gmina w Kleszczowie nie złożyła w 5 dniowym terminie korekty do wniosku zawierającego projekt pn. Budowa dróg gminnych w Bogumiłowie” o wartości 46,8 mln zł i wnioskowanym dofinansowaniu 32,8 mln zł.*

Analiza kontrolna dokumentacji odrzuconych 10 wniosków o dofinansowanie, po ocenie formalnej (z ogółem 21) wykazała, że w ośmiu przypadkach wnioskodawcy, pomimo, że złożyli w terminie korektę wniosku, nie dokonali wszystkich poprawek lub nie dostarczyli wymaganych dokumentów, a w dwóch przypadkach wnioskodawcy nie złożyli w terminie korekty wniosku, co ostatecznie pozbawiło wnioskodawców możliwości ubiegania się o dofinansowanie projektów środkami z EFRR, z uwagi na nierzetelne przygotowanie dokumentacji. Powyższe dotyczyło, m.in.:

1. Wniosku Województwa Łódzkiego pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 703 na odcinku Poddębice-węzeł autostradowy Wartkowice w ramach zadania inwestycyjnego pn. Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 6703 Porczyny – Łowicz wraz z budową obwodnicy miasta Piątek” na kwotę 96 mln zł, w tym wnioskowane dofinansowanie w kwocie 72 mln zł,
2. Wniosku Gminy Miejskiej Pabianice pn. „Budowa obwodnicy Pabianic – etap II” na kwotę 37,9 mln zł, w tym wnioskowane dofinansowanie 28,4 mln zł,
3. Wniosku Powiatu Wieruszowskiego pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 4545E w ramach budowy Traktu Kalisko-Wieluńskiego” na kwotę 9 mln zł, w tym wnioskowane dofinansowanie w kwocie 6,7 mln zł.

Wnioski zweryfikowane pozytywnie na etapie oceny formalnej podlegały ocenie merytorycznej przeprowadzonej przez Komisję konkursową w oparciu o kryteria merytoryczne ogólne i szczegółowe. Projekt, który uzyskał pozytywną ocenę merytoryczną i otrzymał wymaganą w danym konkursie minimalną liczbę punktów z kryteriów ogólnych i szczegółowych, po podjęciu stosownej uchwały ZWŁ, był wpisywany na listę rankingową.

Ocena merytoryczna wniosków złożonych w trakcie pierwszego konkursu przeprowadzona została przez Komisję konkursową powołaną przez Marszałka Województwa Łódzkiego, na zasadach określonych w Regulaminie Pracy i Harmonogramie Pracy Komisji¹⁷.

Członkowie Komisji konkursowych wybierani byli z list asesorów, pracowników komórek jednostek organizacyjnych Województwa Łódzkiego oraz list ekspertów regionalnych, przyjętych stosownymi uchwałami ZWŁ¹⁸. Z dniem 17 lutego 2010 r. zaczęła obowiązywać nowa lista pracowników komórek organizacyjnych Urzędu Marszałkowskiego oraz jednostek Województwa Łódzkiego wyznaczonych do oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów w ramach RPO WŁ oraz utworzono Regionalną Bazę Ekspertów w ramach RPO WŁ¹⁹. Na listach, przy nazwiskach określony był obszar wsparcia, w których specjalizowały się poszczególne osoby. We wszystkich kontrolowanych przypadkach, członkowie komisji podpisywali deklaracje o poufności i unikaniu konfliktu interesów. Ocena merytoryczna przeprowadzana była na podstawie kryteriów wyboru projektów, uchwalonych przez Komitet Monitorujący²⁰, na kartach oceny merytorycznej. Oceny merytoryczne przeprowadzone zostały zgodnie z Regulaminem konkursu, w terminie do 30 dni roboczych od daty zakończenia weryfikacji formalnej.

¹⁷ Zarządzenie Marszałka Województwa Łódzkiego nr 61/09 z dnia 28 kwietnia 2009 r. i nr 62/09 z dnia 28 kwietnia 2009 r.

¹⁸ Uchwała nr 535/08 ZWŁ z dnia 30 kwietnia 2008 r., uchwała nr 882/08 ZWŁ z dnia 25 czerwca 2008 r., uchwała nr 1483/08 ZWŁ z dnia 24 września 2008 r., uchwała nr 573/09 ZWŁ z dnia 23 kwietnia 2009 r., uchwała nr 1418/09 ZWŁ z dnia 2 sierpnia 2009 r., uchwała nr 1902/09 ZWŁ z dnia 28 października 2009 r.

¹⁹ Uchwała nr 231/10 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 17 lutego 2010 r.

²⁰ Uchwała nr 10/09 Komitetu Monitorującego z dnia 10 grudnia 2009 r.

3.2.4. Listy rankingowe

W ocenie NIK, ZWŁ rzetelnie ustalał na listach rankingowych, kolejność projektów wynikającą z punktacji przyznanej przez oceniających wnioski (pod względem merytorycznym). Zbiorcza lista rankingowa po pierwszym konkursie, została niezwłocznie przekazana pod obrady Zarządu Województwa Łódzkiego, który podjął uchwałę w sprawie wyłonienia projektów do dofinansowania ze środków EFRR (lista podstawowa) oraz utworzenia listy rezerwowej. Lista rezerwowa zawierała 53 wnioski, na łączną kwotę dofinansowania 383,9 mln zł. Do dofinansowania zatwierdzono 31 projektów na kwotę dofinansowania 279,8 mln zł, przy dyspozycji przez ZWŁ środków w kwocie 287,6 mln zł. Na liście rezerwowej pozostały 22 projekty, które otrzymały dofinansowanie w kolejności zgodnej z posiadaną punktacją, w sytuacji uwalniania środków finansowych z tytułu zmiany kursu Euro oraz oszczędności powstałych w wyniku rozstrzygniętych przez beneficjentów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, o mniejszych niż zakładano wartościach ofert, co skutkowało zmniejszeniem wartości projektu i jego dofinansowania.

Dla trzech projektów (Miasto Łowicz, Miasto Kutno oraz Gmina Kleszczów), uwolnione środki finansowe nie wystarczały na pokrycie całej kwoty wnioskowanego dofinansowania. W każdym z tych przypadków, IZ występowała do wnioskodawców z propozycją dofinansowania projektu w niższej wysokości, przy niezmienionym zakresie rzeczowym, na co wnioskodawcy wyrazili zgodę. Po uwolnieniu kolejnych środków finansowych, dwóm beneficjentom (Miasto Łowicz oraz Miasto Kutno) zwiększono dofinansowanie do 100% wnioskowanych kwot. Jedynie Gmina Kleszczów nie otrzymała zwiększenia dofinansowania, z uwagi na zakończenie i rozliczenie realizacji projektu w dniu 31 marca 2011 r., a dodatkowe środki rozlokowano po tym terminie.

3.2.5. Odwołania od decyzji ZWŁ i skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego

W ocenie NIK, ZWŁ prawidłowo stosował procedury dotyczące postępowania odwoławczego od negatywnie zaopiniowanych wniosków. Protesty rozpatrywane były terminowo, tj. do 45 dni roboczych od daty ich wpływu, a wnioskodawcy informowani byli o dalszej drodze odwoławczej. Do negatywnych ocen formalnych i merytorycznych wnioskodawcy zgłosili łącznie 11 protestów. Analiza postępowań dotyczących rozpatrywania protestów wykazała, że działania IZ w tym zakresie, były podejmowane terminowo i rzetelnie. Wszystkie rozstrzygnięcia były uzasadnione merytorycznie. Tylko jeden wnioskodawca (Powiat Zgierski) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, który przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Projekt nie został pozytywnie oceniony podczas ponownej weryfikacji. Ponowny protest wnioskodawcy został uchwałą ZWŁ oddalony, a wnioskodawca nie podjął dalszej drogi odwoławczej.

3.2.6. Umowy o dofinansowanie projektów

NIK pozytywnie ocenia działania ZWŁ związane z zawieraniem umów z beneficjentami o dofinansowanie zadań będących przedmiotem Działania I.1. Do dnia końca 2012 r. podpisane zostały 53 umowy ze wszystkimi beneficjentami wybranymi w ramach konkursu nr 1 oraz 13 umów z beneficjentami, którzy realizowali przyjęte przez IZ projekty kluczowe w ramach IWIPK.

Wszystkie umowy zawarte zostały z zachowaniem 50-dniowego terminu na ich podpisanie i sporządzone zostały zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do Regulaminu konkursu.

Każda z zawartych umów umożliwiała beneficjentom wnioskowanie o dokonanie zmian, w tym również terminu zakończenia projektu – pod warunkiem, że stosowny wniosek został złożony na 30 dni przed terminem określonym w umowie. Beneficjenci przestrzegali tej zasady.

Realizacja niektórych projektów odbiegała od pierwotnie ustalonego w umowach harmonogramu rzeczowo-finansowego, głównie w części finansowej związanej ze zmianami wartości zadania, spowodowanymi zmniejszeniem zaangażowania środków, w wyniku oszczędności przy wyborze wykonawców robót drogowych w trybie przetargu nieograniczonego. Sporadycznie przesuwany był termin rzeczowego zakończenia zadania.

Spośród 10 zakończonych zadań inwestycyjnych skontrolowanych przez NIK, w ośmiu przypadkach zadania zrealizowano zgodnie z warunkami i harmonogramami pierwotnie określonymi w umowach, a tylko w trzech przypadkach termin ten przesunięto, z uwagi na nieprzewidziane wcześniej trudności wykonawcze i rozszerzenie zakresu o roboty dodatkowe.

3.2.7. Weryfikacja i realizacja wniosków o płatność, monitoring

W ocenie NIK, rzetelnie i terminowo ZWł dokonywał weryfikacji wniosków o płatność, przy czym prawidłowo realizowano funkcje monitorujące stan zaawansowania realizacji projektów.

Do 30 września 2012 r. IZ przyjęła 385 wniosków o płatność w łącznej kwocie dofinansowania 213,7 mln zł oraz 96 wniosków o płatność dla projektów umieszczonych w IWIPK o wartości dofinansowania 334,6 mln zł. Wszystkie wnioski zostały zweryfikowane i zrealizowane, a środki finansowe przekazane beneficjentom. Z dniem 1 września 2010 r. IZ uprościła procedurę weryfikacji wniosków o płatność, zmniejszając liczbę komórek organizacyjnych zaangażowanych w te czynności. Spowodowało to, przeznaczenie większej ilości czasu na weryfikację, przy tym zlikwidowano także korespondencję pomiędzy komórkami organizacyjnymi. Kontrola dokumentacji 64 wniosków o płatność, na kwotę dofinansowania ogółem w wysokości 110,3 mln zł nie wykazała nieprawidłowości. Weryfikacja wniosków odbywała się w terminach określonych procedurami, poza dwoma przypadkami. W jednym, weryfikacja została przedłużona o 50 dni w związku z dodatkowymi zadaniami nałożonymi pracownikowi dokonującemu weryfikacji wniosku, a w drugim o 3 dni, w związku z pracochłonnością weryfikacji, spowodowaną wyjątkowo znaczną liczbą załączników do wniosku.

W ocenie NIK, Zarząd Województwa Łódzkiego, wywiązywał się z obowiązku przekazywania do Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji²¹, w okresach miesięcznych poświadczeń i deklaracji wydatków. Wysokość kwot wynikająca z wniosków o płatność przekazywanych przez poszczególnych beneficjentów stanowiła udokumentowaną część składową poświadczeń.

3.2.8. Kontrole realizacji projektów Działania I.1. Drogi

W ocenie NIK, IZ prawidłowo realizowała zadania w zakresie kontroli realizacji projektów przez beneficjentów. Pracownicy Departamentu ds. RPO Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi przeprowadzili zgodnie z planowanymi założeniami i zakresem tematycznym ogółem 53 kontrole na miejscu realizacji projektów (w tym 5 niezakończonych postępowań pokontrolnych), z tego 17 kontroli doraźnych.

²¹ Wytyczne w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w Programach Operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013, znak MRR/H/9/(3)06/2009, zatwierdzone w dniu 23 czerwca 2009 r. przez Ministra Rozwoju Regionalnego (www.mrr.gov.pl).

Trzech beneficjentów nie przyjęło zaleceń pokontrolnych, dotyczących zwrotu części dofinansowania, co skutkowało wszczęciem postępowań administracyjnych, łącznie na kwotę 3.103.976 zł.

Przeprowadzono także 16 kontroli w zakresie prawidłowości przeprowadzonych przez beneficjentów postępowań o zamówienia publiczne. W wyniku tych kontroli, w jednym przypadku skierowano wniosek do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o przeprowadzenie kontroli doraźnej, w pięciu nie stwierdzono naruszeń skutkujących zastosowaniem taryfikatora korekt finansowych. W pozostałych przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły, m.in. udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki bez zastosowania ustawowych przesłanek zastosowania tego trybu, naruszenia zasady równego traktowania wykonawców, błędów w Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia, opisywanie przedmiotu zamówienia ze wskazaniem znaków towarowych bez dopuszczenia możliwości składania ofert równoważnych, żądanie od wykonawców dokumentów, które nie były niezbędne do przeprowadzenia postępowania.

Według „Zasad Dotyczących Przeprowadzania Kontroli w Ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013” (stan na 16 października 2012 r.), każdy projekt winien być objęty kontrolą, obligatoryjnie przeprowadzaną po złożeniu przez beneficjenta wniosku o płatność końcową, a przed akceptacją tego wniosku i ostatecznym rozliczeniem projektu.

Kontrola danych dotyczących terminu składania wniosków o płatność końcową i jego ostatecznym rozliczeniem (w tym wykonanie zaleceń pokontrolnych i zwrot ewentualnych środków finansowych zakwestionowanych w wyniku kontroli) wykazała, że czas, jaki mijał od pozytywnego zweryfikowania wniosku do ostatecznego zakończenia rozliczenia projektu, wynosił w niektórych przypadkach od 8 do 15 miesięcy (np. Powiat Sieradzki – 15 miesięcy, Gmina Kleszczów -14 miesięcy, Gmina Szczerców – 13 miesięcy, Powiat Zduńskowolski – 10 miesięcy, Gmina Miasto Łęczycza – 9 miesięcy, Powiat Piotrkowski – 8 miesięcy).

- *Z wyjaśnienia Marszałka Województwa Łódzkiego wynika, że późne rozpoczynanie kontroli zakończonych projektów związane było z występującą niepełną obsadą kadrową w Wydziale ds. Kontroli Projektów oraz dużą rotacją osób w nim zatrudnionych.*

Ustalenia NIK, potwierdziły okresowe niedobory kadrowe występujące w Departamencie ds. Regionalnego Programu Operacyjnego WŁ Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi i jego wydziałach, realizujących poszczególne zadania.

W ramach kontroli rzeczowej zrealizowanych projektów, ZWŁ zlecił do wykonania w 2011 i 2012 r. odwierty wybranych ośmiu nawierzchni zbudowanych i zmodernizowanych dróg. Tylko w dwóch przypadkach wyniki badań nie ujawniły nieprawidłowości. Negatywne wyniki badań z odwiertów dróg (niezgodność ze specyfikacjami), wykonane w ramach kontroli ich jakości dla projektów realizowanych np. przez Powiat Wieruszowski i Powiat Tomaszowski, spowodowały konieczność zwrotu przez beneficjentów kwot nienależnych (uznanie wydatku za niekwalifikowalny) odpowiednio: 1.356,9 tys. zł i 2.725 tys. zł.

W ocenie NIK, dokonywanie odwiertów dróg należałoby wykonywać w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu projektu. Przeprowadzanie takich badań po upływie roku lub dwóch od zakończenia inwestycji, powoduje nakładanie na beneficjentów (w przypadku stwierdzenia złej jakości dróg) obciążeń finansowych wraz z odsetkami, liczonymi od dnia zakończenia projektu. Kontrola wykazała, iż IZ nie posiadała pisemnych procedur dotyczących zasad wyboru beneficjentów lub realizowanych projektów do dokonania badania jakości nawierzchni dróg, będących przedmiotem zadań inwestycyjnych.

- Z wyjaśnienia Marszałka Województwa Łódzkiego wynika, że do kontroli nawierzchni drogowych w formie odwiertów w 2012 r. przewidziano projekty, których całkowita wartość przekraczała kwotę 10 mln zł. Następnie z dobranej próby wylosowano projekty, których dotyczyła przedmiotowa kontrola. Informacja pokontrolna z przeprowadzonych badań nawierzchni drogowych sporządzana była zgodnie z procedurą wdrażania RPO WŁ dotyczącą kontroli doraźnej. Początkiem biegu okresu na sporządzenie informacji pokontrolnej były otrzymane przez IZ RPO WŁ wyniki badań laboratoryjnych wykonanych przez specjalistyczne laboratorium będące wykonawcą umowy zawartej z ZWŁ. Z uwagi na specyfikę kontroli nawierzchni drogowych, mogły się one odbyć po zakończeniu realizacji inwestycji. Dokonywanie kontroli jakości dróg przez IZ miało charakter kontroli doraźnych i ze względów organizacyjnych kontrole te kumulowane były w jednym czasie, tj. w ramach jednego zamówienia badaniu podlegały 4 drogi łącznie.

3.2.9. Sprawozdawczość oraz działania informacyjne i promocyjne

W ocenie NIK, zgodnie z opracowanymi Zasadami sprawozdawczości (w ramach RPO WŁ), Instytucja Zarządzająca sporządzała prawidłowo sprawozdania z realizacji RPO WŁ, w tym Działania I.1. Drogi. Sprawozdania przekazywane były do Instytucji Koordynującej Regionalne Programy Operacyjne oraz do Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji.

Po uwzględnieniu uwag obydwu tych instytucji i ich zaakceptowaniu, sprawozdania były zatwierdzane przez Komitet Monitorujący RPO WŁ, a następnie przez Komisję Europejską.

W ramach promocji i informacji dotyczących I Osi Priorytetowej RPO WŁ, działania podejmowane przez IZ adresowane były do ogółu społeczeństwa, potencjalnych beneficjentów, partnerów społecznych i gospodarczych. Działania koncentrowały się na informacji (Internet), promocji, edukacji. Działający w IZ Główny Punkt Informacyjny, zaewidencjonował udzielenie 267 konsultacji w zakresie Działania I.1.

Dla naboru wniosków dotyczących Działania I.1, zorganizowano szkolenie z cyklu „W drodze po unijne pieniądze – wypełnianie wniosków w ramach RPO WŁ na lata 2007–2013 i aspekty oceny oddziaływania na środowisko”. W czterech szkoleniach przeprowadzonych w 2009 roku, uczestniczyło 196 osób. Na bieżąco zamieszczano niezbędne informacje na stronie internetowej Urzędu Marszałkowskiego²² oraz na stronie www.rpo.lodzkie.pl. Działania promocyjne i informacyjne omawiane były na łamach prasy i w audycjach radiowych oraz telewizyjnych. W ramach współpracy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, IZ uczestniczyła w pracach Grupy Sterującej ds. informacji i Promocji. Podczas prac tej Grupy omawiane były problemy, potrzeby i nośniki działań informacyjno-promocyjnych, bez wskazań na poszczególne działania.

3.3 Beneficjenci Działania I.1 Drogi

Wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK bezpośrednio u 11 beneficjentów Działania I.1. RPO WŁ, mimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, dają podstawę do ogólnej pozytywnej oceny realizacji inwestycji drogowych przez powiatowe i gminne j.s.t.

Przedmiotem badań kontrolnych NIK było w szczególności:

- planowanie i przygotowanie finansowe i organizacyjne do realizacji inwestycji drogowych,
- dokumentowanie przebiegu realizacji inwestycji drogowych, w tym nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych, a także prawidłowość stosowania przepisów ustawy Pzp przy wyborze wykonawców oraz wydatkowanie i rozliczenie środków publicznych na inwestycje drogowe w ramach RPO WŁ,

²² www.lodzkie.pl

- rzetelność i prawidłowość sporządzania sprawozdań, ewidencji księgowej, archiwizacji i przechowywania dokumentacji oraz działań informacyjnych i promocyjnych związanych z realizowanymi projektami.

Beneficjenci posiadali zabezpieczone środki finansowe na realizację drogowych zadań inwestycyjnych, stanowiące wkład własny niezbędny do otrzymania dofinansowania ze środków EFRR. Dofinansowanie stanowiło od 41% do 75% wartości wydatków kwalifikowalnych projektów. Realizacja zadań inwestycyjnych przebiegała zgodnie z zawartymi umowami i harmonogramami rzeczowo-finansowymi. Nadzór inwestorski sprawowali powołani inspektorzy nadzoru w branżach odpowiadających zakresem prowadzonych robót. Na ogół dokumentowanie czynności nadzorczych nie wykazywało nieprawidłowości.

Beneficjenci prawidłowo prowadzili i archiwizowali dokumentację księgową wydatków ponoszonych na realizację zadań inwestycyjnych. Wykazane nieprawidłowości i uchybienia były wynikiem, m.in. niestosowania przez beneficjentów niektórych postanowień zamieszczonych w umowach o dofinansowanie projektów.

Nieprawidłowości dotyczyły głównie błędów w stosowaniu przepisów ustawy Pzp, które poza NIK, ujawniły służby kontrolne Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi.

Ważniejsze ustalenia kontroli to:

- **Nieprawidłowości i błędy w przeprowadzaniu postępowań o zamówienia publiczne przy wyborze wykonawców dokumentacji projektowych i wykonawców robót drogowych i towarzyszących, skutkujące nakładaniem na beneficjentów korekt finansowych:**

Np. Gmina w Kleszczowie:

- niewykluczenie z postępowania oferenta i przyjęcie jego oferty (art. 24 ust 2 pkt 3 ustawy Pzp) - korekta finansowa 1.537,7 tys. zł,

Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi:

- dzielenie zamówienia publicznego (art. 32 ust. 1,2,4 i art. 40 ust. 3 ustawy Pzp) - korekta finansowa 127,5 tys. zł,

Urząd Miasta Bełchatowa:

- żądanie od oferentów dokumentów wykraczających poza zakres niezbędny do przeprowadzenia postępowania (art. 29 ust. 3 w związku z art. 29 ust 2, art. 25 ust. 1 oraz art. 45 ust. 4 ustawy Pzp) - korekta finansowa 84,3 tys. zł,

Urząd Miejski w Konstancynie Łódzkim:

- opisanie przedmiotu zamówienia publicznego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję (art.29 ust.3 ustawy Pzp) - korekta finansowa 59 tys. zł,

Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli:

- w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia i ogłoszeniach nie podano warunków, jakie muszą spełnić wykonawcy (art.7 ust. 1 ustawy Pzp) - korekta finansowa 30,2 tys. zł,
- brak formy pisemnej robót dodatkowych art. 9 ust. 1 i art.139 ust. 2 ustawy Pzp) – naruszenie dyscypliny finansów publicznych (kontrola NIK),

● **Nierzetelne wykonywanie i dokumentowanie robót:**

Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli:

- błędy wykonawcze w prawidłowym zorganizowaniu i oznakowaniu ruchu pieszego i rowerowego,

Urząd Gminy w Kleszczowie:

- nierzetelnie dokonywane wpisy do dziennika budowy (wpis o zakończeniu budowy, mimo trwania prac końcowych i porządkowych),

● **Niewystarczające działania informacyjno-promocyjne związane z projektem:**

Urząd Miasta Brzeziny:

- brak działań informacyjno-promocyjnych, w tym tablic informacyjnych o realizowanej inwestycji drogowej,

Urząd Gminy w Wartkowicach:

- brak tablic informacyjnych o realizowanej inwestycji drogowej,

● **Nierzetelne sporządzanie wniosków aplikacyjnych skutkujące ich odrzuceniem po ocenie formalnej:**

Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi (1 wniosek), Urząd Gminy w Kleszczowie (2 wnioski),

● **Nieterminowe przekazywanie do IZ korekt wniosków o płatność:**

Urząd Miejski w Konstancynie Łódzkim, opóźnienia od 1 do 3 miesięcy.

Kontrole nie ujawniły istotnych nieprawidłowości w dokumentowaniu procesów wykonawczych inwestycji i prowadzeniu nadzoru nad robotami. Bezpośrednie badanie nawierzchni dróg nie wchodziło w zakres przedmiotowy kontroli NIK i nie stanowiło jej celu szczegółowego. Natomiast z dokumentacji Urzędu Marszałkowskiego, dotyczącej wyników zleconego przez Urząd badania nawierzchni niektórych wybudowanych i zmodernizowanych dróg wynika, że stwierdzone zostały nieprawidłowości i zdaniem NIK, są to niepojące sygnały z uwagi na ich skalę.

Tylko w dwóch (25%) z ośmiu badań (odwiertów) nawierzchni dróg, wyniki nie ujawniły nieprawidłowości. Przyczyną wykonania nawierzchni, odbiegających od założonych parametrów technicznych, mogło w ocenie NIK, być nierzetelne sprawowanie nadzoru inwestorskiego, w tym potwierdzanie w dokumentach odbiorowych nierzetelnych danych o użytych materiałach i uzyskanych parametrach dróg (mieszanki mineralno-asfaltowe, mniejsze grubości warstwy wiążącej i ścieralnej).

W ocenie NIK, stan wybudowanych i zmodernizowanych dróg niezgodnie z założonymi parametrami, na przestrzeni kilku lat ich użytkowania może ulec stopniowemu pogorszeniu. Wskazują na to stwierdzone odstępstwa od wymaganych założeń technicznych dla poszczególnych nawierzchni, co w konsekwencji może spowodować potrzebę przedwczesnej renowacji.

- *Np. Powiat Wieruszowski, projekt 074/09, odcinek drogi o długości 5,8 km, pobrano 24 próbki, z tego 17 wykazało nieprawidłowości, w tym warstwa ścieralna betonu asfaltowego od 2,5 cm do 4,3 cm (wymagana 5 cm), warstwa wiążąca od 2,5 cm do 6,1 cm (wymagana 8), zagęszczenie warstwy wiążącej od 94,2% do 97,4% (wymagane $\geq 98\%$),
Powiat Tomaszowski, projekt 024/09, z odcinka drogi 8,8 km (z ogółem 20,2 km), pobrano 36 próbek, z tego 34 wykazały nieprawidłowości, w tym warstwa ścieralna betonu asfaltowego od 2,5 cm do 3,5 cm (wymagana 4 cm), warstwa wiążąca od 2 cm do 4 cm (wymagana 4 cm - wyrównanie i 6 cm - poszerzenie), zagęszczenie warstwy wiążącej od 92,5% do 97,1% (wymagane $\geq 98\%$).*

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola przeprowadzona została w okresie od dnia 5 września 2012 r. do dnia 10 stycznia 2013 r. przez Delegaturę NIK w Łodzi.

Zadania kontrolne zrealizowano na próbie 11 beneficjentów i jednej jednostki organizacyjnej powiatu, realizujących łącznie 15 drogowych zadań inwestycyjnych, w tym 4 kluczowych o wartości każdego z nich ponad 5 mln euro.

Dobór jednostek przewidzianych do kontroli, dokonany został w trakcie kontroli IZ spośród beneficjentów, którzy skorzystali z największego wsparcia finansowego na realizację przedsięwzięć związanych z projektem. Wzięto również pod uwagę stopień zaangażowania środków przyznanej pomocy w stosunku do czasu, jaki upłynął od dnia zawarcia umowy o dofinansowanie oraz wyniki wstępnej analizy dokumentów będących w dyspozycji IZ, wskazujące na możliwość wystąpienia nieprawidłowości w realizowanych projektach.

W kontroli nie brały udziału inne organy kontroli, rewizji oraz inspekcji.

Kontrolę rozpoznawczą przeprowadzono w lipcu 2012 r. w Starostwie Powiatowym w Zduńskiej Woli. Wyniki tej kontroli wskazywały na występowanie nieprawidłowości w obszarze stosowania przepisów ustawy Pzp. Zamówienie publiczne o wartości netto 220 tys. zł na roboty dodatkowe zrealizowano bez zachowania formy pisemnej, tj. z naruszeniem art. 9 ust.1 i art. 139 ust. 2 ustawy Pzp. NIK skierowała zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi. Do dnia 14 marca 2013 r. nie wpłynęło rozstrzygnięcie w tej sprawie. Ponadto stwierdzono błędy w zorganizowaniu i oznakowaniu ruchu pieszego i rowerowego.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do wszystkich skontrolowanych jednostek zostały wysłane wystąpienia pokontrolne. Kierownicy tych jednostek nie wnieśli zastrzeżeń. W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 20 wniosków (oraz 2 do beneficjenta w ramach kontroli rozpoznawczej), w tym 3 do Marszałka Województwa Łódzkiego i 17 do 10 beneficjentów.

Przedmiotem wniosków wystosowanych do Marszałka Województwa było podjęcie działań w celu skrócenia okresu na przeprowadzenie końcowej kontroli projektu, opracowanie zasad dotyczących wyboru beneficjentów lub zrealizowanych projektów - do badań jakości nawierzchni wybudowanych i zmodernizowanych dróg oraz rozważenie możliwości przeprowadzania odwiertów nawierzchni dróg, bezpośrednio po zakończeniu projektu.

Do beneficjentów Działania I.1 wnioskowano o: zapewnienie staranności przy prowadzeniu i dokumentowaniu postępowań o udzielanie zamówień publicznych w tym, m.in. dotyczących zasad i wymogów określanych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, terminowe składanie korekt wniosków o płatność, wybór wykonawców robót budowlanych zgodnie z obowiązującymi procedurami, przestrzeganie w pełni zapisów zawartych umów dotyczących realizacji projektu, oznaczenie wybudowanych i budowanych dróg właściwymi tablicami informacyjnymi, zwiększenia staranności sporządzania wniosków aplikacyjnych o dofinansowanie środkami Unii Europejskiej, zapewnienie ściślejszego nadzoru nad rzetelnością dokumentacji sporządzanej przez kierowników budowy i inspektorów nadzoru realizowanych inwestycji.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, Marszałek Województwa Łódzkiego, poinformował, że w zakresie skrócenia okresu oczekiwania na podjęcie kontroli końcowej projektu, w II kwartale 2013 r. rozważone będą możliwości zwiększenia zatrudnienia w Departamencie ds. Regionalnego Programu Operacyjnego. Natomiast w zakresie opracowania zasad wyboru beneficjentów lub zrealizowanych projektów – do badań jakości nawierzchni wybudowanych i zmodernizowanych dróg, doprecyzowane zostaną zapisy Podręcznika Procedur w zakresie przeprowadzania kontroli doraźnych.

Z nadesłanych odpowiedzi o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK wynika, że beneficjenci wyeliminowali stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia lub zadeklarowali zwiększenie staranności przy opracowywaniu dokumentów, szczególnie w zakresie prowadzonych postępowań o zamówienia publiczne.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym w kwocie 1.029.440 zł, dotyczyły:

– wydatkowania w lipcu 2007 r. przez Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi kwoty 758.840 zł brutto na dokumentację projektową dotyczącą planowanej inwestycji drogowej z udziałem środków z EFRR przed terminem jej odebrania (ponad jeden rok), tj. niezgodnie z warunkami umowy zawartej z firmą projektową AKSA Polska Sp. z o.o. w Warszawie.

– dokonania zamówienia publicznego przez Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli o wartości brutto 270.600. zł na drogowe roboty dodatkowe, zlecone do realizacji bez zachowania formy pisemnej, tj. z naruszeniem art. 9 ust.1 i art. 139 ust. 2 ustawy Pzp (kontrola rozpoznawcza).

5.1. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności i bibliografia

1. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. Nr 216, poz. 1370).
3. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) – obowiązująca do 31 grudnia 2009 r.
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168).
8. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).
15. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. UE.L. 06. 210.25 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz.U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz.U. Nr 130, poz. 1389).
18. Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013 (www.rpo.lodzkie.pl).
19. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013 (www.rpo.lodzkie.pl).
20. Zasady wyboru projektów w trybie konkursu zamkniętego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013 (www.rpo.lodzkie.pl).

5.2. Opis stanu prawnego kontrolowanej działalności

W tytule VI rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006²³ uregulowane zostały ogólne zasady funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli dla programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, najważniejsze instytucje systemu oraz pełnione przez nie funkcje, zasady monitorowania, informacji i promocji, a także obowiązki państw członkowskich w zakresie zarządzania i kontroli.

Zgodnie z art. 58 rozporządzenia 1083/2006, ustanowione przez państwa członkowskie systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych powinny zawierać:

- określenie funkcji podmiotów związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz przydziału funkcji w obrębie każdego podmiotu,
- zgodność z zasadą rozdzielania funkcji pomiędzy tymi podmiotami i w ich obrębie,
- procedury dla zapewnienia zasadności i prawidłowości wydatków zadeklarowanych w ramach programu operacyjnego,
- wiarygodne, skomputeryzowane systemy rachunkowości i księgowości, monitorowania i sprawozdawczości finansowej,
- system sprawozdawczości i monitorowania, w przypadku, gdy podmiot odpowiedzialny powierza wykonanie zadań innemu podmiotowi,
- ustalenia dotyczące audytu funkcjonowania systemów,
- systemy i procedury w celu zapewnienia stosowania właściwej ścieżki audytu,
- procedury sprawozdawczości i monitorowania nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych.

Stosownie do postanowień art. 59 rozporządzenia 1083/2006, dla każdego programu operacyjnego państwo członkowskie wyznacza: instytucję zarządzającą, instytucję certyfikującą i instytucję audytową. Zgodnie z art. 25 pkt 1 ustawy o zppr, za prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca (w przypadku RPO WŁ jest Zarząd Województwa Łódzkiego).

Stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy o zppr, do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności:

- wypełnianie obowiązków wynikających z art. 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999,
- przygotowanie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego oraz jego zmian,
- przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów,
- wybór projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego,
- zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu,
- określenie kryteriów kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach programu operacyjnego,

²³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31 lipca 2006 r. s. 25–78).

- określenie poziomu dofinansowania projektu, jako procentu wydatków objętych dofinansowaniem,
- określenie systemu realizacji programu operacyjnego,
- zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programu operacyjnego, pochodzącymi z budżetu państwa, budżetu województwa lub ze źródeł zagranicznych,
- dokonywanie płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów,
- monitorowanie postępów w realizacji, ewaluacja programu operacyjnego oraz stopnia osiągnięcia jego celów,
- opracowywanie, w razie potrzeby, propozycji zmian w programie operacyjnym,
- prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów,
- odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań,
- ustalanie i nakładanie korekt finansowych, o których mowa w art. 98 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 - zapewnienie właściwej informacji i promocji programu operacyjnego.

W myśl art. 30 ust.1 ustawy o zppr, podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu zawarta z beneficjentem przez instytucję zarządzającą albo działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą lub instytucję wdrażającą albo decyzja, o której mowa w art. 28 ust. 2. Umowa albo decyzja, o których mowa w ust. 1, określają warunki dofinansowania projektu, a także prawa i obowiązki beneficjenta z tym związane (art. 30 ust.2). Na mocy ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności²⁴, z dniem 20 grudnia 2008 r. weszły w życie przepisy art. 30a do 30g ustawy o zppr, regulujące zagadnienia dotyczące umów o dofinansowanie projektu oraz zasady postępowania odwoławczego od wyników oceny projektów.

Przepis art. 30a ustawy o zppr stanowi, iż umowa o dofinansowanie projektu zawierana jest zgodnie z systemem realizacji programu operacyjnego, w odniesieniu do projektu:

- który pozytywnie przeszedł wszystkie etapy jego oceny i został zakwalifikowany do dofinansowania, oraz
- którego dofinansowanie jest możliwe w ramach dostępnej alokacji na realizację poszczególnych działań i priorytetów w ramach programu operacyjnego.

Stosownie do postanowień art. 30b ustawy o zppr, w przypadku negatywnej oceny projektu wnioskodawca, po otrzymaniu informacji, o której mowa w art. 30a ust. 3, może wnieść środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego, w terminie, trybie i na warunkach tam określonych. W takim przypadku w pisemnej informacji, o której mowa w art. 30a ust. 3, właściwa instytucja zamieszcza uzasadnienie wyników oceny projektu oraz pouczenie o możliwości wniesienia środka odwoławczego, wraz ze wskazaniem terminu przysługującego na jego wniesienie, sposobie wniesienia oraz właściwej instytucji, do której środek ten należy wnieść. System realizacji programu operacyjnego musi uwzględniać, co najmniej jeden środek odwoławczy przysługujący wnioskodawcy w trakcie ubiegania się o dofinansowanie.

²⁴ Dz. U. Nr 216, poz. 1370.

W rozpatrywaniu środków odwoławczych nie mogą brać udziału osoby, które na jakimkolwiek etapie dokonywały czynności związanych z określonym projektem, w tym były zaangażowane w jego ocenę. Właściwa instytucja informuje wnioskodawcę na piśmie o wynikach procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego wraz z pouczeniem o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na zasadach określonych w art. 30c. Nie podlegają rozpatrzeniu środki odwoławcze, jeżeli mimo prawidłowego pouczenia, zostały wniesione po terminie, w sposób sprzeczny z pouczeniem lub do niewłaściwej instytucji.

5.2.1. Realizacja procesów budowlanych prowadzona jest na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁵, zwanej dalej „Prb”. Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego określone zostały w Rozdziale 3 Prb. Stosownie do postanowień art. 17 Prb uczestnikami procesu budowy są inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót. Do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy przez m.in. zapewnienie opracowania projektów, objęcia kierownictwa budowy oraz wykonania i odbioru robót budowlanych (art. 18 ust. 1 Prb). Stosownie do wymogu art. 28 ust. 1 tej ustawy roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31.

W art. 36a ust. 1 Prb określono, że istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę.

Rozpoczęcie budowy następuje, zgodnie z art. 41 ust. 1 Prb, z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy. Na mocy postanowień art. 41 ust. 4 Inwestor jest obowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na budowę, właściwy organ oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem, co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem.

Stosownie do art. 42 ust. 1 Prb, inwestor jest zobowiązany zapewnić: objęcie kierownictwa budowy (rozbiórki) lub określonych robót budowlanych oraz nadzór nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Przy prowadzeniu robót budowlanych, do kierowania, którymi jest wymagane przygotowanie zawodowe w specjalności techniczno-budowlanej innej niż posiada kierownik budowy, inwestor jest obowiązany zapewnić ustanowienie kierownika robót w danej specjalności (art. 42 ust. 4 Prb).

Szczególne zasady przygotowania i realizacji inwestycji drogowych w zakresie m.in. dróg powiatowych i gminnych reguluje ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁶. W odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje starosta na wniosek właściwego zarządcy drogi w terminie 90 dni od złożenia wniosku (art. 11a ust. 1 i 3). W art. 11d ww. ustawy określono, co zawiera wniosek, natomiast w art. 11f wskazano, co zawiera decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W rozdziale 3 ustawy (art. 12–23) zawarto uregulowania dotyczące nabywania nieruchomości pod drogi.

²⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

W sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w ww. ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – Prawo budowlane (art. 11i), natomiast w sprawach dotyczących nabywania gruntów nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁷ (art. 23).

Zasady określające sposób prowadzenia dzienników budowy i osoby upoważnione do dokonywania w nich wpisów – wynikają z postanowień art. 42 ust. 2, art. 45 Prb oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia²⁸.

5.2.2. Udzielanie zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi reguluje ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁹.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne (art. 8). Stosownie do art. 9 ust. 1 postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej. Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony (art. 10 ust. 1). Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 10 ust. 2).

Art 31 ust. 1 Pzp stanowi, że zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane przedmiot zamówienia powinien być opisany za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego (art. 31 ust. 2). W Dziale IV ustawy Pzp, m.in. w art. 142, 144 i 145, określone zostały zasady zawierania umów. Umowy w sprawach zamówień publicznych wymagają, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej (art. 139 ust. 2). Umowy zawiera się na czas oznaczony (art. 142 ust. 1).

5.2.3. Zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰ (zwanej dalej „ufp z 2009 r.”), (poprzednio art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³¹ (zwanej dalej „ufp z 2005 r.”) – wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Art. 44 ust. 4 ufp stanowi, iż jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane

²⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

²⁸ Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

³⁰ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. – obowiązuje od 1 stycznia 2010 r.

³¹ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. – obowiązywała do 31 grudnia 2009 r.

na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Stosownie do postanowień art. 53 ufp z 2009 r. (poprzednio art. 44 ufp z 2005 r.) kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, przy czym może on powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być powierzone odrębnym dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

Ogólne zasady finansowania budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg publicznych reguluje ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego³². Zadania w zakresie finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg powiatowych są finansowane przez samorząd powiatowy, a dróg gminnych oraz zarządzania nimi finansowane są z budżetów gmin (art. 3 ust. 1 pkt 3 i ust. 2), natomiast w granicach miast na prawach powiatu zadania te finansowane są z budżetu tych miast (art. 3 ust 3). Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg publicznych mogą być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i prawne, krajowe i zagraniczne oraz przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (art. 3 ust. 5).

W ufp z 2009 r, wprowadzano m.in. zmiany w systemie wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Zmiany te dotyczyły:

- systemu finansowania realizacji programów/projektów – we wcześniejszym systemie środki UE stanowiły dochody budżetu państwa, z którego były rozdysponowywane do beneficjentów (niebędących państwowymi jednostkami budżetowymi) za pośrednictwem instytucji systemu wdrażania w formie dotacji rozwojowej. Nowy system wyodrębnił środki UE z budżetu państwa i utworzył budżet środków europejskich, w tym m.in. przeznaczony do finansowania programów operacyjnych,
- współfinansowania krajowego z budżetu państwa – nowy system przewiduje, iż ta część dofinansowania projektu (niewchodząca do budżetu środków europejskich) będzie przekazywana beneficjentowi w formie dotacji celowej przez właściwego dysponenta części budżetowej, bezpośrednio lub za pośrednictwem BGK.

Zgodnie z art. 117 ust. 1 ww. ustawy, budżet środków europejskich jest rocznym planem dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej.

Zasady wykonywania budżetu środków europejskich uregulowane zostały w Dziale III, rozdz. 6 (art. 184 – 195) tej ustawy. Obsługę bankową płatności prowadzi BGK w ramach umowy rachunku bankowego zawartej z Ministrem Finansów (art. 200 ust. 1 ufp z 2009 r). Elementy, jakie winna zawierać umowa o dofinansowanie projektu określone zostały w art. 206 powyższej ustawy.

5.2.4. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³³, zwana dalej „uondfp” określa zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie

³² Dz. U. Nr 267, poz. 2251 ze zm.

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

dyscypliny finansów publicznych, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przepis art. 17 ww. ustawy wskazuje przypadki naruszenia dyscypliny finansów publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych. Ponadto, mogą również wystąpić sytuacje naruszeń dyscypliny finansów publicznych określone w art. 10 (zmiany w budżecie lub planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem jego zakresu), art. 11 (dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem jego zakresu), art. 13, w tym m.in. w pkt 6 (wykorzystanie środków unijnych niezgodnie z przeznaczeniem lub obowiązującymi przy ich wykorzystaniu procedurami), a także w art. 15 (zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia) i art. 16. (niewykonanie w terminie zobowiązania, którego skutkiem jest zapłacenie odsetek lub kar). Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określają przepisy rozdziału 2 uondfp. Zgodnie z art. 19 tej ustawy odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający tę dyscyplinę określony przez ustawę, obowiązującą w czasie jego popełnienia.

5.3. Zestawienie skontrolowanych podmiotów, ocen oraz stwierdzonych ważniejszych nieprawidłowości i uwag

Lp.	Jednostka kontrolowana Kierownik jednostki	Ocena skontrolowanej działalności*	Nieprawidłowości i uwagi
1.	Urząd Marszałkowski w Łodzi Witold Stępień Marszałek	P	Uwagi dotyczące braku zasad wyboru projektów do kontroli jakości nawierzchni dróg.
2.	Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli – kontrola rozpoznawcza Wojciech Rychlik – Starosta	PN	Błędy wykonawcze w prawidłowym zorganizowaniu i oznakowaniu ruchu pieszego i rowerowego, Nieprawidłowości w zawieraniu umów z wykonawcami, skutkującymi naruszeniem przepisów ustawy Pzp.
3.	Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi Grzegorz Nita – Dyrektor	PN	Nierzetelne sporządzanie wniosków aplikacyjnych, Nieprawidłowości w postępowaniach o zamówienia publiczne skutkujących naruszeniem przepisów ustawy Pzp, Nieprawidłowe zapisy na tablicach informacyjnych realizowanych inwestycji drogowych, Błędy rachunkowe we wniosku o płatność końcową.
4.	Starostwo Powiatowe w Wieruszowie Andrzej Szymanek – Starosta	P	Uwagi IZ dotyczące nieodpowiednio wykonanej nawierzchni dróg.
5.	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Maz. Piotr Kagankiewicz – Starosta	PN	Nieprawidłowości w postępowaniach o zamówienia publiczne skutkujących naruszeniem przepisów ustawy Pzp. Uwagi IZ dotyczące nieodpowiednio wykonanej nawierzchni dróg.
6.	Starostwo Powiatowe w Sieradzu Dariusz Olejnik – Starosta	P	Błędy w szacowaniu wartości przedmiotu zamówienia publicznego.
7.	Powiatowy Zarząd Dróg w Sieradzu Robert Piątek – Dyrektor	P	Brak nieprawidłowości.
8.	Urząd Miasta Brzeziny Marcin Pluta – Burmistrz	PN	Nieprawidłowości w postępowaniach o zamówienia publiczne skutkujących naruszeniem przepisów ustawy Pzp, Brak działań informacyjno-promocyjnych, w tym tablic informacyjnych o realizowanej inwestycji drogowej.
9.	Urząd Miasta Bełchatowa Marek Chrzanowski – Prezydent	PN	Nieprawidłowości w postępowaniach o zamówienia publiczne skutkujących naruszeniem przepisów ustawy Pzp.
10.	Urząd Miejski w Opocznie Jan Wieruszewski – Burmistrz	P	Uwagi dotyczące błędów w szacowaniu wartości przedmiotu zamówienia publicznego.
11.	Urząd Miejski w Konstantynowie Łódzkim Henryk Brzyszc – Burmistrz	PN	Nieprawidłowości w postępowaniach o zamówienia publiczne skutkujących naruszeniem przepisów ustawy Pzp, Nieterminowe regulowanie należności wobec wykonawców robót, Nieterminowe składanie korekt wniosków o płatność.
12.	Urząd Gminy w Wartkowicach Piotr Kuropatwa – Wójt	PN	Niepełne działania informacyjno-promocyjne, w tym brak tablic informacyjnych o realizowanej inwestycji drogowej.
13.	Urząd Gminy w Kleszczowie Jacek Rożnowski – Wójt	PN	Nieprawidłowości w postępowaniach o zamówienia publiczne skutkujących naruszeniem przepisów ustawy Pzp, Nierzetelnie prowadzone wpisy do dziennika budowy.

* ocena pozytywna – **P**, ocena pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości – **PN**, ocena negatywna – **N**

5.4. Tabele i zestawienia liczbowe dotyczące kontrolowanej działalności

Zestawienie danych dotyczących stopnia wykorzystania przyznanego dofinansowania przez 11 kontrolowanych beneficjentów realizujących 15 drogowych inwestycji drogowych

Lp.	Beneficjent	Ilość zawartych umów o dofinansowanie	Umowna wartość projektu i dofinansowanie w tys. zł			Stan realizacji projektu na 31.12.2012 r.	Wykorzystanie dofinansowania na dzień 31.12.2012 r.
			Nr projektu	Wartość projektu	Kwota dofinansowania ze środków EFRR		
1.	Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi	2	095/09-00	141.500	88.983	Zakończono	100%
			003/11	188.000	35.709	W trakcie realizacji	23%
2.	Urząd Miasta Brzeziny	1	076/09-00	10.200	7.211	W trakcie realizacji	94%
3.	Urząd Miasta Bełchatowa	2	050/09-00	10.583	7.937	Zakończono	100%
			056/09-00	8.010	6.008	W trakcie realizacji	34%
4.	Urząd Miejski w Konstantynowie Łódzkim	2	033/09-00	9.946	6.999	Zakończono	100%
			099/09-00	40.411	30.308	W trakcie realizacji	54%
5.	Urząd Miejski w Opocznie	1	014/09-00	8.524	6.376	Zakończono	100%
6.	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Maz.	1	024/09-00	17.766	13.325	Zakończono	100%
7.	Starostwo Powiatowe w Sieradzu	1	010/09-00	18.454	13.829	Zakończono	100%
8.	Starostwo Powiatowe w Wieruszowie	1	074/09-00	14.228	10.671	Zakończono	100%
9.	Starostwo Powiatowe w Zdunskiej Woli	2	004/09-00	4.396	3.150	Zakończono	100%
			001/08-00	71.789	46.476	Zakończono	100%
10.	Urząd Gminy w Wartkowicach	1	045/09-00	10.027	7.512	W trakcie realizacji	77%
11.	Urząd Gminy w Kleszczowie	1	082/09-00	26.806	11.106	Zakończono	100%
RAZEM			15	580.640	295.600		

Zestawienie 15 inwestycji drogowych realizowanych w latach 2007–2012, objętych kontrolą w ramach Działania I.1. Drogi

Lp.	Beneficjent	Ilość zadań	Nr projektu	Nazwa projektu	Wskaźniki rzeczowe projektu
1.	Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi	2	095/09-00 (IWIPK) 003/11 (IWIPK)	Budowa ulicy Śląskiej na odcinku od ulicy Tomaszowskiej do ulicy Rokicińskiej (podłączenie do węzła „Andrespol” na autostradzie A 1) Budowa trasy Górna na odcinku od Alei Włókniarzy do ulicy Rzgowskiej	Budowa i przebudowa dróg na odcinku 9,5 km Budowa odcinka drogi 2 km
2.	Urząd Miasta Brzeziny	1	076/09-00	Budowa i przebudowa ulic w osiedlu „Szydłowiec”	Budowa dróg gminnych o długości 2,3 km i przebudowa 1,6 km
3.	Urząd Miasta Bełchatowa	2	050/09-00 056/09-00	Budowa i przebudowa systemu dróg regionalnych i lokalnych na terenie miasta Bełchatowa, w tym przebudowa drogi powiatowej, etapy II, III i budowa łącznika pomiędzy drogami Budowa nawierzchni ulic, ścieżki rowerowej, chodników, zjazdów, oświetlenia w osiedlu Politanice – przebudowa ulicy Czyżewskiego	Budowa dróg powiatowych o długości, 7 km, przebudowa dróg o długości 1 km Przebudowa dróg o długości 2,2 km
4.	Urząd Miejski w Konstantynowie Łódzkim	2	033/09-00 099/09-00 (IWIPK)	Poprawa komunikacji na drogach regionalnych w Konstantynowie Ł. Modernizacja i budowa infrastruktury technicznej terenów przemysłowych Konstantynowa Łódzkiego	Przebudowa ulic o łącznej długości 1,8 km, Przebudowa ulic o łącznej długości 5,6 km, budowa kanalizacji deszczowej
5.	Urząd Miejski w Opocznie	1	01/09-00	Budowa północno – zachodniej obwodnicy miasta Opoczno dla dróg: krajowej nr 12, wojewódzkiej nr 726 w ciągu ulic: Przemysłowej i Swierkowej wraz z budową sieci kanalizacji deszczowej	Budowa dróg o długości 2,8 km wraz z kanalizacją deszczową
6.	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Maz.	1	024/09-00	Przebudowa ciągu dróg powiatowych Inowłódz - Konewka (Spała) – Lubochnia - Ujazd”	Przebudowa odcinka drogi powiatowej 20,2 km
7.	Starostwo Powiatowe w Sieradzu	1	010/09-00	Rozbudowa odcinka drogi powiatowej nr 1708 E Brzeźnio – skrzyżowanie (Czartoria-Godynice)	Rozbudowa drogi powiatowej o długości 7,8 km
8.	Starostwo Powiatowe w Wieruszowie	1	074/09-00	Modernizacja dróg powiatowych łączących strefy przemysłowe i turystyczne Powiatu z drogami krajowymi	Przebudowa dróg powiatowych o długości 5,82 km
9.	Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli	2	004/09-00 001/08-00 (IWIPK)	Przebudowa drogi powiatowej nr 4915E Zduńska Wola - Ptaszkowice Poprawa dostępności komunikacyjnej województwa łódzkiego poprzez przebudowę infrastruktury transportowej północ-południe w powiecie zduńskowolskim i łaskim	Przebudowa drogi na odcinku 6,8 km Przebudowa drogi na odcinku 37,8 km
10.	Urząd Gminy w Wartkowicach	1	045/09-00	Przebudowa układu komunikacyjnego Gminy Wartkowie	Przebudowa dróg gminnych o długości 11,8 km
11.	Urząd Gminy w Kleszczowie	1	082/09-00	Budowa gminnej obwodnicy Kleszczowa – etap III	Budowa odcinka drogi o długości 4,46 km

5.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Minister Rozwoju Regionalnego
2. Minister Finansów
3. Sejmowa Komisja Kontroli Państwowej
4. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
5. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
6. Senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej
7. Wojewoda Łódzki
8. Marszałek Województwa Łódzkiego
9. Przewodniczący Sejmiku Województwa Łódzkiego
10. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
11. Posłowie i Senatorowie Ziemi Łódzkiej