

# **NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

**DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW  
TRANSPORTOWYCH**

KKT – 41003/06

Nr ewid. 10/2007/P/06/061/KKT

## **Informacja o wynikach kontroli pozyskiwania i wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej na samorządowe budownictwo drogowe**

**W a r s z a w a**

**l u t y**

**2 0 0 7 r .**

---

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

---

**Wizją** 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

---

## Informacja

### **o wynikach kontroli pozyskiwania i wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej na samorządowe budownictwo drogowe**

---

Dyrektor Departamentu Komunikacji i Systemów  
Transportowych:

*z up. Marian Zaręba*  
*Wicedyrektor*

---

Zatwierdzam:  
*Józef Górny*

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Warszawa, dnia     lutego 2007 r.

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
00-950 Warszawa  
tel./fax: 22-444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# Spis treści

<b>1. WPROWADZENIE .....</b>	<b>5</b>
<b>2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....</b>	<b>7</b>
2.1. OGÓLNA OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	7
2.2. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI .....	7
2.3. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI.....	12
<b>3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....</b>	<b>13</b>
3.1. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO ORAZ UWARUNKOWAŃ EKONOMICZNYCH I ORGANIZACYJNYCH .....	13
3.1.1. Uwarunkowania prawne.....	13
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	14
3.2. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI .....	18
3.2.1. Znaczenie środków z funduszy strukturalnych w finansowaniu budownictwa drogowego przez skontrolowane jednostki.....	18
3.2.2. Pozyskiwanie środków z funduszy strukturalnych.....	21
3.2.2.1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe beneficjentów.....	21
3.2.2.2. Procedury składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie .....	21
3.2.2.3. System dokumentowania wniosków .....	25
3.2.2.4. Dostępność aktów prawnych i innych dokumentów .....	26
3.2.2.5. Alokacja środków z funduszy strukturalnych.....	28
3.2.3. Stopień wykorzystania środków z funduszy strukturalnych.....	29
3.2.3.1. Udzielanie zamówień publicznych .....	30
3.2.3.2. Podpisywanie aneksów do umów .....	33
3.2.3.3. Przygotowanie podręczników procedur wdrażania i kontroli.....	35
3.2.3.4. Realizacja wniosków o refundację wydatków.....	37
3.2.3.5. Przygotowanie dokumentacji projektowo-budowlanej i wykonawstwo robót drogowych .....	39
3.2.4. Przestrzeganie obowiązujących procedur w zakresie pozyskiwania i wykorzystania środków z funduszy strukturalnych .....	40

<b>4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI.....</b>	<b>42</b>
4.1. PRZYGOTOWANIE KONTROLI .....	42
4.2. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI.....	42
<b>5. ZAŁĄCZNIKI .....</b>	<b>46</b>
5.1. SŁOWNICZEK WAŻNIEJSZYCH POJĘĆ .....	46
5.2. WYKAZ SKONTROLOWANYCH JEDNOSTEK .....	48
5.3. LISTA OSÓB ZAJMUJĄCYCH KIEROWNICZE STANOWISKA, ODPOWIEDZIALNYCH ZA KONTROLOWANĄ DZIAŁALNOŚĆ .....	49
5.4. STAN PRAWNY DOTYCZĄCY KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI .....	51
5.5. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH.....	64
5.6. WYKAZ ORGANÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI.....	68

# 1. Wprowadzenie

**Temat kontroli:** „Pozyskiwanie i wykorzystanie środków pomocowych Unii Europejskiej na samorządowe budownictwo drogowe”.

**Numer kontroli:** P/06/061.

W okresie od 27 kwietnia 2006 r. do 4 października 2006 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę w zakresie pozyskiwania i wykorzystania przez jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego unijnych funduszy pomocowych na rozwój infrastruktury drogowej<sup>1</sup>.

Poprawa stanu technicznego infrastruktury drogowej była uwarunkowana przed akcesją Polski do Unii Europejskiej m.in. ograniczoną wielkością środków budżetowych, z przeznaczeniem na realizację tego celu. W związku z tym, skuteczne pozyskiwanie oraz efektywne wykorzystanie środków unijnych w celu wspomagania krajowego finansowania rozwoju infrastruktury drogowej stanowić powinno podstawowe zadanie jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, które zarządzają ok. 95% wszystkich dróg publicznych w Polsce.

**Celem kontroli** było dokonanie oceny działalności jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego w zakresie sprawności i skuteczności pozyskiwania oraz wykorzystania unijnych funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz Sektorowego Programu Operacyjnego – Transport (SPOT) na budowę dróg oraz poprawę stanu technicznego istniejącej infrastruktury drogowej. Zakładanym efektem kontroli było również zidentyfikowanie – z punktu widzenia samorządowej administracji właściwej do spraw drogownictwa (tj. beneficjentów końcowych) - organizacyjnych i prawnych barier, występujących w procesie pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych oraz realizacji inwestycji drogowych, współfinansowanych z tych funduszy.

**Do głównych zagadnień objętych tematyką kontroli należały:**

- *szacunkowe potrzeby finansowe kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie poprawy stanu infrastruktury drogowej oraz rola pozyskanych środków z funduszy strukturalnych w zaspokojeniu tych potrzeb;*
- *przygotowanie i składanie wniosków o dofinansowanie projektów drogowych ze środków funduszy strukturalnych;*
- *przygotowanie i realizacja projektów drogowych, w tym aplikacja o refundację wydatków;*

---

<sup>1</sup> Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 85 poz. 937 ze zm.).

- *bariery skutecznego pozyskiwania i wykorzystania środków z funduszy strukturalnych UE.*

Jednostką koordynującą kontrolę był Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. Uczestnikami kontroli były delegatury NIK w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie i we Wrocławiu.

**Kontrolą objęto działalność 31 samorządowych jednostek organizacyjnych w latach 2004 – 2006 (pierwsze półrocze)<sup>2</sup>.**

---

<sup>2</sup> Wykaz kontrolowanych jednostek zawiera załącznik 5.2 do niniejszej informacji.

## 2. Podsumowanie wyników kontroli

### 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania skontrolowanych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego w zakresie przygotowania projektów drogowych, spełniających warunki ich dofinansowania z funduszy strukturalnych zarówno w ramach ZPORR, jak i SPOT. Wartość dostępnych - po podpisaniu stosownych umów - środków stworzyła możliwość przyspieszenia dostosowywania do standardów unijnych gęstości sieci i technicznych parametrów dróg, zarządzanych przez te jednostki<sup>3</sup>. Stwierdzone w toku kontroli utrudnienia w procesie pozyskiwania unijnych środków pomocowych wynikały głównie z nadmiernie skomplikowanych uregulowań prawnych, bądź braku ich stabilności.

Należy natomiast zwrócić uwagę na niski stopień wykorzystania środków z funduszy strukturalnych<sup>4</sup> (przede wszystkim w ramach SPOT), wynikających z podpisanych przez skontrolowanych beneficjentów umów o dofinansowanie projektów drogowych. W okresie objętym kontrolą, niski stopień absorpcji omawianych środków wynikał zwłaszcza ze zbyt zawitych i mało elastycznych procedur, wprowadzonych przepisami krajowymi<sup>5</sup>.

### 2.2. Synteza wyników kontroli

1. Skontrolowane jednostki podpisały umowy o dofinansowanie realizacji projektów drogowych ze środków funduszy strukturalnych w ramach programów operacyjnych ZPORR oraz SPOT na łączną kwotę 1.762,9 mln zł. Udział tego dofinansowania w wartości kosztorysowej projektów (2.819,5 mln zł) był niższy od jego możliwej górnej granicy (75%) i wynosił 62,5%. Wynikało to głównie z ograniczonej wielkości alokacji funduszy strukturalnych w stosunku do zgłoszonego zapotrzebowania na te

---

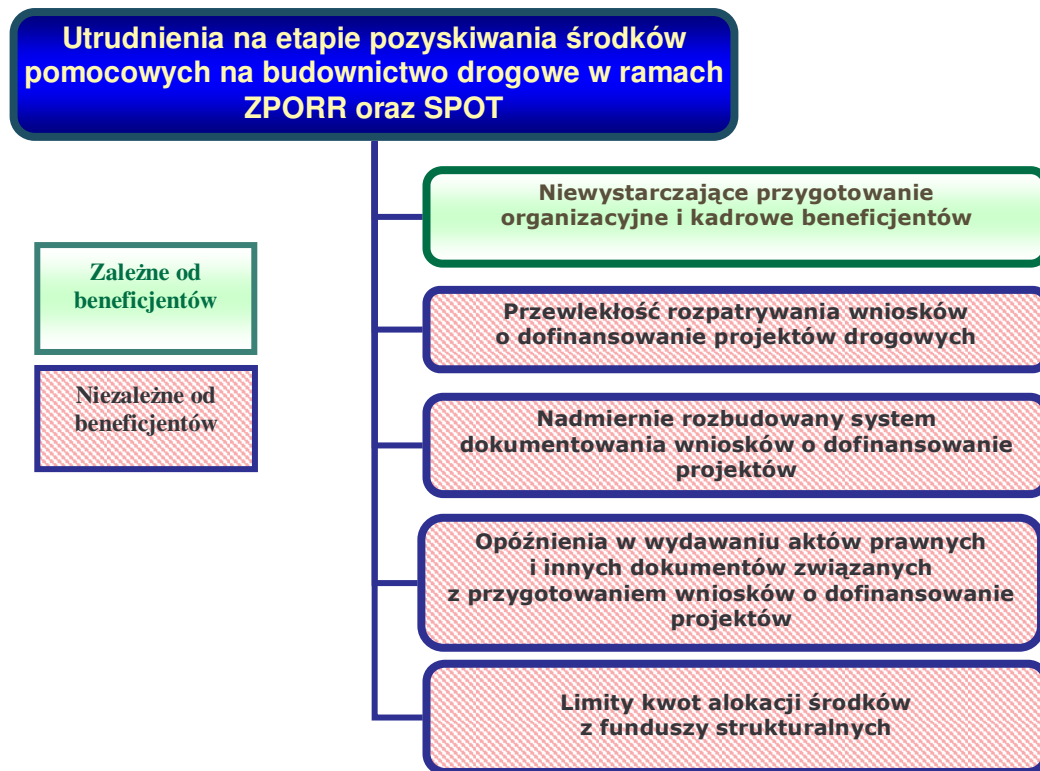
<sup>3</sup> Gęstość dróg publicznych w Polsce, mierzona zarówno w km/100 km<sup>2</sup> powierzchni kraju, jak i w km/1000 mieszkańców, jest o ok. 40% mniejsza od przeciętnej w krajach UE. Łączna długość dróg spełniających standardy naciskowe UE, tj. 115 kN/oś, stanowi w Polsce zaledwie ok. 0,25% ogólnej długości dróg publicznych o twardej nawierzchni (por. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990 – 2004, NIK, Warszawa 2005, nr ewid. 161/2005/P/05/067/KKT).

<sup>4</sup> Mierzony udziałem dokonanych refundacji wydatków w kwocie wynikającej z podpisanych umów o dofinansowanie. W skontrolowanych jednostkach udział ten wynosił na koniec czerwca 2006 r. 27,7% w ramach ZPORR i 3,1% w ramach SPOT.

<sup>5</sup> W skali całego kraju, istotną poprawę stopnia absorpcji funduszy strukturalnych odnotowano w drugiej połowie 2006 r., która była skutkiem realizacji postanowień „Programu naprawczego zwiększającego absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004 - 2006”, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 6 grudnia 2005 roku. W rezultacie uproszczenia procedur i usprawnienia procesu realizacji projektów i rozliczeń finansowych, udział dokonanych płatności w zobowiązaniach za cały okres programowania wzrósł do końca 2006 r. do 38,6% w ramach ZPORR oraz 15,8% w ramach SPOT

środki. Projekty drogowe, realizowane przez skontrolowanych beneficjentów z udziałem środków z funduszy strukturalnych, pozwolą zaspokoić ok. 7% szacunkowych potrzeb w zakresie dostosowania do standardów unijnych gęstości sieci i technicznych parametrów zarządzanych przez nich dróg (str. 18 - 20, 28).

- Mimo pozytywnej oceny działalności skontrolowanych beneficjentów w zakresie skuteczności pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych, negatywny wpływ na przebieg tego procesu w okresie objętym badaniem miały przede wszystkim czynniki niezależne od działalności beneficjentów tych środków. Stwierdzone w toku kontroli utrudnienia w tym zakresie, zilustrowano na poniższym schemacie.



- Czynnikiem utrudniającym skontrolowanym beneficjentom sprawne i skuteczne pozyskiwanie środków z funduszy strukturalnych na realizację projektów drogowych w ramach ZPORR oraz SPOT był brak odpowiednio liczebnej i wykwalifikowanej kadry pracowników. Przyczyną tego stanu była wysoka rotacja przeszkolonych pracowników, wynikająca m.in. z niewystarczających środków na zapewnienie im odpowiedniego poziomu wynagrodzenia, który hamowałby odpływ takiej kadry (str. 21).
- Większość barier sprawnego pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych nie zależała bezpośrednio od działalności skontrolowanych beneficjentów, a wynikała głównie z opóźnień w przygotowaniu stosownych przepisów prawnych, nadmiernych wymogów oraz braku stabilności

przepisów, obowiązujących w tym zakresie<sup>6</sup>. Skutkowało to m.in.:

- a) *długotrwałym rozpatrywaniem wniosków o dofinansowanie projektów drogowych przez instytucje pośredniczące i instytucje zarządzające<sup>7</sup>. Do przyczyn przewlekłości ich rozpatrywania zaliczyć należy – w ocenie NIK – wydanie aktów wykonawczych do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju<sup>8</sup> dopiero po rozpoczęciu naboru wniosków o dofinansowanie oraz zmiany w tych aktach, a także zmienność procedur opisywanych w poradnikach (dotyczących przygotowania i opracowania wniosku) (str. 15, 21 - 25, 26 - 28);*
  - b) *niecelowym – zdaniem NIK – rozbudowaniem dokumentowania wniosków o dofinansowanie (pod względem prawnym i ekonomicznym). Negatywnie należy ocenić zwłaszcza obowiązek załączania do wniosku zbyt dużej liczby dokumentów (ok. 20), wprowadzony krajowymi przepisami wykonawczymi do przywołanej ustawy o Narodowym Planie Rozwoju. Ponadto stwierdzono, że przygotowanie wymaganej dokumentacji przez potencjalnego beneficjenta wymagało poniesienia nie tylko dużych nakładów pracy, ale również bardzo wysokich kosztów, wynoszących nawet kilkaset tysięcy złotych (str. 25 - 26);*
5. **Pozyskiwanie unijnych środków pomocowych na finansowanie budownictwa drogowego ograniczały również ustalone dla poszczególnych województw kwoty alokacji w ramach ZPORR, a w ramach SPOT - kwota alokacji dla Działania 2.2., z przeznaczeniem na przebudowę miejskich odcinków dróg krajowych należących tylko do sieci TEN-T<sup>9</sup>. O przewadze zapotrzebowania na środki unijne nad ich dostępnością świadczy fakt, iż skontrolowani beneficjenci złożyli wnioski, w których wartość kosztorysowa proponowanych do współfinansowania projektów drogowych była 1,6 razy większa od faktycznie uzyskanego dofinansowania (str. 17, 20, 28 - 29).**
  6. **Wyniki kontroli realizacji postanowień 30 umów o dofinansowanie projektów drogowych<sup>10</sup> wskazują na relatywnie niski poziom refundacji środków z funduszy strukturalnych. W ramach ZPORR, stopień ten wyniósł na dzień 30 czerwca 2006 r. 27,7%, zaś w ramach SPOT był on zdecydowanie niższy i wynosił 3,1% (str. 29). Niewystarczający – w ocenie NIK - stopień wykorzystania pozyskanych na ten cel środków był**

<sup>6</sup> Ocena ta znajduje również potwierdzenie w wynikach kontroli NIK, zamieszczonych w „Informacji o wynikach kontroli wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego (ZPORR)”. NIK, Warszawa kwiecień 2006 r., Nr ewid. 33/2006/P/05/006/KAP

<sup>7</sup> Przeciętny upływ czasu od daty złożenia wniosku do daty podpisania umowy wynosił w skontrolowanej grupie jednostek 302 dni (przy rozpiętości od 81 do 509 dni).

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.

<sup>9</sup> Trans-European Transport Network.

<sup>10</sup> Łączna wartość dofinansowania tych projektów wynosiła 628.593 tys. zł, tj. 20.953 tys. zł średnio na jeden projekt.

spowodowany zarówno przyczynami zależnymi, jak i niezależnymi od beneficjentów, co przedstawiono na poniższym schemacie.



7. NIK negatywnie ocenia, głównie pod względem rzetelności, te działania skontrolowanych beneficjentów, które mogły mieć wpływ na opóźnienia w składaniu wniosków o refundację wydatków. Do takich działań należy m.in. zaliczyć:

- przewlekłość procedur zamówień publicznych spowodowanych składaniem przez oferentów protestów, które skutkowały koniecznością przeprowadzania dodatkowych czynności. Przedłużało to czas udzielania zamówień publicznych i przesunęło terminy zawarcia umów z wykonawcami<sup>11</sup> (str. 30 - 33);*
- nieterminowe rozpoczynanie robót, spowodowane m.in. zbyt długim czasem oczekiwania na uzyskanie stosownych pozwoleń budowlanych, bądź ich otrzymaniem tuż przed zimowym okresem (str. 39);*
- nierzetelne przygotowanie ok. 62% wniosków o refundację wydatków, co wymagało dokonywania stosownych korekt i uzupełnień. Wnioski o płatność, zawierały różnego rodzaju błędy i uchybienia, polegające głównie na nieprawidłowym wypełnianiu i opisywaniu faktur za wykonane roboty budowlane, a także na braku dokumentów potwierdzających wykonanie robót oraz kwalifikowalność kosztów (str. 37).*

8. Znacznym źródłem przyczyn niskiego stopnia wykorzystania środków z funduszy strukturalnych, pozyskanych przez skontrolowane jednostki na dofinansowanie projektów drogowych, były również – w ocenie NIK – niejednoznaczne uregulowania prawne, bądź ich nadinterpretacja przez

<sup>11</sup> Ze względu na okres objęty kontrolą, nie było możliwości dokonania oceny praktycznych skutków ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustawa weszła w życie 25 maja 2006 r. (Dz. U. Nr 79, poz. 551).

instytucje pośredniczące i zarządzające, brak precyzyjnych wytycznych oraz te postanowienia umów o dofinansowanie, które dotyczyły warunków refundacji wydatków, a w szczególności:

- a) *wymóg opracowania podręczników procedur wdrażania i kontroli projektów, zatwierdzanych przez Instytucję Zarządzającą w ramach SPOT<sup>12</sup>. Na podstawie przepisów wykonawczych do ustawy o Narodowym Planie Rozwoju beneficjenci zostali zobowiązani - w terminie 30 dni kalendarzowych od dnia podpisania umowy o dofinansowanie - do opracowania i przedłożenia Instytucji Zarządzającej wewnętrznych procedur systemu zarządzania i kontroli. Ten 30-dniowy termin dotyczył jednak tylko pierwszej wersji projektu, natomiast czas na akceptację kolejnych jego wersji nie został określony. W rezultacie, czas zatwierdzania omawianych podręczników w skontrolowanych jednostkach wynosił średnio ok. 12 miesięcy (str. 35 - 36);*
- b) *wstrzymywanie beneficjentom przez instytucje pośredniczące refundacji wydatków do czasu podpisania aneksów do umów o dofinansowanie projektów drogowych. Miało to miejsce w przypadkach, gdy - po rozstrzygnięciu przetargu - koszt wykonania projektu był mniejszy od wartości kosztorysowej inwestora. W obowiązujących przepisach nie określono jednak rygoru wstrzymywania beneficjentom refundacji poniesionych kosztów do czasu podpisania przedmiotowych aneksów. W konsekwencji, w przypadku co drugiej umowy o dofinansowanie, beneficjenci nie mogli wystąpić, bądź wystąpili ze znacznym opóźnieniem, o refundację poniesionych wydatków (str. 33 - 34);*
- c) *brak precyzyjnych wytycznych w zakresie opisywania faktur był jedną z przyczyn uchybień we wnioskach o płatność, popełnianych przez skontrolowanych beneficjentów. Potrzebne w tym zakresie informacje, beneficjenci otrzymywali często już po złożeniu wniosku, a kompleksowa ocena poprawności wniosków nie była formułowana jednorazowo (str. 37 - 39).*

9. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości o wymiarze finansowym wyniosły ogółem 5.111 tys. zł. Polegały one w szczególności na niezłożeniu przez beneficjentów - z powodu braku zatwierdzonego „Podręcznika procedur wdrażania i kontroli projektu”- wniosków o refundację wydatków (2.850 tys. zł) oraz braku możliwości realokacji środków pomocowych z powodu niepodpisanych aneksów do umów po przeprowadzonym przetargu (1.907 tys. zł). Korzyści finansowe ogółem wyniosły 37 tys. zł i wynikały z usunięcia przez wykonawców (na ich koszt) usterek,

---

<sup>12</sup> Stwierdzono również przypadki takiego wymogu w ramach ZPORR, co było działaniem niezgodnym z przepisami wykonawczymi do ustawy o Narodowym Planie Rozwoju. Por. rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie wzorów umów o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 - 2006 (Dz. U. Nr 137, poz. 1153). Omawiany wymóg nie został również zamieszczony w aktach prawa wspólnotowego.

ujawnionych w toku kontroli podczas przeprowadzonych oględzin dróg.

### **2.3. Uwagi końcowe i wnioski**

Z ustaleń przeprowadzonej kontroli jednoznacznie wynika, iż zasadniczą trudnością w skutecznym wykorzystaniu środków z funduszy strukturalnych, z przeznaczeniem na dofinansowanie samorządowego budownictwa drogowego, było zbyt skomplikowane prawodawstwo krajowe. W wielu przypadkach, uregulowania prawne w tym zakresie wykraczały poza przepisy unijne, co w znacznej mierze utrudniało beneficjentom pozyskiwanie lub wykorzystanie środków pomocowych.

Pozytywnie należy ocenić przyjęcie i wdrażanie przez Rząd RP działań określonych w przywołanym wcześniej „Programie naprawczym zwiększającym absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004 - 2006” (str. 17, 25, 33, 38, 62). Działania te przyczyniają się do poprawy wykorzystania unijnych środków na samorządowe budownictwo drogowe, w tym w ramach SPOT<sup>13</sup>. W ocenie NIK, istotnym warunkiem dalszej poprawy stopnia wykorzystania i sprawności rozliczania środków pomocowych na samorządowe budownictwo drogowe (objętych alokacją na lata 2004 – 2006) jest podjęcie działań przez:

- 1) Ministra Rozwoju Regionalnego (we współpracy z instytucjami pośredniczącymi) - w zakresie usprawnienia podpisywania aneksów do umów o dofinansowanie projektów drogowych oraz zatwierdzania podręczników systemu zarządzania i kontroli;
- 2) organy jednostek samorządu terytorialnego – w zakresie poprawy ilościowego i jakościowego stanu kadry urzędniczej w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego, której powierzono wykonywanie obowiązków związanych z pozyskiwaniem i wykorzystaniem unijnych środków pomocowych.

Jednocześnie ustalenia kontroli wskazują, że dla poprawy skuteczności wdrażania programów pomocowych UE w latach 2007 – 2013<sup>14</sup>), Instytucja Zarządzająca (Minister Rozwoju Regionalnego) powinna – zdaniem NIK - rozważyć celowość opracowania procedur systemu zarządzania i kontroli Programów Operacyjnych pod kątem spełnienia tylko koniecznych wymogów prawa wspólnotowego.

---

<sup>13</sup> Według informacji uzyskanej w Ministerstwie Transportu (w trybie art. 29 pkt 1 lit. f ustawy o NIK), na koniec listopada 2006 r. wnioskowana przez beneficjentów kwota refundacji w ramach Działania 2.2. SPOT wyniosła już 324,3 mln zł, natomiast beneficjentom wypłacono 163,3 mln zł. Pozostałe wnioski o płatność poddawane były weryfikacji.

<sup>14</sup> W latach 2007 – 2013 do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego będzie kilkakrotnie więcej środków z funduszy strukturalnych (ok. 16 mld €).

### 3. Ważniejsze wyniki kontroli

#### 3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

##### 3.1.1. Uwarunkowania prawne

Stan prawny, pozostający w związku z pozyskiwaniem i wykorzystaniem środków w ramach unijnych funduszy strukturalnych, w tym na rozwój infrastruktury transportu, określony został zarówno w przepisach wspólnotowych, jak i przepisach krajowych<sup>15</sup>.

W ramach przepisów wspólnotowych, do podstawowych aktów określających funkcjonowanie funduszy strukturalnych należy zaliczyć:

- *rozporządzenie Rady (WE) Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych;*
- *rozporządzenie Komisji (WE) Nr 448/2004 z dnia 10 marca 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) Nr 1685/2000 ustanawiające szczegółowe zasady wprowadzenia rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/1999 w sprawie kwalifikowania wydatków związanych z projektami współfinansowanymi z Funduszy Strukturalnych i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1145/2003.*

W rozporządzeniu Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. szczególne znaczenie mają przepisy dotyczące tzw. zasady  $n+2$ <sup>16</sup>. Zgodnie z tą zasadą Komisja automatycznie anuluje każdą część zobowiązania, która m.in. nie została uregulowana (w drodze wpłaty na rachunek), dla którego Komisja nie otrzymała wniosku o płatność do końca drugiego roku po roku powstania zobowiązania, albo po upływie terminu przekazania końcowego sprawozdania. Ponadto w rozporządzeniu tym m.in. postanowiono, że:

- *w pierwszej instancji odpowiedzialność za finansową kontrolę pomocy biorą państwa członkowskie, na które nałożono odpowiedzialność za śledzenie nieprawidłowości;*
- *w okresie 3 lat od wypłaty przez Komisję ostatniej raty dla danej pomocy, odpowiedzialne organy zachowują w imieniu Komisji wszystkie dokumenty dotyczące wydatków i kontroli związanych z daną pomocą;*
- *strukturalna pomoc wspólnotowa jest przedmiotem oceny ex-ante w połowie okresu programowania oraz oceny ex-post.*

W rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 448/2004 z dnia 10 marca 2004 r. określono natomiast zasady kwalifikowania kosztów, a w ramach zasad - warunki

---

<sup>15</sup> Rozszerzoną charakterystykę stanu prawnego, dotyczącą kontrolowanej działalności, zawiera Załącznik 5.4 do niniejszej Informacji.

<sup>16</sup> Rokiem „n” jest rok zaciągnięcia zobowiązania przez Komisję Europejską (zobowiązanie jest ujęte w budżecie Unii). Pierwsze zobowiązanie Komisji zostało zaciągnięte w stosunku do Polski w 2004 roku. W myśl zasady „n+2”, dla zobowiązania zawartego w 2004 r., poprawny wniosek o płatność okresową musi zostać złożony do końca 2006 roku.

kwifikowania kosztów.

Przepisy krajowe, pozostające w związku z pozyskiwaniem i wykorzystaniem unijnych funduszy strukturalnych zostały określone w wielu aktach prawnych, tj. w ustawach oraz przepisach wykonawczych do tych ustaw. Przepisy te dotyczą przede wszystkim zarządzania drogami publicznymi, finansowania dróg publicznych, zamówień publicznych, Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, Sektorowego Programu Operacyjnego Transport, kontroli skarbowej oraz prawa budowlanego<sup>17</sup>.

### 3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Sieć dróg publicznych w Polsce jest niezadowalająca zarówno pod względem gęstości, struktury, parametrów technicznych, jak i stanu nawierzchni<sup>18</sup>. Poprawa sytuacji w tym zakresie była uwarunkowana - przed akcesją Polski do Unii Europejskiej (UE) - ograniczoną wielkością środków budżetowych. Aktualnie, istotne znaczenie dla rozwoju drogowej infrastruktury transportu mają i w najbliższej przyszłości mieć będą środki pomocowe UE. Dlatego też skuteczne pozyskiwanie oraz efektywne wykorzystanie środków unijnych w celu wspomagania krajowego finansowania rozwoju infrastruktury drogowej stanowić powinno podstawowe zadanie jednostek samorządu terytorialnego, które są zarządcami ok. 95% wszystkich dróg publicznych w Polsce<sup>19</sup>. Strukturę tych dróg w 2005 r. ilustrują dane w tabeli 1.

**Tabela 1.1. Długość dróg publicznych w 2005 r. według kategorii.**

L.p.	Kategorie dróg	Długość (w km)	Struktura (w %)
1.	Drogi krajowe	18.287	4,8
2.	Drogi wojewódzkie	28.476	7,5
3.	Drogi powiatowe	128.328	33,6
4.	Drogi gminne	206.372	54,1
Ogółem		381.463	100,0

**Źródło:** obliczono na podstawie danych GUS, Transport, Wyniki działalności, Warszawa 2006.

W okresie objętym kontrolą, jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) mogły - zgodnie z obowiązującymi przepisami - występować o współfinansowanie zadań z zakresu rozwoju infrastruktury drogowej ze środków Zintegrowanego

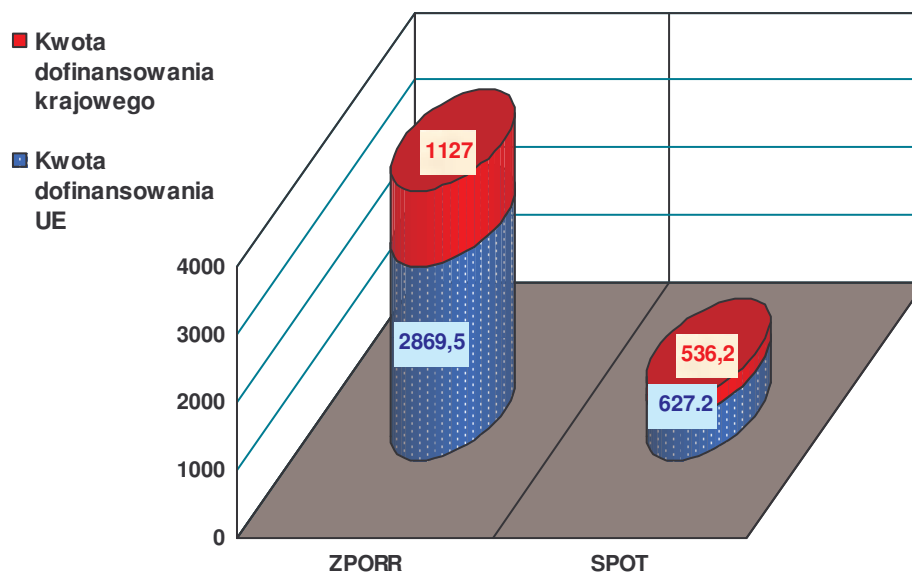
<sup>17</sup> Wykaz aktów prawnych zawiera załącznik 5.5. do niniejszej informacji.

<sup>18</sup> W porównaniu do przeciętnych wielkości w krajach UE, drogi publiczne w Polsce charakteryzują się mniejszą gęstością (o ok. 40%), dziesięciokrotnie mniejszym udziałem autostrad i dróg ekspresowych, znikomym udziałem dróg spełniających standardy naciskowe 115kN/oś (ok. 0,2%) oraz dużym udziałem dróg o złej lub niezadowalającej nawierzchni (ok. 60%). W rezultacie, zła jakość infrastruktury transportu drogowego osłabia nie tylko konkurencyjność polskiej gospodarki, ale także jej spójność z gospodarkami innych krajów Unii Europejskiej.

<sup>19</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Ze względu na funkcje w sieci drogowej, drogi publiczne dzielą się na krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Ich zarządcami są: dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, a gminnych – wójt, burmistrz bądź prezydent miasta.

Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz Sektorowego Programu Operacyjnego - Transport (SPOT). Podstawy wsparcia finansowego UE w ramach tych programów zostały określone w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004 – 2006<sup>20</sup>, w którym m.in. dokonano podziału funduszy strukturalnych pomiędzy ZPORR i SPOT oraz wymagany do ich realizacji wkład środków krajowych. Zakładaną wielkość środków na finansowanie wymienionych programów przedstawiają dane na rys. 1.1.

**Rys. 1.1. Podział środków unijnych i krajowych pomiędzy programy operacyjne (w mln €)**



**Źródło:** opracowano na podstawie danych serwisu internetowego [www.funduszezstrukturalne.gov.pl](http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl)

W ramach ZPORR, beneficjentami środków unijnych na współfinansowanie projektów drogowych mogły być samorządy województwa, powiatowe i gminne lub jednostki organizacyjne wykonujące ich zadania, a także związki, porozumienia i stowarzyszenia tych jednostek. W procesie pozyskiwania omawianych środków, Instytucją Pośredniczącą są urzędy wojewódzkie, z tym że funkcję Instytucji Pośredniczącej w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR powierzono urzędowi marszałkowskiemu<sup>21</sup>. Do dnia 31 grudnia 2005 r. Instytucją Zarządzającą był

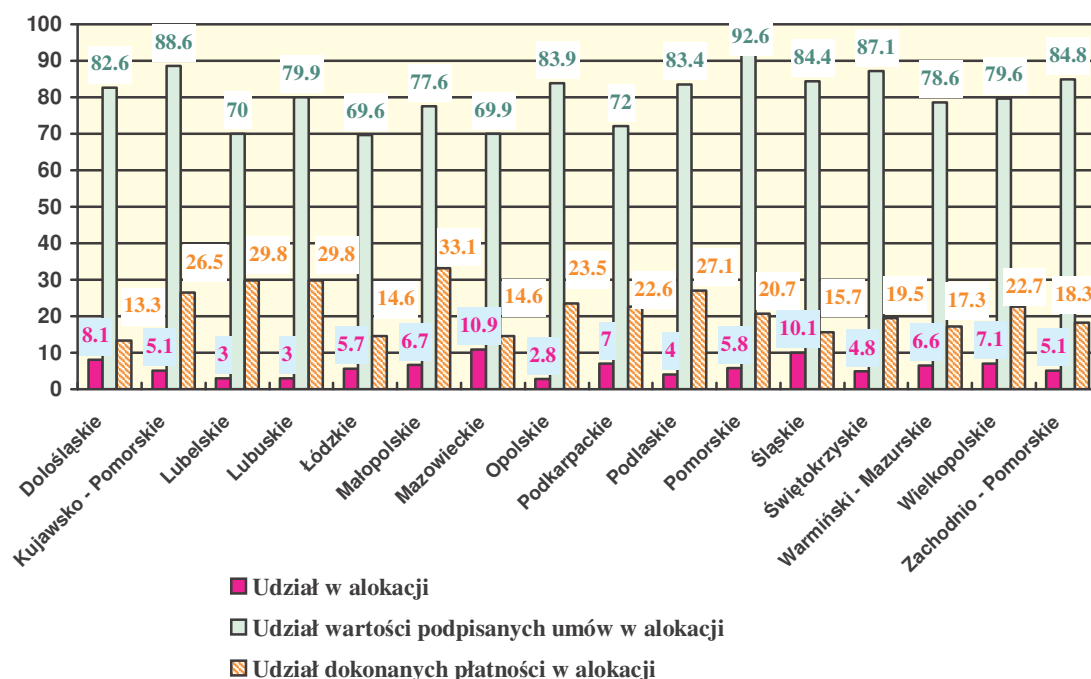
<sup>20</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 1206, ze zm.

<sup>21</sup> „Ścieżka” obiegu wniosków o uzyskanie środków pomocowych od złożenia wniosku do podpisania umowy o współfinansowanie projektu między wojewodą a beneficjentem składała się z następujących etapów: **etap 1:** Urząd Marszałkowski (60 dni roboczych) – sprawdzanie kompletności wniosku i jego weryfikacja pod względem formalnym; **etap 2.** Panel Ekspertów (45 dni roboczych, może zostać wydłużony o 20 dni roboczych w przypadku konieczności uzyskania dodatkowych ekspertyz) – ocena jakości merytorycznej wniosku; **etap 3.** Regionalny Komitet Sterujący (30 dni roboczych) – rekomendacja wniosków Zarządowi Województwa oraz **etap 4.** Zarząd Województwa (10 dni roboczych) – podjęcie, w drodze uchwały Zarządu województwa, decyzji o wyborze projektów, na podstawie rekomendacji Regionalnego Komitetu Sterującego; **etap 5** podpisanie umowy z beneficjentem przez wojewodę (60 dni roboczych).

Minister Gospodarki i Pracy, natomiast od dnia 1 stycznia 2006 r. funkcję tę pełni Minister Rozwoju Regionalnego<sup>22</sup>). Instytucją Płatniczą jest Minister Finansów.

Na ZPORR przypadało 2.869,5 mln € środków unijnych (rys. 1.1.), co stanowiło 39,7% ogólnej kwoty funduszy strukturalnych, przypadających na wszystkie programy operacyjne na lata 2004 - 2006. Według stanu na koniec czerwca 2006 r., wartość podpisanych umów o realizację projektów przez wszystkich beneficjentów ZPORR stanowiła 78,5%, a wartość dokonanych płatności – 18,9% wymienionej kwoty alokacji<sup>23</sup>. Natomiast podział tej kwoty pomiędzy poszczególne województwa, stopień wykorzystania przyznanych im kwot według podpisanych umów oraz dokonanych płatności na koniec czerwca 2006 r. przedstawiają dane na rys. 2.1.

**Rys. 2.1. Alokacja funduszy strukturalnych w ZPORR i ich wykorzystanie na dzień 30 czerwca 2006 r. według udziału: poszczególnych województw w środkach ogółem, wartości podpisanych umów oraz dokonanych płatności w tych województwach (w %).**



**Źródło:** opracowano na podstawie danych serwisu internetowego [www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl)

Generalnym celem Sektorowego Programu Operacyjnego – Transport (SPOT) jest zwiększenie spójności transportowej kraju oraz polepszenie dostępności przestrzennej miast, obszarów i regionów Polski w układzie Unii Europejskiej<sup>24</sup>. Realizacja celu SPOT odbywa się poprzez koncentrację środków finansowych na trzech priorytetach, a mianowicie:

<sup>22</sup> Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (Dz. U. Nr 265, poz. 2214).

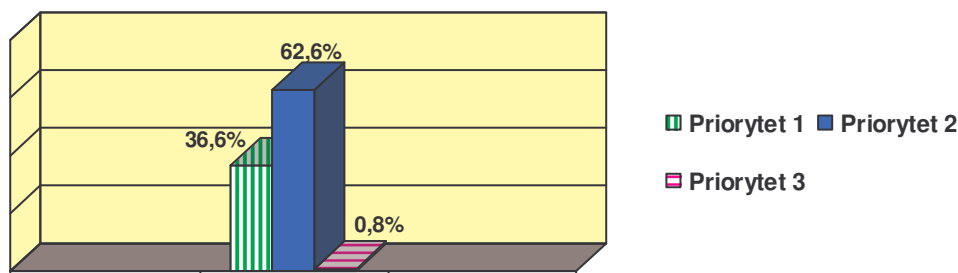
<sup>23</sup> Na koniec 2006 r. wskaźniki te wynosiły odpowiednio: 97,3% i 38,3%.

<sup>24</sup> Tj. sieci TEN-T (Trans-European Transport Network).

- *Priorytet 1 - Zrównoważony gałęziowo rozwój transportu (koleje, porty morskie, systemy intermodalne);*
- *Priorytet 2 - Bezpieczniejsza infrastruktura drogowa (drogi, poprawa bezpieczeństwa na drogach);*
- *Priorytet 3 – Pomoc techniczna.*

Komisja Europejska alokowała w SPOT na lata 2004 – 2006 kwotę w wysokości 1.163,4 mln €. Środki te zostały rozdysponowane na poszczególne priorytety programu w proporcjach, przedstawionych na rys. 3.1.<sup>25</sup>:

**Rys. 3.1. Rozdysponowanie środków SPOT według priorytetów (w % kwoty alokacji).**



**Źródło:** opracowano na podstawie danych serwisu internetowego [www.spot.gov.pl](http://www.spot.gov.pl)

W zakresie objętym kontrolą, beneficjentami środków SPOT były miasta na prawach powiatu (w ramach Priorytetu 2 Działanie 2.2 – Usprawnienie przejazdów drogami krajowymi przez miasta na prawach powiatu). Celem działania 2.2 jest polepszenie dostępności przestrzennej kraju w układzie UE, poprzez przebudowę miejskich odcinków dróg krajowych administrowanych przez samorządy w korytarzach drogowych należących do sieci TEN-T. Na realizację projektów drogowych w ramach tego działania przewidziano kwotę w wysokości 418,9 mln € (tzw. koszty kwalifikowane), z czego kwota dofinansowania unijnego została określona w wysokości 314 mln €<sup>26</sup>.

Funkcję Instytucji Zarządzającej programem SPOT pełnił do dnia 31 grudnia 2005 r. minister właściwy do spraw transportu (odpowiednio: Minister Infrastruktury oraz Minister Transportu i Budownictwa). Od dnia 1 stycznia 2006 r. Instytucją Zarządzającą jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (Minister Rozwoju Regionalnego<sup>27</sup>), natomiast Instytucją Pośredniczącą jest minister właściwy do spraw transportu (Minister Transportu) lub minister właściwy do spraw gospodarki

<sup>25</sup> Przesunięcia środków w ramach SPOT możliwe są jedynie w dwóch przypadkach, a mianowicie: decyzję o przesunięciu środków pomiędzy działaniami lub poddziałaniami w ramach danego priorytetu podejmuje Komitet Monitorujący ds. SPOT, natomiast decyzję o przesunięciu środków pomiędzy priorytetami w ramach Programu może podjąć tylko i wyłącznie Komisja Europejska. Zgodnie z obowiązującymi przepisami dostępne środki w ramach SPOT muszą być uzupełnione wyłącznie krajowymi środkami publicznymi. Oznacza to, iż tylko takie środki mogą być zakwalifikowane jako wkład własny beneficjenta na realizację danego projektu.

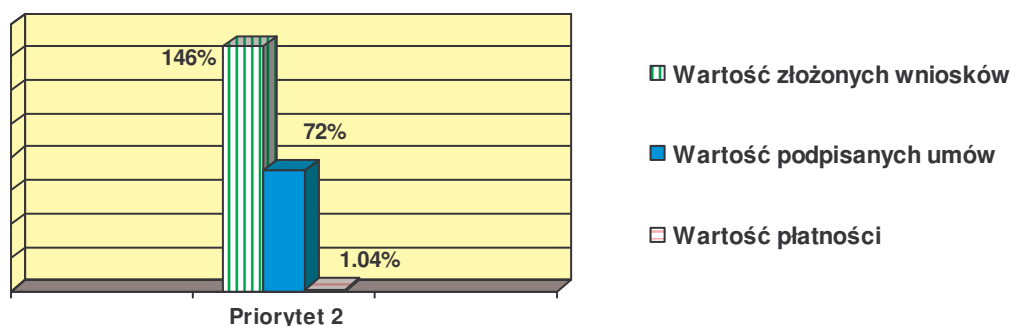
<sup>26</sup> W związku z pojawieniem się potrzeby realokacji środków pomiędzy działaniami w ramach Priorytetu 2., z działania 2.1. przekazano m.in. 150 mln € na wzmocnienie działania 2.2.

<sup>27</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (Dz. U. Nr 265, poz. 2214).

morskiej (Minister Gospodarki Morskiej)<sup>28</sup>.

Według stanu na koniec czerwca 2006 r. wartość ocenionych projektów w ramach działania 2.2 stanowiła 146% kwoty alokacji, natomiast wartość podpisanych umów stanowiła 72% tej kwoty. Do tego czasu wypłacono beneficjentom zaledwie ok. 1% zobowiązań za cały okres programowania<sup>29</sup> (rys. 4.1.).

**Rys. 4.1.** Wartość złożonych wniosków, podpisanych umów i zrealizowanych płatności w działaniu 2.2 SPOT według stanu na koniec czerwca 2006 r. (w % kwoty alokacji).



**Źródło:** opracowano na podstawie danych serwisu internetowego [www.spot.gov.pl](http://www.spot.gov.pl)

Reasumując należy podkreślić, iż możliwość pozyskania przez jednostki samorządu terytorialnego środków z funduszy strukturalnych w ramach ZPORR oraz SPOT stworzyła im m.in. lepsze - niż występujące wcześniej - warunki dla rozwoju infrastruktury drogowej<sup>30</sup>.

## 3.2. Istotne ustalenia kontroli

### 3.2.1. Znaczenie środków z funduszy strukturalnych w finansowaniu budownictwa drogowego przez skontrolowane jednostki

Skontrolowane jednostki podpisały – w okresie od listopada 2004 r. do listopada 2005 r. – umowy o dofinansowanie projektów drogowych z unijnych środków pomocowych w łącznej kwocie 1.762.920 tys. zł, a przeciętna wielkość środków z tego źródła, przypadająca na jeden projekt, wynosiła 56.868 tys. zł. Środki te, łącznie ze środkami własnymi zbadanych jednostek, mogą stanowić – w ocenie NIK – istotny udział (prawie 7%) w zaspokojeniu szacunkowych potrzeb w zakresie

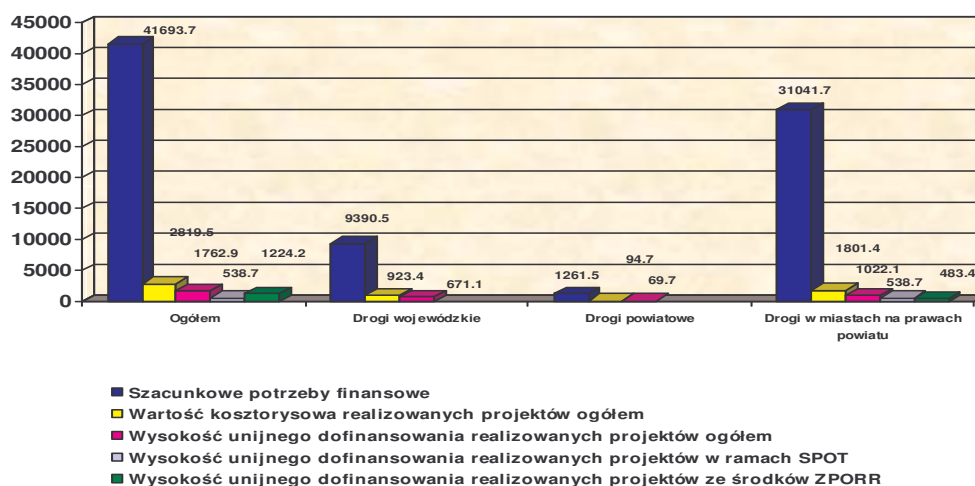
<sup>28</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 czerwca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 109, poz. 753).

<sup>29</sup> Na koniec 2006 r. wartość płatności w ramach Priorytetu 2. stanowiła już 14,4% realizacji zobowiązań za cały okres programowania.

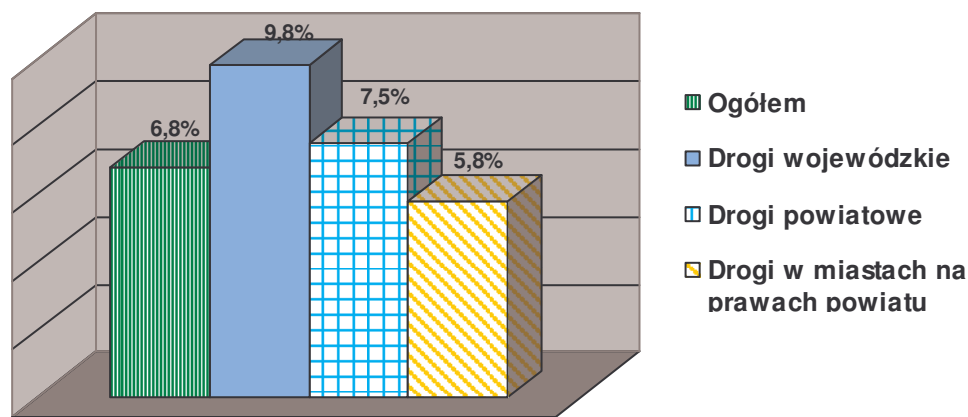
<sup>30</sup> Por. „Informacja o wynikach kontroli finansowania dróg publicznych zarządzanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe”. NIK, Warszawa, lipiec 2006 r. Nr ewid. 134/2005/P//05/066/KKT.

dostosowania gęstości sieci i technicznych parametrów zarządzanych przez nie dróg do standardów unijnych<sup>31</sup>. Należy również podkreślić, iż możliwa do uzyskania z funduszy strukturalnych pomoc prawie dwukrotnie przekraczała wysokość nakładów inwestycyjnych poniesionych przez badane jednostki w 2003 r., tj. w roku poprzedzającym uruchomienie środków pomocowych. Omawiane wielkości, w podziale na kontrolowanych zarządców poszczególnych kategorii dróg, ilustrują dane na rys. 1.2. oraz na rys.2.2.

**Rys. 1.2.** Wartość kosztorysowa realizowanych projektów drogowych oraz wysokość ich dofinansowania z funduszy strukturalnych na tle potrzeb w zakresie budownictwa drogowego (w mln zł ogółem oraz według programów operacyjnych i kontrolowanych zarządców dróg)



**Rys. 2.2.** Udział wartości realizowanych projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w szacunkowych potrzebach w zakresie finansowania budownictwa drogowego (w % według kontrolowanych zarządców dróg).

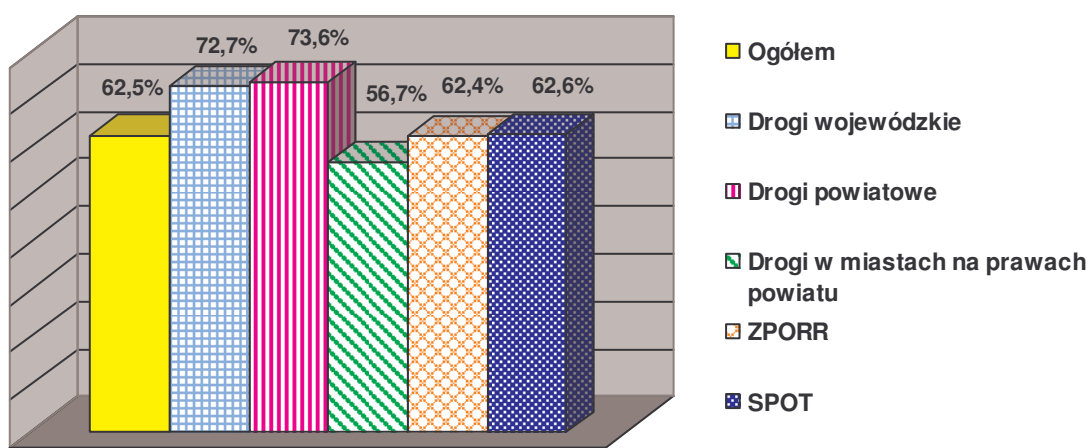


<sup>31</sup> Szacunkowe potrzeby wyliczono przyjmując następujące parametry: gęstość dróg publicznych w Polsce, mierzona zarówno w km/100 km<sup>2</sup> powierzchni kraju, jak i w km/1000 mieszkańców jest o ok. 40% mniejsza od przeciętnej w krajach UE. Łączna długość dróg spełniających standardy naciskowe UE, tj. 115 kN/oś, stanowi w Polsce zaledwie ok. 0,25% ogólnej długości dróg publicznych o twardej nawierzchni (por. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990 – 2004, NIK, Warszawa 2005, nr ewid. 161/2005/P/05/067/KKT).

<sup>32</sup> Źródłem danych do opracowania pozostałych ilustracji w tej części Informacji są również ustalenia kontroli.

Z analizy podpisanych umów wynika, że skontrolowane jednostki mogą pozyskać 69,4% środków finansowych w ramach ZPORR, a resztę - w ramach SPOT (zgodnie z obowiązującymi przepisami, o środki w ramach SPOT mogły ubiegać się tylko miasta na prawach powiatu). Uwagę zwraca fakt, iż udział dofinansowania realizowanych projektów drogowych z funduszy strukturalnych był w kontrolowanych jednostkach przeciętnie niższy od górnej granicy, tj. 75%, co przedstawiają dane na rys. 3.2. Jedną z przyczyn takiej sytuacji była ograniczona wielkość alokacji funduszy strukturalnych w porównaniu ze zgłoszonym zapotrzebowaniem na środki z tych funduszy.

**Rys. 3.2. Udział dofinansowania z funduszy strukturalnych w wartości realizowanych projektów drogowych (w % według kontrolowanych zarządców dróg oraz programów operacyjnych)**



Relatywnie najwyższe dofinansowanie realizowanych projektów drogowych ze środków unijnych mogą otrzymać zarządcy dróg powiatowych (73,6%), natomiast najniższe (średnio 56,7%) – zarządcy dróg miast na prawach powiatu. Przyjęty w podpisanych umowach stopień dofinansowania projektów drogowych w miastach na prawach powiatu ze środków ZPORR był znacznie niższy niż we wszystkich badanych jednostkach (62,4%) i wynosił zaledwie 51,3%.

Wyniki kontroli wskazują również na bardzo duże zróżnicowanie w stopniu zaspokojenia potrzeb inwestycyjnych w zakresie drogownictwa unijnymi środkami pomocowymi. W zależności od aktywności samorządów oraz merytorycznej poprawności przygotowanych wniosków o dofinansowanie, udział środków unijnych w tych potrzebach wahał się w skontrolowanych jednostkach od ok. 1% (np. w Urzędzie Miasta Warszawy, Starostwie Powiatowym w Krasnymstawie) do ponad 50% (np. w Podkarpackim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie, Starostwie Powiatowym w Przasnyszu)<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Zgodnie z NPR na lata 2007 – 2013, województwa otrzymują ponad 5-krotnie więcej środków unijnych niż w latach 2004 – 2006. Istnieje zatem szansa znacznego zwiększenia stopnia zaspokojenia przez samorządy potrzeb inwestycyjnych w zakresie budownictwa drogowego.

### **3.2.2. Pozyskiwanie środków z funduszy strukturalnych**

#### **3.2.2.1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe beneficjentów**

Do utrudnień w pozyskiwaniu środków z funduszy strukturalnych przez skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego w latach 2004 - 2006 należał w ok. 60% tych jednostek brak wystarczająco liczebnej lub odpowiednio wykwalifikowanej i kompetentnej kadry urzędniczej, zdolnej do skutecznej realizacji tego zadania. Na przykład, w stosunku do potrzeb wynikających z ilości realizowanych przedsięwzięć współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych, problemy kadrowe występowały m.in. w Tarnowskim Zarządzie Dróg Miejskich w Tarnowie (przygotowaniem wniosków i realizacją projektów zajmowała się jedna osoba), w Starostwie Powiatowym w Krasnymstawie (głównie z powodu braku dostatecznej ilości szkoleń w zakresie przygotowania i zarządzania projektami) oraz w Podkarpackim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie.

Utrudnieniem w pozyskiwaniu środków pomocowych była również rotacja przeszkolonych kadr, która miała miejsce w co drugiej skontrolowanej jednostce. Główną przyczyną rezygnacji przeszkolonych pracowników z zatrudnienia był brak w tych jednostkach wystarczających środków na zapewnienie im odpowiedniego poziomu wynagrodzeń.

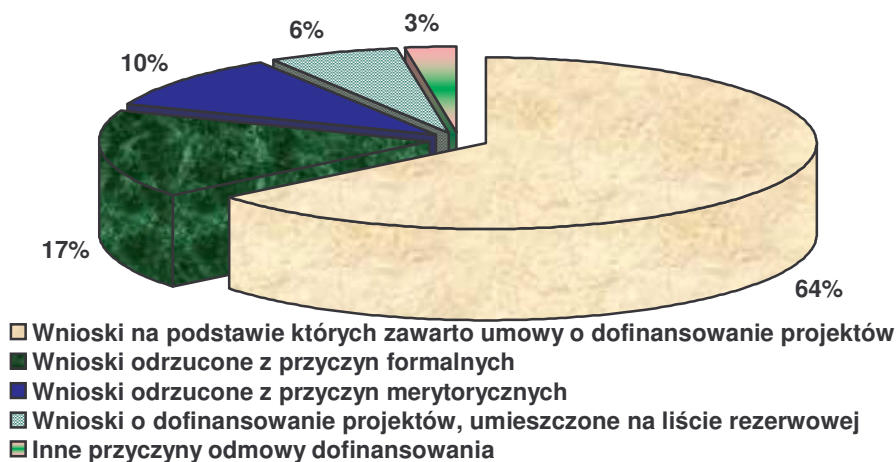
Ujemny wpływ na aplikacje o dofinansowanie projektów drogowych miała także konieczność zapewnienia utrzymania ruchu komunikacyjnego na modernizowanych odcinkach dróg. Na przykład, liczba rozpoczynanych modernizacji lub nowych inwestycji w Zarządzie Dróg Miejskich w Warszawie zależała przede wszystkim od możliwości wprowadzenia ograniczeń w ruchu na istniejącym układzie drogowym. Możliwości inwestycyjne Warszawy zwiększą się dopiero po wybudowaniu przez administrację rządową ekspresowej obwodnicy, na którą będzie można kierować ruch objazdowy. Podobna sytuacja miała miejsce w Rzeszowie, gdzie prezydent miasta – podejmując działania na rzecz uzyskania dofinansowania projektów – kierował się również koniecznością zminimalizowania uciążliwości dla mieszkańców i utrudnień w ruchu drogowym w czasie realizacji projektów.

#### **3.2.2.2. Procedury składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie**

Skontrolowane jednostki złożyły łącznie 192 wnioski o dofinansowanie projektów z zakresu budownictwa drogowego. Stwierdzono, iż w 123 przypadkach zostały podpisane umowy o dofinansowanie projektów, 52 wnioski odrzucono (w tym 32 z powodów formalnych, a 20 z przyczyn merytorycznych), 12 wniosków, po pozytywnym zaopiniowaniu, umieszczono na liście rezerwowej (z powodu braku środków pomocowych), 2 wnioski zostały wycofane przez wnioskodawcę (Urząd Miasta Zamościa). W pozostałych przypadkach wnioskodawca nie posiadał

informacji o sposobie załatwienia aplikacji<sup>34</sup>. Procentową strukturę efektów rozpatrywania wniosków o dofinansowanie z funduszy strukturalnych projektów drogowych, złożonych przez kontrolowane jednostki, przedstawiono na rys. 4.2.

**Rys. 4.2. Efekty rozpatrywania wniosków o dofinansowanie projektów drogowych (w % wniosków według sposobu załatwienia).**



Przedstawione na powyższym rysunku dane dają podstawę do pozytywnej oceny działalności większości skontrolowanych podmiotów w zakresie poprawności opracowania wniosków o dofinansowanie. Łącznie z wnioskowanymi projektami, umieszczonymi na liście rezerwowej, ponad 70% złożonych wniosków spełniało kryteria, wymagane obowiązującymi przepisami. Tylko co szósty wniosek został odrzucony z przyczyn formalnych<sup>35</sup> oraz co dziesiąty – z przyczyn merytorycznych. Do głównych przyczyn odrzucenia wniosków należało niespełnienie kryterium wyboru projektów, bądź brak udokumentowanego prawa do dysponowania gruntami pod wnioskowany projekt. Na przykład:

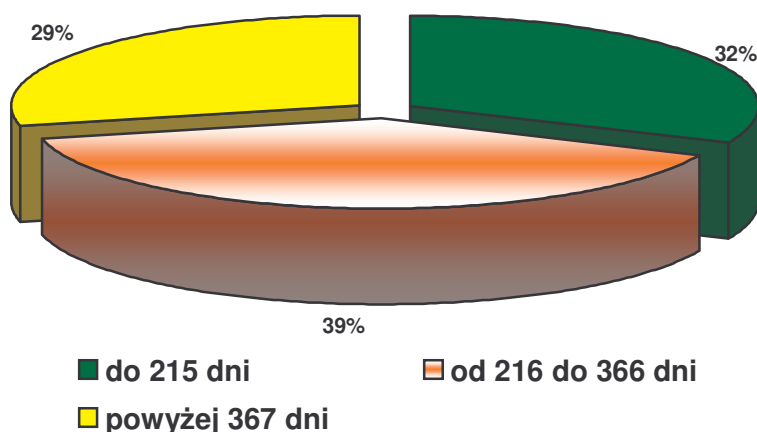
- *Prezydent Miasta Piekary Śląskie złożył 6 wniosków o dofinansowanie. Z powodów formalnych, w tym braku zgodności z celami działania 1.1., Śląski Urząd Marszałkowski odrzucił cztery z tych wniosków;*
- *odrzuconie przez Ministerstwo Infrastruktury wniosku Prezydenta Miasta Płocka, dotyczącego budowy IV i V odcinka drogi dojazdowej do przeprawy mostowej wynikało z braku udokumentowanego prawa do dysponowania wszystkimi gruntami pod budowę drogi oraz braku pozwolenia na budowę.*

<sup>34</sup> Urząd Miasta Wrocławia złożył w Ministerstwie Infrastruktury 5 wniosków o dofinansowanie projektów drogowych (w ramach SPOT), z czego 3 projekty uzyskały dofinansowanie. W sprawie nieotrzymania dofinansowania 2 zgłoszonych projektów, Dyrektor Biura Zarządzania Funduszami Europejskimi w Urzędzie Miasta wyjaśnił, że z przekazanych telefonicznie informacji przez pracowników ministerstwa transportu wynikało, iż we wrześniu 2005 r. projekty te były rozpatrywane na posiedzeniu Zespołu Roboczego. W dniu 20 września 2005 r. oba projekty uzyskały pozytywną rekomendację Komitetu Sterującego SPOT. Do dnia 12 lipca 2006 r. beneficjent nie otrzymał jednak odpowiedzi w sprawie decyzji dotyczącej dofinansowania przedmiotowych projektów ze środków SPOT.

<sup>35</sup> Przypadki te dotyczyły 10. skontrolowanych jednostek, a mianowicie: Dolnośląskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu; urzędów miast: Jastrzębie Zdrój, Lublin, Piekary Śląskie, Poznań, Radom i Tarnów oraz starostw powiatowych: Krasnystaw, Nowy Targ i Mielec.

Wyniki kontroli dały natomiast podstawę do negatywnej oceny sprawności rozpatrywania wniosków o dofinansowanie projektów drogowych przez instytucje pośredniczące i zarządzające programami operacyjnymi. Okres od zarejestrowania wniosku do podpisania umowy o dofinansowanie wynosił od 81 dni (wniosek Starostwa Powiatowego w Kwidzynie) do 509 dni (Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie). Tylko w 39 przypadkach (na 123 podpisane umowy) okres ten był krótszy niż 215 dni, tj. nie przekraczał maksymalnego czasu, określonego w „Podręczniku procedur wdrażania ZPORR” (zob. str. 15). W pozostałych 84 przypadkach rozpatrywanie wniosków trwało dłużej, w tym 35 umów zostało zawarte po upływie ponad roku od zarejestrowania wniosków. Strukturę upływu czasu według liczby podpisanych umów od daty zarejestrowania wniosku przedstawia rys. 5.2.

**Rys. 5.2. Struktura upływu czasu od daty zarejestrowania wniosku do daty zawarcia umowy o dofinansowanie projektu drogowego (w % umów przypadających na wyodrębnione przedziały czasowe)**



Do podstawowych przyczyn długiego okresu między zarejestrowaniem wniosku a podpisaniem umowy o dofinansowanie należały częste zmiany uregulowań prawnych dotyczących przygotowania i opracowania wniosku, zmiany obowiązujących wersji „Generatora Wniosków” w trakcie ogłoszonego naboru wniosków oraz zbyt długie i niejasne procedury oceny merytorycznej wniosków, stosowane przez Panel Ekspertów<sup>36</sup>.

Ostatecznej wersji Generatora wniosków nie było do końca 2005 roku. Składane wnioski były w czerwcu 2004 r. pisane w programie Word, a następnie kilkakrotnie przepisywane do nowszych wersji Generatora, które wymagały wypełnienia nowych, nieobowiązujących wcześniej, pozycji lub tabel.

Istotnym czynnikiem mającym negatywny wpływ na sprawność rozpatrywania wniosków o dofinansowanie projektów było rozbieżność kompetencji między urzędami marszałkowskimi (nabór wniosków) i urzędami wojewódzkimi (podpisywanie umów oraz finansowanie). Eksperti obu urzędów mieli często odmienne zdanie w tej samej

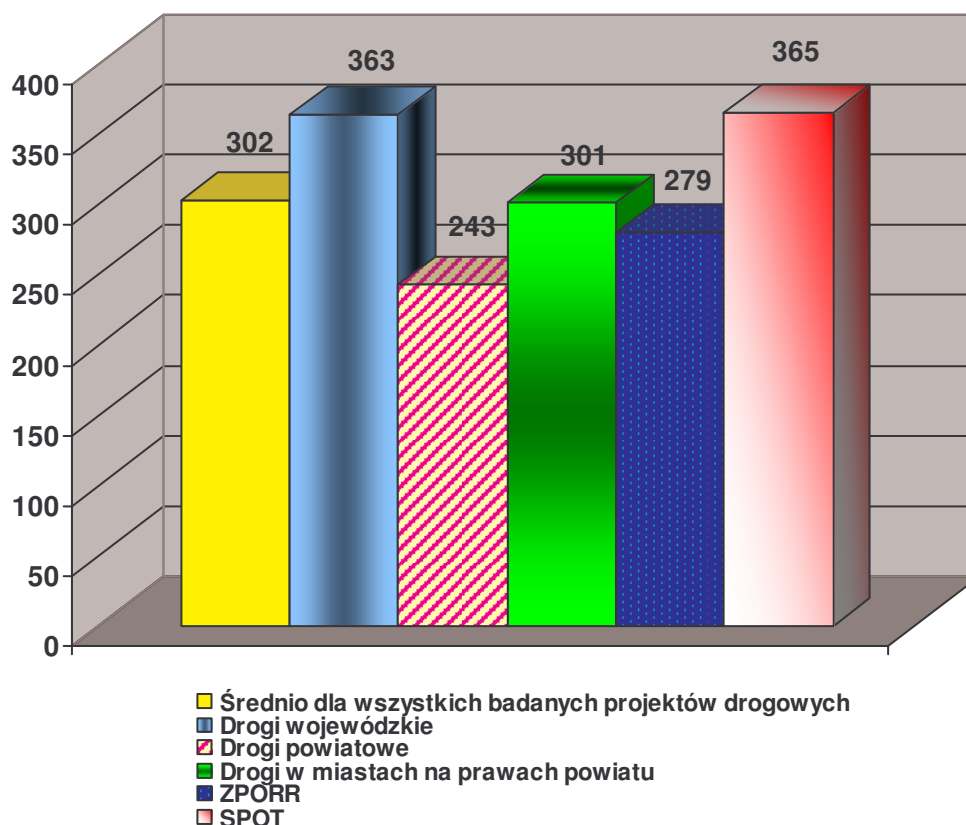
<sup>36</sup> Ujemny wpływ na długość okresu rozpatrywania niektórych wniosków miały również wspomniane już błędy formalne i merytoryczne oraz konieczność uzupełniania i wprowadzania korekt w dokumentach, stanowiących załączniki do wniosku.

sprawie, co skutkowało nieustannymi korektami, a nawet odrzuceniem wniosku. Ponadto, zbędnym ciałem – w ocenie NIK - był Panel Ekspertów, ponieważ jego decyzje i tak były później korygowane przez Komitet Sterujący i Zarząd Województwa. Poza tym, długotrwałość rozpatrywania wniosków o dofinansowanie wynikała z braku ich wstępnej weryfikacji oraz ze zbyt dużej liczby wymaganych załączników do wniosku.

W co piątym przypadku formalnej i merytorycznej oceny wniosków w ramach ZPORR zarówno Panel Ekspertów, jak i Regionalny Komitet Sterujący prezentowały różne stanowiska w sprawie danego wniosku. Podobna sytuacja w zakresie sprawności rozpatrywania wniosków miała miejsce w b. Ministerstwie Infrastruktury, pełniącym funkcję Instytucji Zarządzającej dla SPOT. Na przykład, w ramach SPOT, Prezydent Poznania zawarł z Ministrem Infrastruktury 3 umowy o dofinansowanie projektów drogowych, które zostały podpisane odpowiednio po 156, 250 i 369 dniach od dnia zarejestrowania wniosku.

W rezultacie powyżej opisanych przyczyn, przeciętny upływ czasu od daty złożenia wniosku do daty podpisania umowy o dofinansowanie projektu drogowego wynosił w skontrolowanych jednostkach 302 dni, zamiast wspomnianych wcześniej ok. 215 dni (rys. 6.2). Najdłużej, bo średnio 365 dni trwało rozpatrywanie wniosków w ramach SPOT, a najkrócej (przeciętnie 243 dni) – w przypadku wniosków, złożonych przez starostów powiatów w ramach ZPORR.

**Rys. 6.2.** Przeciętny upływ czasu od daty złożenia wniosku do daty podpisania umowy o dofinansowanie projektu drogowego z funduszy strukturalnych (w dniach według kontrolowanych zarządców dróg oraz programów operacyjnych).



### 3.2.2.3. System dokumentowania wniosków

W ocenie NIK, istotną barierą na etapie składania wniosków o dofinansowanie projektów drogowych był obowiązek - wprowadzony krajowymi przepisami wykonawczymi<sup>37</sup> - załączania zbyt dużej liczby dokumentów do wniosku. Beneficjenci zobowiązani byli do składania wraz z wnioskami nawet do 20 załączników, w tym niektóre liczące po kilkaset stron. Do najważniejszych załączników można zaliczyć m.in. studium wykonalności, ocenę oddziaływania na środowisko, pozwolenie na budowę, projekt budowlany, oświadczenia, zaświadczenia, wypisy, bądź bilanse. Należy przy tym nadmienić, że zarówno w przepisach wspólnotowych<sup>38</sup>, jak i ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju<sup>39</sup> nie określono obowiązku dołączania do wniosku tak rozbudowanej dokumentacji. Ponadto, przygotowanie takiej dokumentacji wymagało poniesienia nie tylko dużych nakładów pracy, ale również było bardzo kosztowe dla wszystkich skontrolowanych wnioskodawców. Wnioskodawcy ci ponosili koszty (nawet kilkaset tysięcy złotych) nie mając żadnej gwarancji przyjęcia projektu do współfinansowania ze środków funduszy strukturalnych. Na przykład:

- *koszty przygotowania wniosku wraz ze studium wykonalności, projektem technicznym i programem rewitalizacji pn. „Budowa dróg publicznych i kanalizacji sanitarnej na terenie byłej Kopalni Węgla Kamiennego Moszczenica”, złożonego przez Prezydenta Miasta Jastrzębie Zdrój (w ramach ZPORR) wyniosły co najmniej 303 tys. zł, co stanowiło 3,05% łącznej wartości projektu. Projekt ten nie został wdrożony;*
- *Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie złożył m.in. wniosek dotyczący dofinansowania projektu pn. „Przebudowa drogi Nr 567”. Projekt ten został umieszczony na liście rezerwowej. Koszt opracowania dokumentacji projektowej i studium wykonalności wyniósł natomiast 534 tys. zł i stanowił 1,3% wartości projektu.*

W związku z powyższym, na uwagę zasługują - w ocenie NIK – propozycje kierowników kontrolowanych jednostek (w składanych wyjaśnieniach), którzy m.in. postulowali, iż celowe byłoby składanie wniosków uproszczonych. Wnioski takie powinny ich zdaniem podlegać wstępnej ocenie pod kątem wymogów unijnych,

<sup>37</sup> Np. zob. rozporządzenia: Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie trybu składania i wzorów wniosków o dofinansowanie realizacji projektów w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 - 2006 (Dz. U. Nr 257, poz. 2576) oraz Ministra Infrastruktury z dnia 24 listopada 2004 r. w sprawie trybu składania oraz wzorów dokumentów obowiązujących w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 - 2006 (Dz. U. Nr 270, poz. 2683).

<sup>38</sup> Por. rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. U. UE Nr L 161, z dnia 26 czerwca 1999 r.) oraz rozporządzenie Komisji (WE) Nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. dotyczące systemów zarządzania i kontroli w zakresie pomocy udzielanej w ramach Funduszy Strukturalnych zarządzanych przez państwa Członkowskie (Dz. U. UE. Nr L 63, z dnia 3 marca 2001 r.).

<sup>39</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.

a dopiero po ich akceptacji powinna być przygotowana pełna dokumentacja techniczna oraz inne wymagane przepisami dokumenty.

#### **3.2.2.4. Dostępność aktów prawnych i innych dokumentów**

Negatywny wpływ na sprawność rozpatrywania wniosków o dofinansowanie projektów drogowych z unijnych funduszy strukturalnych miała działalność legislacyjna administracji rządowej w zakresie wydawania przepisów wykonawczych, określających materię pozyskiwania i wykorzystania środków z tych funduszy. Ocena ta dotyczy późnego wydania przepisów wykonawczych do przywołanej ustawy o Narodowym Planie Rozwoju, częstych zmian tych przepisów oraz późnego publikowania wytycznych i instrukcji szczegółowo określających postępowanie beneficjentów w omawianym zakresie.

Wydawanie przepisów wykonawczych do wyżej powołanej ustawy nastąpiło po rozpoczęciu naboru wniosków o dofinansowanie projektów w ramach SPOT i ZPORR<sup>40</sup>. W związku z tym, już w październiku 2004 r. NIK sygnalizowała zagrożenia dla efektywnego wykorzystania środków pomocowych UE na budownictwo drogowe wskutek nie wydania przez Ministra Infrastruktury rozporządzenia w sprawie trybu składania i wzoru wniosków o dofinansowanie realizacji projektów w ramach SPOT<sup>41</sup>. Dodatkowym utrudnieniem dla beneficjentów było zmienianie przepisów wykonawczych w trakcie naboru wniosków i realizacji projektów drogowych. I tak:

- *po upływie 2 miesięcy od ogłoszenia naboru wniosków weszło w życie rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego<sup>42</sup>, (tj. z dniem 26 lipca 2004 r.). Następnie, tj. w dniu 25 sierpnia 2004 r., Minister Gospodarki i Pracy wydał rozporządzenie w sprawie Uzupelnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego<sup>43</sup>. W załączniku do tego rozporządzenia podano (str. 493) m.in., że „...Urząd Marszałkowski dokonuje oceny projektów w oparciu o kryteria formalne... (...lista komórek odpowiedzialnych za ocenę formalną będzie załączona do podręcznika wdrażania ZPORR<sup>44</sup>) i przekazuje je Panelowi Ekspertów....”;*
- *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2004 r. w sprawie*

---

<sup>40</sup> Nabór wniosków o dofinansowanie projektów drogowych w ramach SPOT i ZPORR rozpoczął się w maju 2004 r.

<sup>41</sup> Informacja o wynikach kontroli wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej, Nr ew. 3/2005/P/071/KKT, Warszawa, styczeń 2005 r. Wcześniej o zagrożeniach tych informowany był Minister Infrastruktury w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 21 października 2004 r., Nr KKT-41002/3/04.

<sup>42</sup> Dz. U. Nr 166, poz. 1745.

<sup>43</sup> Dz. U. Nr 200, poz. 2051.

<sup>44</sup> Podręcznik ten opublikowano w październiku 2004 r.

przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004-2006<sup>45</sup> weszło w życie z dniem 12 sierpnia 2004 roku. Dopiero w dniu 8 października 2004 r. Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 - 2006<sup>46</sup>. Następne zmiany tego rozporządzenia dokonane były dwukrotnie w 2005 roku<sup>47</sup>. Wprowadzone zmiany dotyczyły m.in. doprecyzowania kwalifikowalności wydatków, wprowadzenia poprawek oraz dodatkowych zaleceń i kryteriów wyboru projektów;

- po upływie 5 miesięcy od wejścia w życie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju<sup>48</sup> i od rozpoczęcia naboru wniosków o dofinansowanie weszło w życie (z dniem 3 grudnia 2004 r.) rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie trybu składania i wzorów wniosków o dofinansowania realizacji projektów w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006<sup>49</sup>. Rozporządzenie to było zmieniane w 2005 roku<sup>50</sup>. Wprowadzone zmiany dotyczyły m.in. konieczności ponownej oceny formalnej i merytoryczno-technicznej wniosków, dla których nie zawarto jeszcze umów o dofinansowanie;
- dopiero 23 grudnia 2004 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 listopada 2004 r. w sprawie trybu składania oraz wzorów dokumentów obowiązujących w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 - 2006<sup>51</sup>.

Z opóźnieniem w stosunku do daty ogłoszenia naboru wniosków wydawane były wytyczne i instrukcje dla beneficjentów, informujące o procedurach postępowania przy pozyskiwaniu środków pomocowych. Na przykład:

- po upływie dwóch miesięcy od ogłoszenia naboru wniosków o dofinansowanie, tj. w lipcu 2004 r., Minister Gospodarki i Pracy opublikował na stronach internetowych podręcznik przeznaczony dla instytucji zarządzających, pośredniczących i beneficjentów programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych pn. „Ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce” Dokument roboczy, jako podstawa do dalszych prac, pt.: „Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006. Ogólny podręcznik wdrażania” - Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej opublikowało na stronach internetowych w dniu 19 stycznia 2004 roku;
- podręcznik beneficjenta końcowego pn. „Ogólne zasady zarządzania funduszami

<sup>45</sup> Dz. U. Nr 177, poz. 1828.

<sup>46</sup> Dz. U. Nr 149, poz. 1567.

<sup>47</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 maja 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 - 2006 (Dz. U. Nr 95, poz. 800) i rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 lipca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004-2006 (Dz. U. Nr 135, poz. 1141).

<sup>48</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 1206, ze zm. Ustawa weszła w życie z dniem 8 czerwca 2004 r.

<sup>49</sup> Dz. U. Nr 257, poz. 2575.

<sup>50</sup> Dz. U. Nr 102, poz. 853.

<sup>51</sup> Dz. U. Nr 270, poz. 2683.

*strukturalnymi dla Sektorowego Programu Operacyjnego Transport 2004-2006” Ministerstwo Infrastruktury opublikowało w marcu 2005 roku<sup>52</sup>;*

- *w październiku 2004 r. zamieszczono na stronach internetowych Ministerstwa Gospodarki i Pracy „Podręcznik wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego”;*
- *dopiero w lutym 2005 r. opublikowano na stronach internetowych Ministerstwa Gospodarki i Pracy wytyczne pt. „Kwalifikowalność wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego”.*

### **3.2.2.5. Alokacja środków z funduszy strukturalnych**

Na trudności w pozyskaniu środków z funduszy strukturalnych na dofinansowanie samorządowego budownictwa drogowego ujemny wpływ miała również ograniczona wartość kwoty tych funduszy, którymi zarządzała strona polska. Świadczy o tym fakt, iż skontrolowani beneficjenci złożyli wnioski, których wartość projektów przekroczyła 1,6 razy wartość faktycznie podpisanych umów o dofinansowanie. W konsekwencji, uzyskane przez beneficjentów dofinansowanie stanowiło tylko 62,6% wnioskowanej kwoty. Zaledwie cztery skontrolowane jednostki podpisały umowy o wnioskowaną wartość dofinansowania<sup>53</sup>. Wartość uzyskanego dofinansowania przez pozostałych beneficjentów wahała się od 9,9% (Urząd Miasta Jastrzębie Zdrój) do 90,0% (Urząd Miasta Poznania) wnioskowanej kwoty. Ponadto ustalono, że niektóre skontrolowane podmioty, mając świadomość ograniczonej puli funduszy strukturalnych, nie zgłaszały wniosków o dofinansowanie wszystkich projektów, przygotowanych do realizacji. Na przykład:

- *mimo, że Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie posiadał przygotowane projekty, spełniające wymogi dofinansowania z funduszy strukturalnych, to wszystkich ich nie zgłosił, m.in. z powodu ściśle określonej dla Województwa Mazowieckiego alokacji środków unijnych;*
- *w ramach naboru wniosków w działaniu 1.1., do Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie wpłynęło 126 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 393.365 tys. zł. Do rozdysponowania było natomiast 38.107 tys. zł, co stanowiło 9,7% zgłoszonych potrzeb. W związku z tym, szansa na uzyskanie dofinansowania była – w ocenie Skarbnika Powiatu Krasnostawskiego – znikoma.*

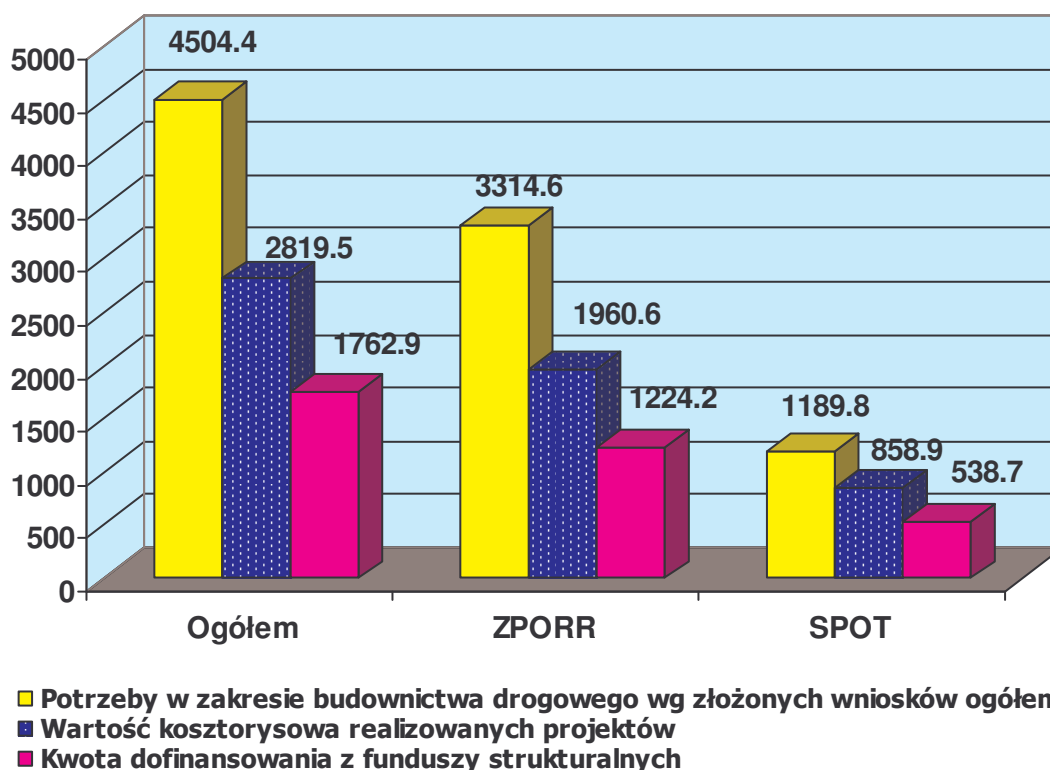
O skali rozbieżności między zgłoszonym zapotrzebowaniem we wnioskach skontrolowanych jednostek o dofinansowanie projektów drogowych, a faktyczną wartością projektów, określoną w zawartych umowach o dofinansowanie informują dane na rys. 7.2.

---

<sup>52</sup> Na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury.

<sup>53</sup> Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie, Urząd Miasta w Rzeszowie, starostwa powiatowe w Ostrowie Wielkopolskim oraz Przasnyszu.

**Rys. 7.2.** Wartość kosztorysowa realizowanych projektów drogowych oraz wysokość ich dofinansowania z funduszy strukturalnych na tle potrzeb określonych w złożonych wnioskach (w mln zł ogółem oraz według programów operacyjnych).



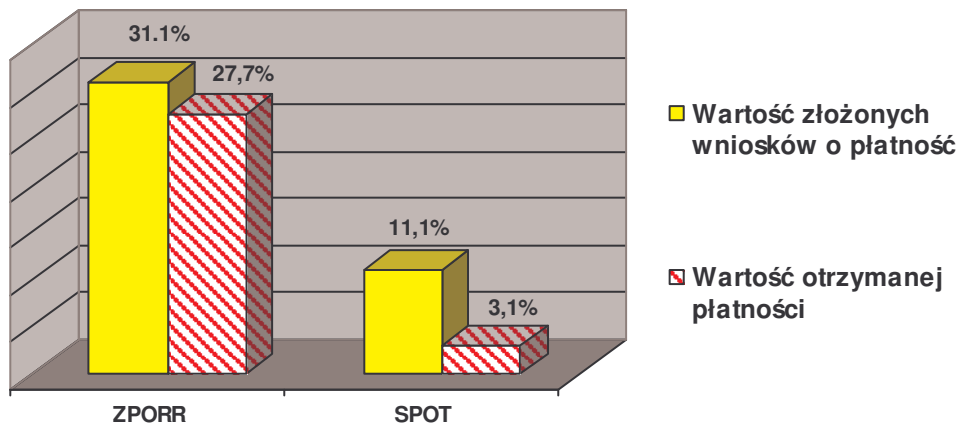
Należy nadmienić, iż ważnym ograniczeniem w pozyskiwaniu środków unijnych na dofinansowanie inwestycji na drogach krajowych w miastach na prawach powiatu, położonych poza siecią TEN-T, było wykluczenie w dokumentach programowych na lata 2004 – 2006 takiej możliwości. Miasta te nie kwalifikowały się do uzyskania pomocy w finansowaniu dróg krajowych zarówno z funduszy strukturalnych w ramach SPOT, jak i ZPORR.

### 3.2.3. Stopień wykorzystania środków z funduszy strukturalnych

Szczegółowa analiza realizacji postanowień podpisanych 30 umów o dofinansowanie projektów drogowych wykazała, że na podstawie złożonych wniosków o refundację wydatków, z przyznanej w tych umowach kwoty w łącznej wysokości 628,6 mln zł, do końca czerwca 2006 r. wypłacono skontrolowanym jednostkom 85,2 mln zł. Oznacza to, iż skontrolowanym beneficjentom do końca czerwca 2006 r. zrefundowano przeciętne 13,6% kwoty dofinansowania, określonej w podpisanych umowach. Dwukrotnie wyższy udział (27,7%) wartości zrefundowanych wydatków w kwocie dofinansowania wynikającego z umów (w wysokości 267,3 mln zł) stwierdzono w przypadku realizacji 22 projektów drogowych w ramach ZPORR. Pod tym względem znacznie mniej korzystnie przedstawiała się sytuacja w przypadku realizacji 8 zbadanych projektów drogowych w ramach SPOT. Ustalono, że do dnia

30 czerwca 2006 r. wartość dokonanych płatności stanowiła zaledwie 3,1% kwoty dofinansowania tych projektów (w łącznej wysokości 361,3 mln zł)<sup>54</sup>.

**Rys. 8.2. Udział złożonych wniosków o płatność oraz dokonanych płatności w wartości umownych zobowiązań w zakresie dofinansowania analizowanych projektów drogowych według programów operacyjnych (stan na koniec czerwca 2006 r.).**



Do głównych przyczyn niskiego – ocenie NIK - stopnia dokonanych refundacji wydatków należy przede wszystkim zaliczyć przewlekłość postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, wstrzymywanie wypłat refundacji do czasu podpisania aneksów do umów o dofinansowanie projektów, długotrwały proces uzgadniania podręcznika wewnętrznych procedur zarządzania i kontroli (zwłaszcza w ramach SPOT), opóźnienia w realizacji robót drogowych oraz występujące błędy we wnioskach o refundację.

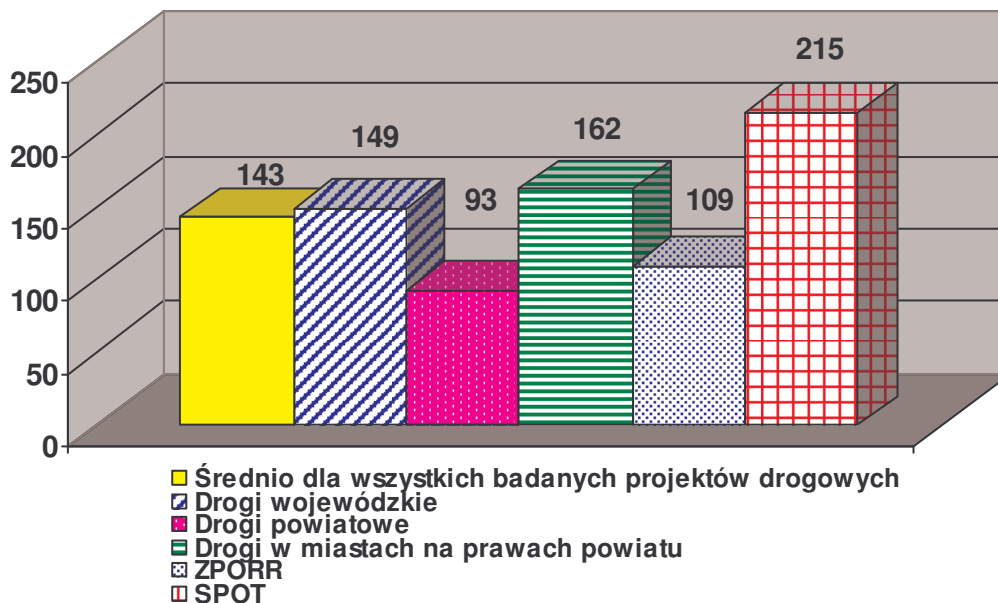
### 3.2.3.1. Udzielanie zamówień publicznych

Jednym z czynników negatywnie oddziałujących na stopień wykorzystania funduszy strukturalnych przez badane jednostki był przewlekły proces udzielania zamówień publicznych na wykonanie projektów drogowych, a zwłaszcza o dużej wartości kosztorysowej<sup>55</sup>. W przypadku 13 na 30 zbadanych projektów czas postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych, liczony od pierwszego terminu otwarcia ofert, trwał ok. 10 miesięcy. Upływ czasu od ogłoszenia przetargu do zawarcia umowy dla 30 analizowanych projektów drogowych przedstawiono na rys. 9.2.

<sup>54</sup> Ze względu na fakt, iż do dnia 30 czerwca 2006 r. kontrolowane jednostki zakończyły realizację 10 analizowanych projektów drogowych (projekty te zostały zrealizowane przez Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu, Dolnośląski Zarząd Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu, starostwa powiatowe w Kwidzynie, Krasnymstawie, Ostrowie Wielkopolskim i Mielcu oraz miasta na prawach powiatu - Jastrzębie Zdrój, Lublin, Piekary Śląskie i Radom), to udział dokonanych płatności (27,7%) w analizowanej próbie realizowanych projektów był wyższy niż przeciętnie w kraju (18,9%). Wyższy niż średnio w kraju (1,04%) był także udział płatności w ramach SPOT (3,1%).

<sup>55</sup> Łączna wartość dofinansowania wszystkich zbadanych projektów (tj. 30) wynosiła 628.593 tys. zł, czyli przeciętnie - 20.953 tys. zł.

**Rys. 9.2.** Przeciętny upływ czasu od daty ogłoszenia przetargu do daty podpisania umowy z wykonawcą robót drogowych (w dniach według kontrolowanych zarządców dróg oraz programów operacyjnych)



Istotny wpływ na wydłużanie czasu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego miały protesty, składane przez oferentów<sup>56</sup>. Ustalono, że w przypadku 8 postępowań<sup>57</sup>, protesty oferentów były bezzasadne. Przyczyniły się jednak one do przesunięcia terminu zawarcia umowy z wykonawcą oraz niepotrzebnie angażowały sądy i Urząd Zamówień Publicznych<sup>58</sup>. Na przykład:

- komisja przetargowa Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie (ZDM) dokonała w dniu 18 października 2004 r. oceny ofert na „Modernizację Alej Jerozolimskich, odcinek rondo Zesłańców Syberyjskich do wiaduktu nad torami PKP”. W dniu 25 października 2004 r. jeden z oferentów złożył protest wnosząc o unieważnienie czynności odrzucenia jego oferty oraz powtórzenie czynności oceny ofert. ZDM oddalił jego protest. Oferent ten wniósł odwołanie w dniu 3 listopada 2004 roku. W dniu 18 listopada 2004 r. Zespół Arbitrów uwzględnił to odwołanie i nakazał powtórzenie czynności wyboru ofert, a w dniu 24 stycznia

<sup>56</sup> Protesty dotyczyły 13 zamówień o realizację projektów, których kwota dofinansowania wynosiła 294.658 tys. zł, tj. średnio 30.358 tys. zł.

<sup>57</sup> Tj. prowadzonych przez: Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu, Miejski Zarząd Dróg w Toruniu, Urząd Miasta Zamościa, Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie i Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie.

<sup>58</sup> Ze względu na okres objęty kontrolą, nie było możliwości dokonania oceny praktycznych skutków ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 79, poz. 551). Ustawa weszła w życie 25 maja 2006 r., a jej celem było m.in. usprawnienie i przyspieszenie realizacji projektów, a tym samym zwiększenie poziomu wykorzystania funduszy unijnych. Nowelizacja ustawy była jednym z elementów „Programu naprawczego zwiększającego absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004 - 2006”, realizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

2005 r. komisja przetargowa ponownie wybrała tę samą ofertę. W dniu 18 lutego 2005 r. ZDM wystąpił do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wyrażenie zgody i wydanie decyzji administracyjnej na zawarcie umowy z wybranym oferentem przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu z dnia 3 lutego 2005 roku. Decyzją z dnia 16 marca 2005 r. Prezes UZP odmówił wyrażenia zgody na zawarcie umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu. Tymczasem, obserwator ze strony UZP informował m.in., że w trakcie prowadzonych czynności nie stwierdził naruszenia prawa przez zamawiającego. Postępowanie przedłużyło się wskutek uporczywego składania protestów i odwołań oraz konieczności długiego oczekiwania na rozstrzygnięcie skargi przez Sąd Okręgowy, który w dniu 10 lutego 2005 r. wydał wyrok oddalający skargę, co było równoznaczne z wykluczeniem tego oferenta z postępowania. Oferent ten, nie mogąc już wykazać swojego interesu prawnego w tym postępowaniu, poprzez wnoszenie kolejnych odwołań usiłował – zdaniem obserwatora - doprowadzić do sytuacji, w której zamawiający, wskutek upływu czasu utraci środki finansowe pozyskane z UE i będzie zmuszony do unieważnienia przetargu”. Stosowną umowę z wykonawcą ZDM podpisał dopiero w dniu 28 czerwca 2005 r., tj. po 9 miesiącach od pierwotnego otwarcia ofert.

W 5 pozostałych przypadkach<sup>59</sup>, wystąpiła konieczność uwzględniania protestów i przeprowadzenia dodatkowych czynności, co – zdaniem NIK – wynikało z nierzetelnej pracy komisji przetargowych, dokonujących oceny dokumentów złożonych przez oferentów. Ponadto, wymagano od oferentów dokumentów, które nie były wymienione w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy<sup>60</sup>. Kolejnym powodem uznania protestów oferentów było niewłaściwe opracowanie SIWZ, polegające na nieprecyzyjnym określaniu obowiązków zamawiającego. Na przykład:

- *Urząd Miasta Płocka wszczął w dniu 6 stycznia 2005 r. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na „Budowę dróg dojazdowych (krajowych) do II przeprawy mostowej w Płocku - Etap 1. Budowa odcinka I i II”. W dniu 26 stycznia 2005 r., na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>61</sup>, postępowanie to zostało unieważnione przez Urząd. Zamawiający uwzględnił bowiem protest jednego z oferentów (z dnia 21 stycznia 2005 r.), dotyczący m.in. niezgodności treści ogłoszenia o wszczęciu postępowania w trybie przetargu ograniczonego z treścią instrukcji do przygotowania wniosków. Urząd skorygował dokumentację*

---

<sup>59</sup> Tj. dotyczących: Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie, Miejskiego Zarządu Dróg i Zieleni w Rzeszowie, Urzędu Miasta Płocka, Podkarpackiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie oraz Zarządu Dróg i Komunikacji we Wrocławiu.

<sup>60</sup> Dz. U. Nr 71, poz. 645. Rozporządzenie utraciło obowiązującą moc z dniem 25 maja 2006 r. i zostało zastąpione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzaju dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 87, poz. 605).

<sup>61</sup> Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.

przetargową i w dniu 11 lutego 2005 r. ponownie ogłoszono przetarg, który w dniu 28 kwietnia 2005 r. również został unieważniony. Przyczyną tego były kolejne błędy, polegające w szczególności na tym, że wzór wniosku o dopuszczenie do udziału w przetargu ograniczonym zawierał zapis, który nie występował w ogłoszeniu zamówienia. W wyniku skorygowania dokumentacji i ogłoszenia kolejnego przetargu, w dniu 26 października 2005 r. dokonano wyboru wykonawcy. Umowę z wykonawcą robót zawarto dopiero 23 stycznia 2006 r., tj. po 11 miesiącach od wszczęcia postępowania przetargowego. W rezultacie, został opóźniony o 5 miesięcy wybór wykonawcy robót w stosunku do terminu określonego w umowie o dofinansowanie projektu w ramach SPOT oraz niedotrzymano terminu zakończenia robót, ustalonego w umowie na koniec czerwca 2006 roku. Należy zaznaczyć, że częściowe oddanie do eksploatacji mostu planowane jest najwcześniej na styczeń 2007 r., tj. po wybudowaniu dróg dojazdowych – odcinki I i II. Do tego czasu, koszt utrzymania wybudowanego i nie użytkowanego od grudnia 2005 r. mostu wyniesie około 50 tys. zł.

### 3.2.3.2. Podpisywanie aneksów do umów

W ocenie NIK, negatywny wpływ na stopień wykorzystania funduszy strukturalnych miało wstrzymywanie przez instytucje pośredniczące refundacji kosztów (poniesionych przez beneficjentów) do czasu podpisania aneksów do umów o współfinansowanie projektów drogowych mimo, że w obowiązujących przepisach nie określono takiego warunku<sup>62</sup>. Obowiązek podpisywania aneksów wynikał z postanowień umów, zarówno w ramach SPOT<sup>63</sup>, jak i ZPORR<sup>64</sup>. Na mocy tych postanowień, beneficjenci zostali zobowiązani do wystąpienia o wprowadzenie zmian w umowie w formie aneksu m.in. w przypadku zmiany kwoty dofinansowania, zmiany okresu realizacji projektu oraz zmiany pracowników upoważnionych do reprezentowania beneficjenta. W konsekwencji, z powodu długiego czasu uzgadniania treści aneksów do umów, trwającego nawet do 6 miesięcy<sup>65</sup>,

---

<sup>62</sup> Zwłaszcza w sytuacji, gdy w umowach o dofinansowanie zamieszczono postanowienie, iż w każdym przypadku dokonania nienależnych wypłat ze środków SPOT lub ZPORR - Instytucja Zarządzająca podejmie niezwłoczne działania zmierzające do odzyskania równowartości nienależnych wypłat.

<sup>63</sup> Por. Załącznik Nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 listopada 2004 r. w sprawie trybu składania oraz wzorów dokumentów obowiązujących w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 - 2006 (Dz. U. Nr 270, poz. 2683).

<sup>64</sup> Zob. Załącznik Nr 1 do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie wzorów umów o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (Dz. U. Nr 137, poz. 1153).

<sup>65</sup> Należy podkreślić, że w ramach wspomnianego „Programu naprawczego...”, realizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, w celu uproszczenia procedur został w 2006 r. zniesiony obowiązek zatwierdzania przez Komitet Sterujący SPOT aneksów do umów o dofinansowanie, w których został wydłużony termin realizacji projektów.

w 15 przypadkach<sup>66</sup>, spośród 30 szczegółowo zbadanych umów, beneficjenci nie mogli wystąpić, bądź wystąpili ze znacznym opóźnieniem o refundację poniesionych wydatków<sup>67</sup>. Na przykład:

- *w umowie o dofinansowanie przebudowy drogi Nr 630 Nowy Dwór Mazowiecki – Jabłonna, zawartej w dniu 16 listopada 2005 r. przez Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie (MZDW), koszt całkowity realizacji projektu określono, na kwotę 36.159 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków pomocowych na kwotę 26.880 tys. zł. Kosztorys inwestorski (ofertowy) określał wykonanie robót budowlanych w kwocie 34.095 tys. zł. W wyniku postępowania przetargowego wybrano ofertę z kwotą 19.193 tys. zł. W dniu 25 stycznia 2006 r. MZDW wystąpił do Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie z prośbą o wprowadzenie aneksu do umowy o dofinansowanie, uwzględniającego rzeczywiste koszty projektu, wyniki po przetargach. W okresie marzec - kwiecień 2006 r. trwało nanoszenie korekt, wymaganych przez Urząd Wojewódzki. Ponadto, musiały zostać wprowadzone zmiany w koniecznych upoważnieniach i pełnomocnictwach, z wymogiem zatwierdzenia ich uchwałami Zarządu Województwa Mazowieckiego. Zmieniały się także wymagania Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie sposobu przygotowania załączników do aneksu, polegające na poprawianiu tabel finansowych we wniosku o dofinansowanie. W rezultacie, podpisanie aneksu nastąpiło dopiero w dniu 22 czerwca 2006 r., w którym całkowitą wartość projektu zmieniono na kwotę 24.292 tys. zł, a kwotę dofinansowania zmniejszono do 14.956 tys. zł (tj. o 44,4%). Według stanu na koniec maja 2006 r., na realizację omawianego projektu wydatkowano 16.396 tys. zł, tj. 67,5% jego całkowitej wartości. Pierwszy wniosek o dofinansowanie, na kwotę 9.432 tys. zł, MZDW złożył dopiero w lipcu 2006 roku.*

Główną przyczyną aneksowania umów było zmniejszenie kwoty dofinansowania wskutek wyboru wykonawców oferujących wykonanie projektów przy niższych kosztach od określonych w kosztorysach inwestorskich. W ramach ZPORR, do dnia 30 czerwca 2006 r. kontrolowani beneficjenci podpisali, bądź oczekiwali na podpisanie aneksów do 11 umów zmniejszających łącznie kwotę dofinansowania o 43.373 tys. zł, co stanowiło 16,2% wysokości dofinansowania określonej w umowach. W ramach SPOT, beneficjenci wystąpili o zmniejszenie kwot dofinansowania w 4 przypadkach na łączną kwotę 24.196 tys. zł, tj. 6,7% wysokości dofinansowania określonego w umowach.

Duże rozbieżności między wartością zamówienia publicznego, określoną kosztorysem inwestorskim, a wartością wybranej oferty dotyczyły głównie

---

<sup>66</sup> W ramach SPOT sytuacja taka wystąpiła w miastach na prawach powiatu Gdańsk i Warszawa. W ramach ZPORR miało to miejsce w zarządach dróg wojewódzkich w Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie i we Wrocławiu, w miastach na prawach powiatu Jastrzębie Zdrój, Piekary Śląskie, Radom, Warszawa i Zamość, w powiatach Krasnystaw i Przasnysz. Natomiast Urząd Miasta Torunia, mimo istotnego zmniejszenia wartości wybranej oferty na wykonanie robót drogowych w stosunku do kosztorysu ofertowego, do czasu zakończenia kontroli nie wystąpił z wnioskiem o zmianę wartości dofinansowania w ramach SPOT.

<sup>67</sup> W badanej próbie umów wystąpiły również przypadki potwierdzające możliwość sprawniejszego uzgadniania aneksów. Czas oczekiwania na zawarcie aneksów do umów o dofinansowanie projektów urzędów miast Jastrzębie Zdrój, Piekary Śląskie i Zamość trwał krócej niż 3 miesiące.

postępowań przeprowadzonych w 2004 roku. NIK podziela wyjaśnienia kierowników skontrolowanych jednostek, iż wynikało to przede wszystkim z braku w tym roku równowagi na rynku usług budowlanych w Polsce. W rezultacie, wykonawcy robót budowlanych starali się zdobyć zlecenia, rezygnując często z zysku. W przypadku realizacji projektów o dużej wartości, wykonawcy mieli też możliwość zmniejszenia kosztów stałych, zastosowania wysokowydajnego sprzętu oraz uzyskania korzystniejszych warunków cenowych dostaw stosownych materiałów.

### **3.2.3.3. Przygotowanie podręczników procedur wdrażania i kontroli**

Negatywny wpływ na stopień wykorzystania funduszy strukturalnych miał - w ocenie NIK – wymóg opracowania przez beneficjentów i zatwierdzenia przez niektóre instytucje pośredniczące w ramach ZPORR<sup>68</sup> oraz Instytucję Zarządzającą w ramach SPOT indywidualnych podręczników procedur wdrażania i kontroli projektów, będący jednym z warunków ubiegania się o zwrot poniesionych wydatków. Wymóg ten wynikał m.in. z przepisów wykonawczych do ustaw, tj. aktów prawnych niższego rzędu, albowiem zarówno w aktach prawa wspólnotowego<sup>69</sup>, jak i w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju nie zamieszczono obowiązku zatwierdzenia przez Instytucję Zarządzającą wewnętrznych procedur zarządzania i kontroli projektu, opracowanego przez beneficjenta<sup>70</sup>. W rezultacie, beneficjenci

---

<sup>68</sup> Np. Mazowiecki Urząd Marszałkowski. I tak, w toku kontroli w Urzędzie Miasta Warszawy, dotyczącej realizacji projektu pn. „Modernizacja Ronda Starzyńskiego” (w ramach ZPORR), stwierdzono, że po 7 miesiącach od podpisania w dniu 23 sierpnia 2005 r. umowy o dofinansowanie, beneficjent został zobowiązany - na podstawie aneksu - do przygotowania i przedstawienia instytucji pośredniczącej podręcznika systemu wdrażania projektu. W dniu 19 grudnia 2005 r. przekazano Wojewodzie Mazowieckiemu projekt podręcznika, a w dniu 2 stycznia 2006 r. beneficjent otrzymał uwagi Wojewody do tego projektu. Stosowne poprawki zostały przekazane w dniu 13 stycznia 2006 roku. W rezultacie kolejnych uwag, proces akceptacji podręcznika wydłużył się aż do maja 2006 roku. Tymczasem, rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie wzorów umów o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 - 2006 (Dz. U. Nr 137, poz. 1153) nie nakładało obowiązku zatwierdzenia przez Instytucję Pośredniczącą podręcznika procedur i kontroli opracowanego przez beneficjenta. Beneficjenta zobowiązano tylko do przekazywania Instytucji Pośredniczącej wszystkich dokumentów i informacji związanych z realizacją projektu (§ 9, ust. 1 pkt 4 przywołanego rozporządzenia).

<sup>69</sup> Por. rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. U. UE. Nr L 161) oraz rozporządzenie Komisji (WE) Nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. dotyczące systemów zarządzania i kontroli w zakresie pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych zarządzanych przez państwa członkowskie (Dz. U. UE. Nr L 63.).

<sup>70</sup> W związku z wdrażaniem przywołanego „Programu naprawczego...”, w dniu 10 października 2006 r. została wydana rekomendacja wprowadzająca zasadę jeden beneficjent – jeden podręcznik (do tej pory beneficjenci musieli przygotowywać osobny podręcznik dla każdego realizowanego projektu).

zostali zobowiązani przez Ministra Infrastruktury<sup>71</sup> do opracowania i przedłożenia, w terminie 30 dni kalendarzowych od podpisania umowy o dofinansowanie, wewnętrznych procedur zarządzania i kontroli. Uwagę zwraca fakt, iż 30-dniowy termin zaopiniowania podręcznika procedur, wynikający z postanowień umowy o dofinansowanie, dotyczył tylko pierwszej wersji projektu, natomiast czas na akceptację kolejnych jego wersji nie został określony.

Wszyscy skontrolowani beneficjenci przekazali projekt podręcznika b. Ministerstwu Infrastruktury (MI) w wymaganym - przez przywołany przepis - terminie 30 dni kalendarzowych. Następnie, ministerstwo właściwe do spraw transportu<sup>72</sup> zgłaszało uwagi, beneficjenci je uwzględniali, a ministerstwo nadal zgłaszało kolejne uwagi. W tej sytuacji, beneficjenci, zamiast koncentrować się na sprawniej realizacji projektów drogowych i bez zbędnej zwłoki otrzymać zwrot środków na dofinansowanie, musieli pisać kolejne wersje podręcznika. W rezultacie, w 6 przypadkach (spośród 8 zbadanych w ramach SPOT), zatwierdzenie podręcznika trwało przeciętnie około 12 miesięcy. W pozostałych w 2 przypadkach - do czasu zakończenia kontroli - podręczniki nie zostały zatwierdzone. I tak:

- *Prezydent Miasta Płocka pierwszy projekt podręcznika przekazał b. MI w dniu 30 czerwca 2005 roku. W dniu 1 sierpnia 2005 r. MI zgłosiło uwagi do projektu. Ponowny projekt Prezydenta Miasta z dnia 21 grudnia 2005 r. nie zyskał aprobaty MTiB, które swoje uwagi zgłosiło w dniu 6 marca 2006 roku. Następny projekt przekazano ministerstwu w dniu 30 maja 2006 roku. Do czasu zakończenia kontroli, tj. 28 lipca 2006 r., projekt tego podręcznika nie został jeszcze zatwierdzony;*
- *Prezydent Miasta Torunia pierwszy projekt podręcznika przekazał MI w dniu 30 czerwca 2005 roku. Po przekazaniu przez MI uwag w dniu 1 sierpnia 2005 r. naniesiono sugerowane poprawki i w dniu 23 listopada 2005 r. przekazano projekt do zatwierdzenia. Następne uwagi zgłosiło ministerstwo do spraw transportu w dniu 3 kwietnia 2006 r. jednakże, do czasu zakończenia kontroli, beneficjent nie podjął dalszych działań dla uzyskania zatwierdzenia podręcznika. Do końca 2005 r. kwalifikowane wydatki na realizację kontrolowanego projektu drogowego wyniosły 3.800 tys. zł. Brak zatwierdzonego podręcznika uniemożliwił Prezydentowi Miasta uzyskanie zwrotu wydatków w kwocie 2.850 tys. zł.*

---

<sup>71</sup> Stosownie do art. IV umowy o dofinansowanie projektu, stanowiącej załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 listopada 2004 r. w sprawie trybu składania oraz wzorów dokumentów obowiązujących w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 - 2006 (Dz. U. Nr 270, poz. 2683).

<sup>72</sup> Niekorzystny wpływ na czas zatwierdzania podręczników mogły mieć także – w ocenie NIK - zmiany organizacyjne w administracji rządowej, w tym likwidacja Ministerstwa Infrastruktury (MI) i utworzenie Ministerstwa Transportu i Budownictwa, a następnie Ministerstwa Transportu, które aktualnie pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej w ramach SPOT. Kompetencje Ministerstwa Transportu – jako Instytucji Pośredniczącej – zostały określone w dniu 26 kwietnia 2006 r. w zawartym porozumieniu pomiędzy Ministrem Transportu a Ministrem Rozwoju Regionalnego.

### 3.2.3.4. Realizacja wniosków o refundację wydatków

Znaczący wpływ na niski poziom wykorzystania funduszy strukturalnych przez badane jednostki, mierzony udziałem dokonanych płatności w kwocie unijnego dofinansowania realizowanych projektów drogowych (zob. rys. 8.2), miało także długotrwałe rozliczanie wydatków podlegających refundacji. Do przyczyn długotrwałego rozliczania wydatków należy zaliczyć występowanie błędów we wnioskach, składanych przez beneficjentów.

Spośród 30 szczegółowo zbadanych umów o dofinansowanie projektów drogowych, beneficjenci występowali z wnioskami o płatność w przypadku realizacji 24 umów. Wnioski o płatność, zawierające różnego rodzaju błędy, dotyczyły 17 umów<sup>73</sup>. Instytucje pośredniczące nie zakwestionowały zaś złożonych wniosków o płatność w przypadku 7 umów<sup>74</sup>. Natomiast w przypadku realizacji pozostałych 6 umów<sup>75</sup>, beneficjenci nie złożyli takich wniosków.

Analiza złożonych wniosków o płatność wykazała, że w okresie objętym kontrolą beneficjenci złożyli łącznie 81 takich wniosków, w tym 50 wniosków (61,7%), z powodu różnego rodzaju błędów, zostało zakwestionowanych przez instytucje pośredniczące, bądź zarządzające. W okresie tym, beneficjenci otrzymali refundację poniesionych kosztów w przypadku 64 wniosków (79%). Czas oczekiwania na refundację wydatków zależał od poprawności przygotowania wniosków o płatność. W przypadku wniosków poprawnie przygotowanych czas ten był nawet nieco krótszy od terminu określonego w umowach o dofinansowanie<sup>76</sup> (średnio o ok. 10 dni), natomiast w przypadku wniosków, w których stwierdzono występowanie błędów, czas ten – ze względu na konieczność przeprowadzenia niezbędnych poprawek - był dłuższy o ok. 30 dni (rys. 10.2.).

Instytucje pośredniczące kwestionowały głównie sposób wypełniania i opisywania faktur za wykonane roboty budowlane, a także brak innych dokumentów potwierdzających wykonanie robót oraz kwalifikowalność niektórych kosztów. Istotną przyczyną popełnianych przez beneficjentów uchybień był brak precyzyjnych wytycznych w zakresie opisywania faktur, przygotowanych przez instytucje zarządzające.

---

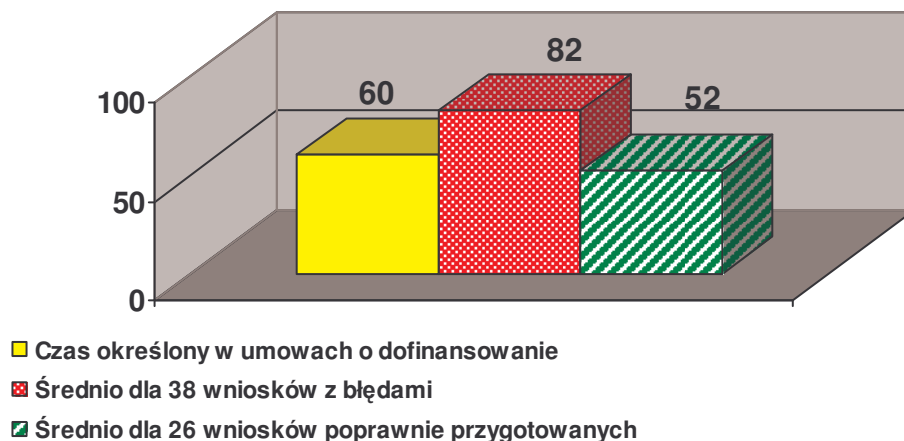
<sup>73</sup> Sporządzonych przez: zarządy dróg wojewódzkich w Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu, powiaty - Kłodzko, Ostrów Wielkopolski i Przasnysz oraz miasta na prawach powiatu - Gliwice, Jastrzębie Zdrój, Lublin, Piekary Śląskie, Poznań, Radom, Rzeszów, Tarnów, Warszawa (1 umowa w ramach ZPORR oraz 1 - w ramach SPOT) i Zamość.

<sup>74</sup> Realizowanych przez: zarządy dróg wojewódzkich w Gdańsku i Rzeszowie, powiaty - Kwidzyn, Krasnystaw, Mielec i Nowy Targ oraz miasto na prawach powiatu – Wrocław (umowa w ramach ZPORR).

<sup>75</sup> Realizowanych przez: Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie (2 umowy w ramach ZPORR) oraz miasta na prawach powiatu - Gdańsk, Płock, Toruń i Wrocław (umowa w ramach SPOT).

<sup>76</sup> W umowach o dofinansowanie projektów określono, że instytucje pośredniczące przekazują beneficjentowi dofinansowanie w ciągu 2 miesięcy od daty złożenia prawidłowego wniosku.

**Rys. 10.2.** Przeciętny czas oczekiwania beneficjentów na refundację poniesionych kosztów (w dniach od daty złożenia wniosku do daty otrzymania wnioskowanego dofinansowania).



Informacje o sposobie przygotowania wniosku o płatność, beneficjenci otrzymywali często już po złożeniu wniosku. W konsekwencji, instytucje oceniające zgłaszały -- często kilkakrotnie - uwagi do tego samego wniosku, przyczyniając się w ten sposób do wydłużania czasu oczekiwania na refundację kosztów, poniesionych przez beneficjentów<sup>77</sup>. Na przykład:

- *Urząd Miasta Warszawy złożył do b. Ministerstwa Infrastruktury w dniu 15 grudnia 2005 r. wniosek o płatność w kwocie 7.814 tys. zł (w ramach SPOT). Dopiero w dniu 5 maja 2006 r., tj. po upływie prawie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, Ministerstwo Transportu przedstawiło uwagi z wymogiem ponownego wypełnienia wniosku w terminie do dnia 8 maja 2006 r. (uwagi dotyczyły tego, że wnioskowana kwota powinna być mniejsza o 1 grosz od kwoty podanej we wniosku). Poprawiony wniosek przekazano Ministerstwu w dniu 8 maja 2006 roku. W dniu 30 czerwca 2006 r., Minister Transportu poinformował Prezydenta Miasta, że wnioski o płatność (tj. omawiany wniosek oraz wniosek złożony w dniu 31 maja 2006 r.) zostały pozytywnie rozpatrzone. Ten sam Urząd złożył w dniu 31 marca 2006 r. do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie (MUW) wniosek o płatność w kwocie 5.173 tys. zł (w ramach ZPORR). W dniu 6 maja 2006 r. MUW poinformował beneficjenta o błędach we wniosku. Kwestionowano m.in. prawidłowość podpisywania faktur. Urząd Miasta wykazał jednak, że faktury były podpisywane zgodnie ze wzorem zamieszczonym w Podręczniku Systemu Wdrażania ZPORR (Instytucja Pośrednicząca uwzględniła to wyjaśnienie). Urząd Miasta wykazał, że również w innych przypadkach zgłaszane przez MUW rzekome usterki we wnioskach były bezzasadne ( m.in. dotyczące dekretacji faktur według klasyfikacji budżetowej);*

<sup>77</sup> Wraz z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń (Dz. U. Nr 107, poz. 729), wprowadzono m.in. możliwość dołączania do wniosku o płatność jedynie zestawienia dokumentów potwierdzających poniesione przez beneficjenta wydatki oraz poprawienia wniosku o płatność przez pracownika instytucji przyjmującej wniosek w przypadku zaistnienia uchybień formalno-rachunkowych we wniosku.

- w toku kontroli Zarządu Dróg Wojewódzkich w Krakowie stwierdzono, że jedną z przyczyn błędów, popełnianych przy składaniu wniosków o płatność był brak wytycznych Instytucji Pośredniczącej o zasadach opisywania faktur za wykonane roboty. Wytyczne te, Instytucja Pośrednicząca przekazała dopiero po zakwestionowaniu wniosku. Kolejnym problemem była kwalifikowalność wydatków, m.in. sprawa kwalifikowalności robót dodatkowych. Problem ten został rozstrzygnięty dopiero po uzgodnieniach Urzędu Marszałkowskiego, Urzędu Wojewódzkiego i Instytucji Zarządzającej.

### **3.2.3.5. Przygotowanie dokumentacji projektowo-budowlanej i wykonawstwo robót drogowych**

Ujemny wpływ na udział dokonanych płatności w kwocie unijnego dofinansowania realizowanych projektów drogowych przez skontrolowanych beneficjentów miało również późniejsze rozpoczynanie robót budowlanych. Do przyczyn opóźnień w tym zakresie należy zaliczyć zbyt długi czas oczekiwania na uzyskanie stosownych pozwoleń budowlanych, bądź ich otrzymanie tuż przed okresem zimowym. Z opóźnieniem rozpoczęto wykonywanie robót drogowych (w stosunku do umownych terminów) w 21 przypadkach na 30 analizowanych projektów, a przeciętne opóźnienie wynosiło ok. 5 miesięcy. Na przykład:

- w umowie o dofinansowanie projektu „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 580”, zawartej przez Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie, termin rozpoczęcia robót określono na dzień 1 października 2004 roku. W dniu 11 marca 2003 r. MZDW zawarł umowę z biurem projektów na wykonanie dokumentacji projektowej, z terminem opracowania do 15 marca 2004 roku. W dniu 31 marca 2005 r. podpisano aneks, w którym strony uzgodniły nowy termin wykonania dokumentacji, tj. 15 maja 2005 roku. Przyczyną podpisania tego aneksu było wydanie przez Urząd Gminy Leszno decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji dopiero po 5 miesiącach od złożenia wniosku. W dniu 15 maja 2005 r. strony ustaliły następny termin opracowania dokumentacji na dzień 30 listopada 2005 roku. Dokumentacja ta została przekazana przez biuro projektów w dniu 30 listopada 2005 r., podczas gdy umowa z wykonawcą robót została zawarta w dniu 31 marca 2005 roku. W rezultacie, wystąpiła konieczność etapowego przekazywania dokumentacji wykonawcy robót. Ponadto, dokumentacja zawierała błędy projektowe, które również nie były terminowo poprawiane przez biuro projektów. W tej sytuacji, MZDW rozpoczął naliczanie kar umownych;
- w Starostwie Powiatowym w Mielcu stwierdzono, że roboty drogowe w ramach realizacji projektu współfinansowanego z funduszy strukturalnych rozpoczęto z 7 - miesięcznym opóźnieniem. Przyczyną tego było najpierw oczekiwanie z rozpoczęciem procedury przetargowej do czasu wyboru wniosku o dofinansowanie projektu, a następnie - nastanie okresu zimowego.

Przeprowadzone przez kontrolerów NIK oględziny 10 zakończonych zadań (projektów) wykazały, że rzetelny ich odbiór miał miejsce tylko w połowie

przypadków<sup>78</sup> W pozostałych 5 przypadkach<sup>79</sup>, wyniki przeprowadzonych oględzin wykazały usterki, nieujawnione przy odbiorze końcowym robót<sup>80</sup>. Ujawnione w toku oględzin usterki w jakości wykonania robót, świadczące również o nierzetelnym odbiorze, polegały głównie na braku wykonania drobnych prac wykończeniowych lub uporządkowania terenu.

Wszystkie zakończone projekty (10) zrealizowano zgodnie z terminami określonymi w umowach o dofinansowanie oraz umowach z wykonawcami robót. Wyniki kontroli wskazują, że z 20 pozostałych projektów, w przypadku 14 nie stwierdzono zagrożenia dla umownego terminu ich zakończenia. Natomiast w 6 przypadkach<sup>81</sup>, umowne terminy zakończenia inwestycji zostały wydłużone na wniosek beneficjentów (najdłużej o 9 miesięcy). Głównymi przyczynami wydłużenia terminu realizacji tych projektów były opóźnienia w realizacji rzeczowego harmonogramu robót, konieczność wykonania dodatkowych robót, bądź utrudnienia w uzgodnieniach z innymi podmiotami w zakresie zamknięcia ruchu pojazdów.

### **3.2.4. Przestrzeganie obowiązujących procedur w zakresie pozyskiwania i wykorzystania środków z funduszy strukturalnych**

Zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz postanowieniami umów o dofinansowanie projektów drogowych, beneficjenci byli zobowiązani m.in. do:

- *opracowania procedur systemu kontroli wewnętrznej;*
- *zorganizowania audytu wewnętrznego;*
- *sporządzania sprawozdawczości z realizacji projektów;*
- *promocji i reklamy projektów;*
- *przeszkolenia pracowników w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych.*

---

<sup>78</sup> Dotyczyły one: Dolnośląskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu, Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Radomiu, starostw powiatowych w Kwidzynie i Mielcu oraz Zarządu Dróg powiatowych w Ostrowie Wielkopolskim.

<sup>79</sup> Wystąpiły one w Urzędzie Miasta Jastrzębie Zdrój, Urzędzie Miasta Lublina, Urzędzie Miasta Piekary Śląskie, Wielkopolskim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Poznaniu oraz Starostwie Powiatowym w Krasnymstawie.

<sup>80</sup> Nieprawidłowości w zakresie niewłaściwego wykonawstwa stwierdzono także w toku oględzin robót przy realizacji projektów niezakończonych, realizowanych przez Urząd Miasta Zamościa, Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji we Wrocławiu, Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu i Tarnowski Zarząd Dróg Miejskich w Tarnowie. W toku tych oględzin wykryto m.in. przypadki posadowienia studzienek poniżej powierzchni drogi, powstawania kolein na przykrytych masą dylatacyjną (po warunkowym dopuszczeniu ruchu samochodowego), mechanicznego uszkodzenia obrzeży chodnikowych i drogowych lub umieszczenia ciągu pieszo-rowerowego powyżej poziomu chodnika.

<sup>81</sup> Projekty te były realizowane przez Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie, Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie, Tarnowski Zarząd Dróg Miejskich w Tarnowie, Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie oraz Urząd Miasta Płocka.

Mimo, iż wszyscy skontrolowani beneficjenci wywiązywali się z powyższych obowiązków, to nie wszyscy wykonywali je rzetelnie, bądź zgodnie z obowiązującymi przepisami. I tak stwierdzono, że:

- w 8 jednostkach<sup>82</sup> (na 31 badanych jednostek) występowały nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały najczęściej na braku formalnego uregulowania sposobu prowadzenia oddzielnej księgowości dla projektów, bądź procedur przekazywania wniosków o płatność, a także procedur archiwizacji dokumentów związanych z realizacją projektów;
- w 5 jednostkach<sup>83</sup> nie zorganizowano audytu wewnętrznego<sup>84</sup>. Główną przyczyną tego stanu były trudności na rynku pracy w znalezieniu odpowiednio wykwalifikowanych pracowników na stanowisko audytora wewnętrznego, a także brak możliwości zapewnienia im - zdaniem kierowników tych jednostek – stosownego poziomu wynagrodzeń;
- w 11 jednostkach<sup>85</sup> nierzetelnie sporządzano sprawozdawczość okresową. Najczęściej dotyczyło to podawania: nieprawidłowo wyliczonych wskaźników postępu rzeczowego projektu, błędnych kwot wydatków kwalifikowanych, bądź nieprawidłowych terminów realizacji projektu;

Wyniki kontroli dały natomiast podstawę do pozytywnej oceny działalności beneficjentów środków unijnych w zakresie rzetelności wykonywania zaleceń po kontrolach zewnętrznych, przeprowadzanych przez instytucje pośredniczące i instytucje zarządzające. W zbadanej grupie jednostek, takimi kontrolami zostało objętych 11 projektów drogowych. W 5 przypadkach nie sformułowano zaleceń pokontrolnych. W 6 pozostałych przypadkach<sup>86</sup>, kontrole zewnętrzne ujawniły nieprawidłowości w realizacji projektów. Nieprawidłowości te dotyczyły m.in. sposobu archiwizacji dokumentów, spełniania wymogów promocji dokumentów, weryfikacji faktur, niezgodności sprawozdań ze stanem faktycznym, niewłaściwego wykonania robót drogowych oraz nieprzestrzegania sposobu postępowania, określonego w podręcznikach procedur zarządzania i kontroli. Ustalono, iż we wszystkich przypadkach kierownicy skontrolowanych jednostek wykonali zalecenia pokontrolne.

---

<sup>82</sup> Tj. w Mazowieckim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Warszawie, Zarządzie Dróg i Komunikacji w Radomiu, starostwach - nowotarskim, krasnostawskim i przasnyskim, urzędach miast - Piekary Śląskie i Zamość oraz Tarnowskim Zarządzie Dróg Miejskich w Tarnowie.

<sup>83</sup> Tj. w starostwach – przasnyskim i nowotarskim, urzędach miast – Rzeszów i Piekary Śląskie oraz Podkarpackim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie.

<sup>84</sup> Obowiązek taki wynika z treści art. 35d ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 ze zm.).

<sup>85</sup> Tj. w urzędach miast - Zamość, Piekary Śląskie, Jastrzębie Zdrój, Radom, Lublin, Warszawa i Gliwice, Podkarpackim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie, Mazowieckim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Warszawie, Starostwie Powiatowym w Nowym Targu, oraz Zarządzie Dróg i Zieleni w Gdańsku.

<sup>86</sup> Dotyczących: Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie, Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu, Zarząd Dróg i Komunikacji we Wrocławiu oraz urzędów miast - Lublin, Rzeszów i Warszawa.

## **4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli**

### **4.1. Przygotowanie kontroli**

Kontrole w poszczególnych jednostkach przeprowadzono metodą bezpośrednich badań dokumentów, jak i poprzez oględziny. Dla potrzeb zbadania realizacji projektów budownictwa drogowego zastosowano metodę doboru celowego, wybierając do kontroli projekty już zrealizowane, bądź najwcześniej rozpoczęte. Przy badaniu sprawozdawczości z realizacji projektu wybrano ostatnie sprawozdanie, tj. sporządzone za II kwartał 2006 r., natomiast przy projektach już zrealizowanych, analizie poddano sprawozdania końcowe.

W czterech przypadkach jednocześnie wykonywano czynności kontrolne u zarządców dróg (tj. w urzędach miast i starostwach powiatowych) oraz w utworzonych przez nie zarządach dróg<sup>87</sup>. W pozostałych przypadkach, czynności kontrolne wykonywano albo u zarządców dróg, albo w zarządach dróg.

### **4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

W trakcie kontroli skorzystano w jednym przypadku z pomocy biegłego<sup>88</sup>, posiadającego uprawnienia budowlane o specjalności drogowej (biegły uczestniczył w oględzinach stanu technicznego dróg) oraz przesłuchano 6 świadków<sup>89</sup>. Przedmiotem przesłuchań były kwestie związane z wykonywaniem robót budowlanych.

W trzech jednostkach<sup>90</sup> przeprowadzono narady pokontrolne z udziałem kierownictwa jednostki i zainteresowanych pracowników. Na naradach tych zostały omówione stwierdzone nieprawidłowości oraz przedyskutowano wnioski wynikające z ustaleń kontroli.

W trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji w 15 jednostkach nieobjętych kontrolą, w tym 13 jednostkach samorządu terytorialnego. Informacje dotyczyły głównie przygotowania i składania wniosków o dofinansowanie. Ponadto, zasięgnięto informacji w Ministerstwie Transportu (MT) oraz w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (MRR). W MT zasięgnięto informacji sprawie przebiegu uzgadniania podręczników oraz liczby umów i kwoty dofinansowania projektów

---

<sup>87</sup> Przypadki te dotyczyły: Starostwa Powiatowego w Przasnyszu i Powiatowego Zarządu Dróg w Przasnyszu, Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy i Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie, Urzędu Miasta w Rzeszowie i Miejskiego Zarządu Dróg i Zieleni w Rzeszowie oraz Urzędu Miejskiego w Radomiu i Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Radomiu.

<sup>88</sup> Urzędzie Miasta Jastrzębie Zdrój - na podstawie art. 49 ustawy o NIK.

<sup>89</sup> Dwóch w świadków w Urzędzie Miasta Piekary Śląskie i czterech – w Urzędzie Miasta Jastrzębie Zdrój.

<sup>90</sup> Tj. w Zarządzie Dróg Wojewódzkich Krakowie, Tarnowskim Zarządzie Dróg Miejskich w Tarnowie oraz Starostwie Powiatowym w Nowym Targu.

w ramach działania 2.2. SPOT. Natomiast w MRR zapytania dotyczyły:

- *przesłanek (przepisy prawa wspólnotowego bądź inicjatywa strony polskiej) zamieszczenia w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 listopada 2004 r. w sprawie trybu składania oraz wzorów dokumentów obowiązujących w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004-2006<sup>91</sup> - obowiązku zatwierdzenia przez Instytucję Zarządzającą wewnętrznych procedur zarządzania i kontroli, opracowanych przez beneficjenta projektu oraz,*
- *czy przepisy wspólnotowe wymagały, aby do składanych wniosków o dofinansowanie w ramach SPOT były jednocześnie dołączane załączniki (w tym studium wykonalności, projekt budowlany i inne), o których mowa w wyżej powołanym rozporządzeniu.*

W 29 przypadkach kierownicy skontrolowanych jednostek podpisali protokoły kontroli bez zastrzeżeń. Zastrzeżenia do protokołu kontroli zgłosili prezydenci miast Gliwice i Jastrzębie Zdrój<sup>92</sup>. Zastrzeżenia Prezydenta Miasta Gliwice dotyczyły sprostowania nazwy działania zapisanej we wniosku o dofinansowanie, uzupełnienia zapisu o dacie przekazania raportu oddziaływania na środowisko i zapisu dotyczącego umownych oraz faktycznych terminów zapłaty za usługi zlecone przez Urząd Miasta, a także zmiany treści wyjaśnienia, dotyczącej ujawniania nieprawidłowości związanych z realizacją projektu. Komisja Odwoławcza NIK uwzględniła zastrzeżenie dotyczące treści wyjaśnienia w sprawie nieprawidłowości związanych z realizacją projektu, natomiast pozostałe zastrzeżenia zostały oddalone<sup>93</sup>.

Zastrzeżenia do protokołu kontroli Prezydenta Miasta Jastrzębie Zdrój dotyczyły sformułowanych zapisów, w których stwierdzano, że „...nieprawidłowo wydatkowano środki na modernizację ul. Libowiec, Urząd Miasta nie składał odwołania od oceny formalnej wniosków oraz, że zbadane i opisane projekty drogowe, które nie uzyskały dofinansowania w ramach ZPORR, nie zostały wdrożone do realizacji, ze względu na brak środków własnych...”. Ponadto, Prezydent kwestionował zapisy dotyczące wcześniejszych prac modernizacyjnych (prowadzonych w latach 1999 – 2002), wyjaśnień jednego z pracowników Urzędu Miasta, przyjętej technologii robót drogowych oraz odbioru częściowego robót, a także sposobu weryfikacji poprawności finansowej sprawozdania końcowego z realizacji projektu. Komisja Odwoławcza NIK oddaliła zastrzeżenia w całości.

Do wszystkich badanych jednostek skierowane zostały wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W jednym przypadku skierowano wystąpienie do jednostki nadrzędnej wobec jednostki kontrolowanej (tj. do Prezydenta Miasta Torunia, po kontroli Zarządu Dróg Miejskich w Toruniu<sup>94</sup>).

---

<sup>91</sup> Dz. U. Nr 270, poz. 2683.

<sup>92</sup> W trybie art. 55 ustawy o NIK

<sup>93</sup> Na podstawie art. 56 ust. 4 ustawy o NIK.

<sup>94</sup> Wystąpienie dotyczyło konieczności sfinalizowania prac nad podręcznikiem wewnętrznych procedur zarządzania i kontroli (zatwierdzenie tego podręcznika było warunkiem dokonania płatności końcowej) oraz uregulowania stanu prawnego gruntów pod budowę drogi, współfinansowanej ze środków funduszy strukturalnych.

W jednym przypadku skierowano także wystąpienie pokontrolne do innej jednostki, której działalność pozostawała w związku z wynikami kontroli. Po kontroli w Urzędzie Miasta Piekary Śląskie skierowano wystąpienie pokontrolne do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Katowicach<sup>95</sup>. W sześciu przypadkach, ze względu na brak negatywnych ustaleń, wystąpienie nie zawierało wniosków pokontrolnych.

Wnioski pokontrolne do kierowników skontrolowanych jednostek dotyczyły przede wszystkim<sup>96</sup>:

- *konieczności zwiększenia nadzoru nad sporządzaniem – zgodnie z obowiązującymi wymogami - wniosków o współfinansowanie z funduszy strukturalnych projektów drogowych, a zwłaszcza wniosków o refundację wydatków, określonych w umowach o dofinansowanie kosztów realizacji tych projektów;*
- *usprawnienia opracowywania projektów aneksów do umów o dofinansowanie projektów drogowych;*
- *wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w pracach komisji przetargowych przy udzielaniu zamówień publicznych na wykonanie robót drogowych,*
- *potrzeby podjęcia bezzwłocznych działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego terenów pod budownictwo drogowe;*
- *zamieszczenia w planach pracy audytu wewnętrznego zadań dotyczących sprawności pozyskiwania i skuteczności wykorzystania unijnych środków pomocowych.*

Zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych złożyło czterech kierowników badanych jednostek, a mianowicie Dyrektor Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie, Prezydent Miasta Jastrzębie Zdrój, Prezydent Miasta Piekary Śląskie oraz Prezydent Miasta Radomia.

Zastrzeżenia Dyrektora Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie (MZDW) dotyczyły negatywnej oceny - pod względem rzetelności - przygotowania dokumentacji projektowej, a zwłaszcza w zakresie realności kosztorysów inwestorskich oraz braku zabezpieczania interesu MZDW w zawartych umowach z inżynierami kontraktu. Komisja Rozstrzygająca NIK uwzględniła w całości zastrzeżenie dotyczące rzetelności przygotowania dokumentacji projektowej, a w części - zastrzeżenie dotyczące zawartych umów z inżynierami kontraktu.

Prezydent Miasta Jastrzębie Zdrój zgłosił 13 zastrzeżeń do uwag, ocen i wniosków pokontrolnych. Komisja Odwoławcza NIK uwzględniła w części trzy zastrzeżenia, natomiast oddaliła 10 zastrzeżeń, z których 9 pozostawało w związku z negatywnymi

---

<sup>95</sup> Wystąpienie dotyczyło wykonania robót drogowych poza obszarem określonym w projekcie oraz pozwoleniu na budowę.

<sup>96</sup> W sześciu przypadkach (dotyczących Podkarpackiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie, Prezydenta Miasta Rzeszowa, Miejskiego Zarządu Dróg i Zieleni w Rzeszowie, Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku, Starosty Powiatu Kwidzińskiego i Starosta Powiatu Mieleckiego), ze względu na brak negatywnych ustaleń, wystąpienia nie zawierały wniosków pokontrolnych.

ocenami NIK dotyczącymi: odrzucenia jednego wniosku o dofinansowanie z powodu błędnej analizy finansowej inwestycji; niedokonania korekty SIWZ (w częściach dotyczących zasygnalizowanych rozbieżności); zrealizowania skontrolowanego projektu budowlanego, pomimo nieuregulowania spraw własnościowych; nierzetelnego odbioru robót budowlanych; udzielenia zamówienia dodatkowego z wolnej ręki, bez wystąpienia przesłanek określonych w art. 67 ust. 1 pkt 5b ustawy Prawo zamówień publicznych; zlecenia wykonawcy szeregu innych dodatkowych prac bez zastosowania przepisów tej ustawy; nierzetelnego zatwierdzenia kosztorysu zamiennego wykonania warstwy nawierzchni mrozoochronnej drogi; nierzetelnego zaliczania „kosztów kwalifikowanych” oraz nierzetelnego nadzoru Prezydenta Miasta i jego zastępcy nad pracownikami, których działalność przyczyniła się do wystąpienia nieprawidłowości, opisanych w protokole kontroli. Ostatnie oddalone zastrzeżenie dotyczyło wniosku w sprawie podjęcia działań organizacyjnych w celu umożliwienia prowadzenia audytu wewnętrznego.

Zastrzeżenie Prezydenta Miasta Piekary Śląskie dotyczyło negatywnej oceny z powodu niegospodarnego wydatkowania kwoty 2.556 zł. Komisja Odwoławcza NIK oddaliła to zastrzeżenie.

Prezydent Miasta Radomia zgłosił zastrzeżenia do uwag, ocen i wniosków pokontrolnych, które dotyczyły negatywnej oceny działalności Urzędu Miasta w zakresie pozyskiwania środków pomocowych, niewielkiego stopnia wykorzystania możliwości uzyskania dofinansowania w ramach ZPORR (priorytet 1, działanie 1.1.), wniesienia z 16-dniowym opóźnieniem zabezpieczenia w formie weksla in blanco, braku należytej staranności przy sporządzaniu wniosków o płatność i przy przygotowaniu wniosków o dofinansowanie projektów drogowych oraz błędów w przeprowadzonej analizie ekonomicznej, zawartej w Studium Wykonalności w sprawie dwóch wniosków o dofinansowanie. Komisja Rozstrzygająca uwzględniła w całości dwa pierwsze zastrzeżenia, a pozostałe zostały oddalone.

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, w których sformułowano łącznie 85 wniosków wynika, iż według stanu na dzień 15 lutego 2007 r., adresaci tych wystąpień zrealizowali 46 wniosków, 14 wniosków było w fazie realizacji, natomiast w przypadku 25 wniosków nie zostały jeszcze podjęte działania na rzecz ich wykonania<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> Adresaci wystąpień pokontrolnych zrealizowali wnioski dotyczące głównie wyegzekwowania od wykonawców robót drogowych usunięcia usterek stwierdzonych w trakcie oględzin, wprowadzenia do planu pracy audytora wewnętrznego zadań z zakresu wykorzystania unijnych środków pomocowych, wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania kontroli wewnętrznej, w tym uregulowania procedur archiwizacji dokumentów związanych z realizacją projektów drogowych oraz opracowania aneksów do umów o dofinansowanie tych projektów. W toku realizacji były natomiast wnioski dotyczące zorganizowania audytu wewnętrznego, podjęcia działań organizacyjnych w zakresie usprawnienia udzielania zamówień publicznych oraz wykonawstwa robót budowlanych. Ze względu na specyfikę wniosków, dotyczących przede wszystkim opracowania lokalnych planów rozwoju z uwzględnieniem infrastruktury drogowej, ich adresaci zobowiązali się do podjęcia stosownych działań w tym zakresie.

## 5. Załączniki

### 5.1. Słowniczek ważniejszych pojęć

**Aprobata techniczna** – zgodnie z definicją zamieszczoną w dyrektywie 89/106/EWG, europejska aprobata techniczna jest pozytywną oceną techniczną, stwierdzającą przydatność wyrobu lub zestawu wyrobów do zamierzonego stosowania, uzależnioną od spełnienia wymagań podstawowych przez obiekty budowlane, w których wyrób jest stosowany. Aprobata techniczna udzielana jest na 5 lat (przez Instytut Techniki Budowlanej). Okres ten może być przedłużony.

**Audyt** - ogół działań, poprzez które uzyskuje się niezależną ocenę funkcjonowania instytucji, legalności, gospodarności, celowości, rzetelności; audyt jest zazwyczaj wykonywany przez odrębną komórkę, podporządkowaną bezpośrednio kierownikowi instytucji lub przez podmiot zewnętrzny.

**Beneficjent** – zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.) – osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, korzystająca z publicznych środków wspólnotowych i publicznych środków krajowych na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji, o której mowa w art. 11 ust 7 przywołanej ustawy.

**Działanie** – grupa projektów realizujących ten sam cel. Działanie stanowi etap pośredni między priorytetem a projektem.

**Fundusze strukturalne** – zasób finansowy UE umożliwiający pomoc w restrukturyzacji i modernizacji gospodarki krajów członkowskich drogą interwencji w kluczowych sektorach i regionach (poprawa struktury). Na fundusze strukturalne składają się Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIWR).

**Instytucja Wdrażająca** – zgodnie z art.2 pkt 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju – podmiot publiczny lub prywatny, odpowiedzialny za realizację działania w ramach programu operacyjnego na podstawie umowy z instytucją zarządzającą.

**Instytucja Zarządzająca** – właściwy minister albo inny organ administracji publicznej odpowiedzialny za przygotowanie i nadzorowanie realizacji programu operacyjnego albo za przygotowanie i nadzorowanie realizacji strategii wykorzystania Funduszu Spójności, albo Podstaw Wsparcia Wspólnoty, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej ustanawiających Fundusz Spójności i ustanawiających przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych. W Polsce funkcję zarządzającą w odniesieniu do Podstaw Wsparcia Wspólnoty oraz strategii wykorzystania Funduszu Spójności pełni minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w odniesieniu do programu operacyjnego – właściwy ze względu na zakres programu minister.

**Projekt** (zadanie) – przedsięwzięcie realizowane w ramach działania, będące przedmiotem umowy o dofinansowanie projektu między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją wdrażającą albo działającą w imieniu instytucji zarządzającej instytucją pośredniczącą, albo decyzji podjętej odpowiednio przez właściwego ministra, jeśli pełni funkcję instytucji zarządzającej albo instytucji pośredniczącej lub współfinansowane ze środków pochodzących z Funduszu Spójności. Najmniejsza dająca się wyodrębnić jednostka stanowiąca przedmiot pomocy.

**Panel Ekspertów** – zespół niezależnych ekspertów specjalizujących się w dziedzinie będącej przedmiotem oceny, którzy w oparciu o przedłożone dokumenty i dane oceniają efekty programu lub projektu w kontekście określonych kryteriów ewaluacyjnych.

**Roboty budowlane** – zgodnie z art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2003 r., Nr 206, poz. 2016 ze zm.), należy przez to rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.

**Regionalny Komitet Sterujący (RKS)** – regionalne komitety sterujące są ciałami opiniotwórczo-doradczymi dla zarządów poszczególnych województw. RKS-y powoływane są przez

zarządy województw. Zakres zadań oraz tryb pracy RKS określone zostały w ich regulaminach, przyjętych uchwałami RKS. Po przyjęciu regulaminu, powinien on być zaakceptowany przez zarząd województwa w drodze uchwały.

**Studium wykonalności** – studium przeprowadzone w fazie przygotowania projektu, weryfikujące, czy dany projekt ma dobre podstawy do realizacji i czy odpowiada potrzebom przewidywanych beneficjentów; studium powinno stanowić plan projektu; muszą w nim zostać określone i krytycznie przeanalizowane wszystkie szczegóły operacyjne jego wdrażania, a więc uwarunkowania handlowe, techniczne, finansowe, ekonomiczne, instytucjonalne, społeczno-kulturowe oraz związane ze środowiskiem naturalnym; studium wykonalności pozwala na określenie rentowności finansowej i ekonomicznej, a w rezultacie jasne uzasadnienie celu realizacji projektu.

**Wniosek/aplikacja** – standardowy formularz składany przez beneficjenta w celu uzyskania wsparcia ze środków pomocowych. Zakres informacji zawartych we wniosku obejmuje: informacje o instytucji zgłaszającej wniosek, informacje na temat projektu, charakterystykę działań podejmowanych podczas realizacji projektu, planowane rezultaty i wydatki oraz wymagane dokumenty w formie załączników.

**Wniosek o płatność** – wniosek o refundację wydatków/o rozliczenie projektu, składany w celu refundacji/rozliczenia wydatków faktycznie poniesionych, potwierdzonych za pomocą faktur lub dokumentów księgowych o równoważnej wartości dowodowej i poświadczonych przez Instytucję Płatniczą.

**Wydatki kwalifikowane** – ogół kosztów, które kwalifikują się do refundacji ze środków funduszy strukturalnych, poniesionych w trakcie realizacji projektów oraz w trakcie wdrażania, zarządzania, monitorowania programów, w ramach których powyższe projekty są realizowane.

**Zarządca drogi** – organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg.

**Zarząd drogi** – jednostka organizacyjna utworzona odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy, przy pomocy której swoje obowiązki wykonuje zarządca drogi. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca.

## **5.2. Wykaz skontrolowanych jednostek**

### **A. Wojewódzkie zarządy dróg**

1. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku
2. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie
3. Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu
4. Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie
5. Dolnośląski Zarząd Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu
6. Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie

### **B. Urzędy miast na prawach powiatu**

7. Urząd Miejski w Radomiu
8. Urząd Miasta w Rzeszowie
9. Urząd Miasta Płocka
10. Urząd Miasta Zamościa
11. Urząd Miejski w Gliwicach
12. Urząd Miasta Piekary Śląskie
13. Urząd Miasta Jastrzębie Zdrój
14. Urząd Miejski w Lublinie
15. Urząd Miasta Stołecznego Warszawy

### **C. Zarządy dróg w miastach na prawach powiatu**

29. Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu
30. Tarnowski Zarząd Dróg Miejskich w Tarnowie
31. Miejski Zarząd Dróg i Zieleni w Rzeszowie
32. Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie
33. Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku
34. Miejski Zarząd Dróg w Toruniu
35. Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu
36. Zarząd Dróg i Komunikacji we Wrocławiu

### **D. Starostwa powiatowe**

29. Starostwo Powiatowe w Krasnymstawie
30. Starostwo Powiatowe w Kwidzynie
31. Starostwo Powiatowe w Mielcu
32. Starostwo Powiatowe w Przasnyszu
33. Starostwo Powiatowe w Nowym Targu

### **E. Powiatowe zarządy dróg**

29. Zarząd Dróg Powiatowych w Kłodzku
30. Powiatowy Zarząd Dróg w Ostrowie Wielkopolskim
31. Powiatowy Zarząd Dróg w Przasnyszu

### 5.3. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

L. p.	Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	Okres pełnienia funkcji/uwagi
1	2	3	4
1.	Włodzimierz Kubiak	Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Gdańsku	od 1.03.1999 r. do czasu zakończenia kontroli
2.	Bogdan Tarnawski	Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie	od 25.01.1999 r. do czasu zakończenia kontroli
3.	Marek Kmiecik	Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu	od 7.07.2003 r. do czasu zakończenia kontroli
4.	Andrzej Jakubowski	Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu	od 16.01.1999 r. do czasu zakończenia kontroli
5.	Grzegorz Stech	Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Krakowie	od 15.09.1999 r. do czasu zakończenia kontroli
6.	Teresa Materek	Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie	od 15.03.2006 r. do czasu zakończenia kontroli. Poprzednio dyrektorami byli: Ryszard Chojnacki (od 1.04.2005 r.) oraz Maria Łaniecka (od 16.04.2003 r. do 31.03.2005 r.).
7.	Zdzisław Marcinkowski	Prezydent Radomia	od 11.11.2002 r. do czasu zakończenia kontroli
8.	Tadeusz Ferenc	Prezydent Rzeszowa	od 12.11.2002 r. do czasu zakończenia kontroli
9.	Mirosław Milewski	Prezydent Płocka	od 19.11.2002 r. do czasu zakończenia kontroli
10.	Marcin Zamoyski	Prezydent Zamościa	od 18.11.2002 r. do czasu zakończenia kontroli
11.	Zygmunt Frankiewicz	Prezydent Gliwic	10.11.2002 r. do czasu zakończenia kontroli
12.	Stanisław Korfanty	Prezydent Piekar Śląskich	od 19.11.2002 r. do czasu zakończenia kontroli
13.	Marian Janecki	Prezydent Jastrzębia Zdroju	od 18.11.2002 r. do czasu zakończenia kontroli
14.	Andrzej Pruszkowski	Prezydent Lublina	od 29.10.1988 r. do czasu zakończenia kontroli
15.	Kazimierz Marcinkiewicz	Pełniący funkcję Prezydenta Warszawy	od 20.07.2006 r. do czasu zakończenia kontroli. Poprzednio funkcję prezydenta pełnił Mirosław Kochalski (od 9.02. 2006 r.), a od 18.11.2002 r. do 20.07.2006 r. Prezydentem był Lech Kaczyński.
16.	Marek Czyż	Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Radomiu	od 1.02.2001 r. do czasu zakończenia kontroli
17.	Stanisław Pyzdek	p.o. Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Tarnowie	od 1.01.2006 r. do czasu zakończenia kontroli. Poprzednio sprawował funkcję Dyrektora (od 1.01.2004 r. do 31.12.2005 r.)
18.	Marek Misiewicz	Naczelny Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie	od 1.02.2005 r. do czasu zakończenia kontroli. W okresie od 14.07.2004 r. do 31.01.2005 r. pełnił on obowiązki naczelnego dyrektora. W okresie od 28.02.2003 r. do 31.08.2004 r. naczelnym dyrektorem był Janusz Fota.

19.	Ireneusz Kochanowicz	Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg i Zieleni w Rzeszowie	od 11.07.2005 r. do czasu zakończenia kontroli. Poprzednio, tj. od dnia 7.08.2003 r. do 23.05.2005 r. dyrektorem był Marek Ustrobiński, a w okresie od 31.05.2005 r. do 10.07.2005 r. obowiązki dyrektora pełnił Adam Gajewski.
20.	Romuald Nietupski	Dyrektor Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku	od 14.02.1992 r. do czasu zakończenia kontroli
21.	Andrzej Glonek	Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg w Toruniu	od 1.08.2005 r. do czasu zakończenia kontroli. Wcześniej, tj. od 13.11.2003 r. pełnił obowiązki dyrektora.
22.	Jacek Szukała	Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu	od 15.07.2004 r. do czasu zakończenia kontroli. W okresie od 22.06.2004 r. pełnił on obowiązki dyrektora. Poprzednio, tj. w okresie od 15.05.2003 do 21.06.2004 r., dyrektorem był Jan Grześkowiak.
23.	Adam Szopa	Dyrektor Zarządu Dróg i Komunikacji we Wrocławiu	od 13.09.2004 r. do czasu zakończenia kontroli. W okresie od 1.01 do 12.09.2004 r. funkcję tę pełnił Piotr Olszewski.
24.	Janusz Szpak	Starosta Powiatu w Krasnymstawie	od 19.11.2002 r. do czasu zakończenia kontroli
25.	Leszek Czarnobaj	Starosta Powiatu w Kwidzynie	od 13.11.2002 r. do czasu zakończenia kontroli
26.	Józef Smaczny	Starosta Powiatu w Mielcu	od 19.11.2002 r. do czasu zakończenia kontroli
27.	Zenon Szczepankowski	Starosta Powiatu w Przasnyszu	od 16.11.2002 r. do czasu zakończenia kontroli
28.	Jan Hamerski	Starosta Powiatu w Nowym Targu	od 9.12.2002 r. do czasu zakończenia kontroli
29.	Ryszard Drozd	Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Kłodzku	od 28.01.2003 r. do czasu zakończenia kontroli
30.	Piotr Śniegowski	Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Ostrowie Wielkopolskim	od 23.01.1999 r. do czasu zakończenia kontroli
31.	Kazimierz Pióro	Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Przasnyszu	od 27.01.1999 r. do czasu zakończenia kontroli

## 5.4. Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności

### Przepisy wspólnotowe

Podstawowym aktem określającym funkcjonowanie funduszy strukturalnych jest **rozporządzenie Rady (WE) Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych**<sup>98</sup>. W art. 18 tego rozporządzenia określono składniki programów operacyjnych. Dla potrzeb niniejszej kontroli szczególne znaczenie mają przepisy dotyczące zobowiązań budżetowych i płatności (art. 31 i 32). Dotyczy to tzw. „zasady n+2”, zgodnie z którą Komisja automatycznie anuluje każdą część zobowiązania, która nie została uregulowana w drodze wpłaty na rachunek, lub dla którego Komisja nie otrzymała wniosku o płatność (określonego w art. 32 ust. 3) do końca drugiego roku po roku dokonania zobowiązania lub, gdzie sytuacja tego wymaga i dla właściwych kwot, po terminie późniejszej decyzji Komisji wymaganej dla zatwierdzenia środka lub działania, albo po upływie nieprzekraczalnego terminu przekazania końcowego sprawozdania, określonego w art. 37 ust. 1. Wkład z funduszy dla tej pomocy zostanie obniżony o tę kwotę (art. 31 ust. 2)<sup>99</sup>.

Art. 33 stanowi, że decyzje Komisji, zobowiązania oraz płatności są określane i dokonywane w €, zgodnie z ustaleniami, które zostaną przygotowane przez Komisję w ramach procedury określonej w art. 53 ust. 2. Art. 36 stanowi, że instytucja zarządzająca i komitet monitorujący prowadzą monitorowanie odnosząc się do wskaźników rzeczowych i finansowych, wymienionych w programie operacyjnym, jednolitym dokumencie programowym lub uzupełnieniu programów.

Przepisy art. 38 ust. 1 stanowią, że państwa Członkowskie biorą w pierwszej instancji odpowiedzialność za finansową kontrolę pomocy. Wyszczególnione zostały stosowne środki, m.in. zapobieganie, wykrywanie i poprawianie nieprawidłowości, informowanie o nich Komisji oraz windykacja kwot utraconych w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości wraz z naliczeniem odsetek za zwłokę. Na podstawie art. 39 rozporządzenia na Państwa Członkowskie nałożona została odpowiedzialność za śledzenie nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 38 ust. 6 rozporządzenia, w okresie 3 lat od wypłaty przez Komisję ostatniej raty dla danej pomocy (o ile nie zostanie postanowione inaczej w dwustronnych uregulowaniach organizacyjnych), odpowiedzialne organy zachowują w imieniu Komisji wszystkie dokumenty dotyczące wydatków i kontroli związanych z daną pomocą. W artykule 40 postanowiono, że w celu ustalenia skuteczności, strukturalna pomoc wspólnotowa jest przedmiotem oceny ex-ante w połowie okresu programowania i ex-post. Art. 48 nakłada na Państwa Członkowskie zapewnienie reklamy planów rozwoju.

Dla potrzeb kontroli istotne było również **rozporządzenie Komisji (WE) Nr 448/2004<sup>100</sup> z dnia 10 marca 2004 r.** zmieniające rozporządzenie (WE) Nr 1685/2000 ustanawiające szczegółowe zasady wprowadzenia rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/1999 w sprawie kwalifikowania wydatków związanych z projektami współfinansowanymi z Funduszy Strukturalnych i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1145/2003. W rozporządzeniu tym określono zasady kwalifikowania kosztów, tj.: 1) Wydatki rzeczywiście poniesione; 2) Księgowanie wpływów; 3) Opłaty i inne obciążenia oraz koszty usług prawnych; 4) Zakup używanego sprzętu; 5) Zakup gruntów; 6) Zakup nieruchomości; 7) VAT i inne podatki oraz opłaty; 8) Kapitał podwyższonego ryzyka i fundusze kredytowe; 9) Fundusze gwarancyjne; 10) Leasing; 11) Koszty poniesione w związku z zarządzaniem i wprowadzaniem Funduszy Strukturalnych; 12) Kwalifikowanie przedsięwzięć w zależności od lokalizacji. W poszczególnych zasadach określono warunki kwalifikowania kosztów.

<sup>98</sup> Dz. U. UE Nr L 161, z 26.6.1999 r. ze zm.

<sup>99</sup> Rokiem „n” jest rok zaciągnięcia zobowiązania przez Komisję Europejską (zobowiązanie jest ujęte w budżecie Unii). Pierwsze zobowiązanie Komisji zostało zaciągnięte w stosunku do Polski w 2004 r. w myśl zasady „n+2” dla zobowiązania zawartego w 2004 r., poprawny wniosek o płatność okresową musi zostać złożony do końca 2006 r. (por.: artykuł Mirosława Brewińskiego pt. „Rok doświadczeń Europejskiego Funduszu społecznego – od szlachetnych idei do trudnej praktyki”, Wspólnoty Europejskie, Nr 7/8, sierpień 2005 r.).

<sup>100</sup> Dz. U. UE Nr L 072 z 11. 03. 2004 r.

## Przepisy krajowe

### Zarządzanie drogami publicznymi

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę zarządzania drogami publicznymi jest **ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych**<sup>101</sup>. Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy, drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne. Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg jest zarządcą drogi (art. 19 ust. 1). Zarządcami dróg (z zastrzeżeniem ust. 3 i 5) są dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wojewódzkich - zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, a gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia (art. 19 ust. 4). Zgodnie z art. 19 ust. 5, w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Art. 20 przywołanej ustawy określa zadania zarządców dróg, do których m.in. należy opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich oraz pełnienie funkcji inwestora. Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządcy drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1).

### Finansowanie dróg publicznych

**Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych**<sup>102</sup> reguluje ogólne zasady finansowania budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg publicznych oraz zarządzania nimi. Zadania w tym zakresie – stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 – finansowane są przez samorząd województwa w odniesieniu do dróg wojewódzkich oraz samorząd powiatowy w odniesieniu do dróg powiatowych. W granicach miast na prawach powiatu zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, finansowane są z budżetu tych miast (art. 2 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 (art. 2 ust. 5). Omawiana ustawa obowiązywała do dnia 31 grudnia 2005 roku. Z dniem 1 stycznia 2006 r. weszła w życie **ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego**<sup>103</sup>. Finansowanie zadań w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi określono w art. 3 tej ustawy.

W ścisłym związku z tematem kontroli pozostaje **ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**<sup>104</sup>, która określa źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego<sup>105</sup>. W myśl art. 3 ust. 1, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. W rozumieniu tej ustawy dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 3 ust. 2). Stosownie do art. 3 ust. 3, dochodami omawianych jednostek mogą być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach. Źródła dochodów własnych powiatu określa art. 5, natomiast źródła dochodów własnych województwa – art. 6. Subwencja ogólna dla powiatów składa się z części wyrównawczej i równoważącej (art. 7 ust. 1 pkt 2), zaś subwencja ogólna dla województw składa się z części wyrównawczej i regionalnej (art. 7 ust. 1 pkt 3). O przeznaczeniu środków otrzymanych z subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 7 ust. 3). Przepis art. 23 ust. 1 określa, że część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat powiatów określonych w art. 30. Stosownie do art. 23

<sup>101</sup> Tj. Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115.

<sup>102</sup> Dz. U. Nr 123, poz. 780, ze zm.

<sup>103</sup> Dz. U. Nr 267, poz. 2251.

<sup>104</sup> Dz. U. Nr 203, poz. 1966, ze zm.

<sup>105</sup> Stosownie do art. 2 pkt 1 ustawy pojęcie jednostki samorządu terytorialnego - to gminy, powiaty i województwa.

ust. 3, minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, określa - w drodze rozporządzenia - sposób podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów, w szczególności kierując się wysokością wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej oraz zróżnicowaniem sieci dróg powiatowych. Na podstawie wyżej wymienionego przepisu zostało wydane **rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2004 r. w sprawie sposobu podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów na rok 2005**<sup>106</sup>. Stosownie do § 2 pkt 3, z kwoty części równoważącej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 23 ust. 1 przywołanej ustawy, wydziela się kwoty w wysokości 15%, której podział dokonuje się na zasadach określonych w § 5, tj. kwotę tę rozdziela się między powiaty, w których długość dróg powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest wyższa od średniej długości dróg powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju. Długość dróg powiatowych ustala się na podstawie danych posiadanych przez ministra właściwego do spraw transportu według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. (§ 5 ust. 4). W 2006 r. omawianą materię regulują przepisy **rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów na rok 2006**<sup>107</sup>.

Art. 25 ust. 1 omawianej ustawy określa, że część regionalną subwencji ogólnej dla województw ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat województw określonych w art. 31. Stosownie do art. 25 ust. 4, kwotę stanowiącą 40% części regionalnej, o której mowa w ust. 1, dzieli się między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju (w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju). Natomiast wysokość należnej województwu kwoty określają przepisy art. 25 ust. 5. Art. 26 ust. 1 stanowi o tworzeniu w budżecie państwa rezerwy subwencji ogólnej. Zgodnie z art. 26 ust. 2, wysokość rezerwy subwencji ogólnej stanowi suma:

- kwoty ustalonej w wysokości 2,0% sumy planowanych części wyrównawczych subwencji ogólnej, ustalonych dla gmin, powiatów i województw;
- kwoty nie mniejszej niż kwota rezerwy, przyjęta na dofinansowanie zadań, o których mowa w ust. 4 (w ustawie budżetowej na rok bazowy, skorygowanej w przypadku zmiany zakresu realizowanych zadań).

Środki, o których mowa w art. 26 ust. 2 pkt 2, przeznacza się m.in. – stosownie do art. 26 ust. 4 - na dofinansowanie inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, rozpoczętych przed dniem 1 stycznia 1999 r. oraz budowy, modernizacji, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu. Rezerwą, o której mowa w ust. 2 pkt 2, dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego (art. 26 ust. 6). Zasady i tryb przekazywania części subwencji ogólnej określają przepisy art. 33 - 38 ustawy.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 **ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych**<sup>108</sup>, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej są środkami publicznymi. Do środków tych zalicza się m.in. środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych i środki pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (art. 3 ust. 3). Szczegółowe warunki wykorzystania i rozliczania przyznanych środków, o których mowa wyżej, określa umowa zawarta z beneficjentem pomocy udzielanej z tych środków (art. 30b ust. 1). Jednostki sektora finansów publicznych realizujące programy i projekty finansowe z udziałem tych środków, mogą otrzymywać z budżetu państwa środki na prefinansowanie tych programów i projektów (art. 30g ust. 1). Stosownie do art. 30i ust. 1, zwrot pożyczki udzielonej na prefinansowanie następuje po otrzymaniu środków z budżetu Unii Europejskiej. Zgodnie z zapisami art. 47 kontrola finansowa (rozumiana jako część systemu kontroli wewnętrznej) dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Procedury związane z tymi procesami ustala – w formie pisemnej – kierownik jednostki oraz zapewnia ich przestrzeganie. Jednym z narzędzi kierownika jednostki, służących do oceny skuteczności, adekwatności i efektywności systemów zarządzania i kontroli w jednostce (a taki system tworzą m.in. nadane procedury, dotyczące procesów gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych) jest audyt wewnętrzny, który służy do niezależnego badania oraz oceny systemów zarządzania i kontroli w jednostce.

<sup>106</sup> Dz. U. Nr 214, poz. 2170.

<sup>107</sup> Dz. U. Nr 194, poz. 1622.

<sup>108</sup> T.j. Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148, ze zm.

Na podstawie art. 30 ust. 3 Minister Finansów wydał **rozporządzenie z dnia 13 września 2004 r. w sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego**<sup>109</sup>, a na podstawie art. 211 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>110</sup> wydał w tej samej sprawie **rozporządzenie z dnia 28 czerwca 2006 roku**<sup>111</sup>. W rozporządzeniach tych określono tryb i terminy przekazywania środków z budżetu państwa na prefinansowanie ZPORR oraz tryb i terminy zwrotu pożyczek do budżetu państwa, w szczególności dokumenty niezbędne do przekazania pożyczki, sposób ustalania transz pożyczki i warunki przekazywania środków, tryb i termin rozliczenia pożyczki, sposób zwrotu pożyczki, wysokość prowizji bankowych oraz wysokość oprocentowania. Kwestie pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) określono w §§ 5 - 9 tych rozporządzeń. Warunkiem udzielenia pożyczki j.s.t. jest złożenie wniosku o jej udzielenie wraz z pozytywną opinią wniosku, wydaną przez Instytucję Zarządzającą Programem lub zarząd województwa.

W rozdziale 5 ustawy o **finansach publicznych** określono kontrolę finansową i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych. Stosownie do art. 35a ust. 1 kontrola finansowa w tych jednostkach dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Natomiast audyt wewnętrznym umożliwia kierownikowi jednostki uzyskanie obiektywnej i niezależnej oceny funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności (art. 35c ust. 1). Stosownie do art. 35d ust. 2 – audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach sektora finansów publicznych, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli jednostki te gromadzą znaczne środki publiczne albo dokonują znacznych wydatków publicznych. Obowiązkiem audytora wewnętrznego jest rzetelne, obiektywne i niezależne ustalenie stanu faktycznego w zakresie funkcjonowania gospodarki finansowej, określenie i analiza przyczyn i skutków uchybień oraz przedstawienie uwag i wniosków w sprawie usunięcia uchybień (art. 35h ust. 3). Kierownik jednostki, na podstawie sprawozdania z przeprowadzenia audytu wewnętrznego podejmuje działania mające na celu usunięcie uchybień oraz usprawnienie funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej, informując o tym audytora wewnętrznego (art. 35i ust. 1 i 2)<sup>112</sup>.

W okresie przeprowadzania kontroli będzie obowiązywała przywołana **ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych**, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2006 roku. Materia audytu wewnętrznego oraz koordynacja kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych została określona przepisami art. 48 - 67 tej ustawy. Stosownie do art. 241 ust. 1 ustawy – przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zachowują moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy w zakresie, w jakim nie pozostają w sprzeczności z przepisami ustawy, jednak nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2006 roku.

**Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych**<sup>113</sup> określa zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustawa ta określa, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest m.in. niedochodzenie nadmiernie lub nienależnie pobranych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi (art. 5 ust. 1 pkt 4) oraz wykorzystanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, nie podlegających zwrotowi, niezgodnie z przeznaczeniem lub niezgodnie z obowiązującymi procedurami (art. 13 pkt 3. Przepis art. 17 wyszczególnia przypadki naruszenia dyscypliny finansów publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych. Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określają przepisy rozdziału 2 ustawy. Zgodnie z art. 19 odpowiedzialność za naruszenie omawianej dyscypliny ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający tę dyscyplinę określony przez ustawę, w czasie jego popełnienia.

<sup>109</sup> Dz. U. Nr 208, poz. 2123.

<sup>110</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>111</sup> Dz. U. Nr 117, poz. 794.

<sup>112</sup> Na podstawie art. 35d ust. 3 wydano rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie określenia kwot przychodów oraz wydatków środków publicznych dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 234, poz. 1970).

<sup>113</sup> Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114.

Odpowiedzialność ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia.

### Zamówienia publiczne

**Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych**<sup>114</sup> określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 - ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Art. 4 taksatywnie wymienia wyłączenia ustawy Prawo zamówień publicznych. Dotyczy to m.in. zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 6.000 EUR (pkt 8).

Dla potrzeb kontroli istotne znaczenie miały regulacje dotyczące przygotowania zamówienia. Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (art. 29 ust. 1). Stosownie do art. 31 ust. 1 zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego i planowanych prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych (art. 33 ust. 1). Art. 36 ust.1 określa jakie elementy powinna co najmniej zawierać specyfikacja istotnych warunków zamówienia, w tym termin wykonania zamówienia oraz wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zgodnie z art. 139 ust. 2, umowy w sprawach zamówień publicznych wymagają, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej. Przepisy art. 180 - 183 określają tryb wnoszenia pisemnego protestu wobec czynności podjętych przez zamawiającego w toku postępowania oraz w przypadku zaniechania przez zamawiającego czynności, do której zobowiązany jest na podstawie ustawy (art. 180 ust. 1).

Na podstawie art. 26 ust. 4 powyższej ustawy wydano **rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie rodzaju dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy**<sup>115</sup>. Rozporządzenie określa jakich dokumentów zamawiający może żądać od wykonawcy w celu potwierdzenia, że wykonawca:

- posiada uprawnienia do wykonywania określonej działalności lub czynności oraz nie podlega wykluczeniu na podstawie art. 24 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- posiada niezbędną wiedzę i doświadczenie oraz potencjał techniczny, a także dysponuje osobami zdolnymi do wykonania zamówienia,
- znajduje się w sytuacji ekonomicznej i finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia.

Na podstawie art. 31 ust. 4 ustawy zostało wydane **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**<sup>116</sup>. Stosownie do § 12 ust. 1 – specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych stanowią opracowania zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót w zakresie wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót. W § 14 ust. 1 wyszczególniono jakie elementy powinny zawierać specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych (należą do nich m.in. opis sposobu odbioru robót budowlanych, wymagania dotyczące przedmiaru i obmiaru robót).

<sup>114</sup> T.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 ze zm. W toku kontroli nie badano wpływu zmian przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 73, poz. 551) na sprawność udzielania zamówień publicznych. Wynikało to z faktu, iż ustawa ta weszła w życie 25 maja 2006 r., a okres objęty kontrolą kończył się z dniem 30 czerwca 2006 roku.

<sup>115</sup> Dz. U. Nr 71, poz. 645. Rozporządzenie utraciło obowiązującą moc z dniem 25 maja 2006 r. i zostało zastąpione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzaju dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 87, poz. 605).

<sup>116</sup> Dz. U. Nr 202, poz. 2702, zm. z 2005 r., Nr 75, poz. 664.

## Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

**Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju**<sup>117</sup> określa sposób przygotowania i realizacji Narodowego Planu Rozwoju, w tym zasady koordynacji i współdziałania organów administracji rządowej, organów administracji samorządowej i partnerów społecznych i gospodarczych zasady współdziałania z instytucjami Wspólnot Europejskich oraz organizacjami międzynarodowymi, instrumenty finansowe, system instytucjonalny oraz system programowania, monitorowania, sprawozdawczości, oceny i kontroli. Stosownie do art. 2 pkt 11 - publiczne środki wspólnotowe są to środki finansowe pochodzące z budżetu Wspólnot Europejskich, a w szczególności z funduszy strukturalnych. Narodowy Plan Rozwoju jest dokumentem określającym m.in. wspierane cele rozwoju regionalnego, oraz sposoby ich osiągnięcia w okresie określonym w Planie (art. 3 ust. 1). W celu realizacji Planu tworzy się (art. 8 ust. 1):

- 1) sektorowe programy operacyjne;
- 2) regionalne programy operacyjne;
- 3) inne programy operacyjne;
- 4) strategię wykorzystania Funduszu Spójności.

Ubiegający się o dofinansowanie z publicznych środków wspólnotowych projektów w ramach programów, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt. 1 - 3, składa wnioski do instytucji zarządzającej, instytucji wdrażającej albo zarządu województwa, zgodnie z systemem określonym w tych programach (art. 26 ust. 1). Warunki dofinansowania, o których mowa w ust. 1 - 3, określa umowa o dofinansowanie projektu, zawarta z beneficjentami przez instytucję zarządzającą programem, instytucję wdrażającą lub działającą w imieniu instytucji zarządzającej instytucję pośredniczącą, albo decyzja, o której mowa w art. 26 ust. 5. Dofinansowanie projektów z publicznych środków wspólnotowych polega na zwrocie określonej w umowie o dofinansowanie projektu albo decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 7, części wydatków poniesionych przez beneficjenta lub wypłacie premii (art. 27 ust. 1). Przepisy art. 46 - 49 określają sprawozdawczość dotyczącą realizacji programów, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt. 1 - 3. Są to sprawozdania okresowe (nie rzadziej niż raz na trzy miesiące), roczne i końcowe. Sprawozdanie sporządza m.in. beneficjent – w odniesieniu do projektu, jeżeli tak stanowi system realizacji danego działania (art. 47 ust. 1 pkt 6).

Na podstawie art. 14 ust. 4 przywołanej ustawy wydano **rozporządzenie Rady Ministrów dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006**<sup>118</sup>. Rozporządzenie to określało m.in. instytucje zarządzające i pośredniczące w zarządzaniu programami operacyjnymi. **Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006**<sup>119</sup> wprowadziło m.in. od dnia 1 stycznia 2006 r. zmiany w zarządzaniu programami operacyjnymi. W związku z tymi zmianami, instytucją zarządzającą ZPORR i SPOT jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (aktualnie Minister Rozwoju Regionalnego). Na podstawie art. 47 ust. 3 wydano **rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów sprawozdań, sporządzanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006**<sup>120</sup>. Przepisy rozporządzenia określają wzory okresowych sprawozdań (7 wzorów) z realizacji projektów. Na podstawie **rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006**<sup>121</sup> przyjęto ten program, stanowiący załącznik do rozporządzenia. Priorytety i działania wdrażane w ramach ZPORR, określono w dziale 6. Ustalono następujące priorytety:

1. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów,
2. Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach,
3. Rozwój lokalny,
4. Pomoc techniczna.

W załączniku ustalono podział środków pomocowych w ramach ZPORR na poszczególne województwa (według algorytmu zastosowanego w pracach nad Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego). Dominującą rolę odgrywa kryterium ludnościowe, 80% tych środków zostało

<sup>117</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.

<sup>118</sup> Dz. U. Nr 149, poz. 1567.

<sup>119</sup> Dz. U. Nr 265, poz. 2214.

<sup>120</sup> Dz. U. Nr 284, poz. 2843.

<sup>121</sup> Dz. U. Nr 166, poz. 1745.

podzielone proporcjonalnie do liczby mieszkańców (najwięcej środków przewidziano dla Woj. Mazowieckiego – 10,86%).

Instytucją Zarządzającą ZPORR było (do 31 grudnia 2005 r) Ministerstwo Gospodarki i Pracy (od 1 stycznia 2006 r. jest nią Ministerstwo Rozwoju Regionalnego). W każdym z 16 województw pod nadzorem Instytucji Zarządzającej działają Instytucje Pośredniczące (urzędy wojewódzkie oraz urzędy marszałkowskie). Zadania instytucji zarządzającej i pośredniczącej określono w podrozdziałach 8.2.1. - 8.2.3. omawianego załącznika.

**Do zadań Wojewody – jako Instytucji Pośredniczącej**, stosownie do podrozdziału 8.2.2. należy m.in. podpisywanie umów o przyznanie dofinansowania z funduszy strukturalnych z beneficjentami końcowymi oraz instytucjami wdrażającymi, przewodniczenie Podkomitetowi Monitorującemu wdrażanie ZPORR w województwie, wprowadzanie danych przekazywanych przez beneficjentów końcowych oraz przez instytucje wdrażające do Systemu Informatycznego Monitorowania i Kontroli (SIMIK) oraz obsługa kont ZPORR na poziomie województwa. **Do zadań Urzędu Marszałkowskiego** – stosownie do podrozdziału 8.2.3. – należy m.in. przyjmowanie wniosków dotyczących potencjalnych projektów, prowadzenie Regionalnego Komitetu Sterującego, przekazywanie listy rankingowej kwalifikujących się projektów oraz informowanie społeczeństwa o współfinansowaniu przez UE projektów realizowanych w ramach programu. W podrozdziałach 8.2.4. - 8.2.6. określono zadania Regionalnego Komitetu Sterującego ZPORR oraz Panelu Ekspertów i Komisji Oceny Projektów. **Zadania beneficjentów końcowych oraz instytucji wdrażających** określa podrozdział 8.2.7. Dla projektów współfinansowanych w ramach priorytetów 1 - 3 ZPORR, beneficjent końcowy jest stroną o przyznanie środków na realizację projektu. Beneficjent odpowiada za realizację projektu i jego zakończenie w ustalonym terminie; zorganizowanie przetargu (gdzie jest to wymóg prawa wspólnotowego, czy krajowego) oraz podpisanie umowy z wykonawcą projektu, a także monitorowanie i raportowanie wdrażania projektu, zgodnie z wytycznymi zawartymi w ZPORR. Wszystkie instytucje zaangażowane we wdrażanie ZPORR zobowiązane są do realizacji zadań w zgodzie z procedurami zapisanymi w Podręczniku wdrażania ZPORR.

Wybór projektów w ramach ZPORR określa rozdział 8.4. W podrozdziale 8.4.1. przedstawiono materię wyboru projektów w zakresie priorytetów 1 i 3. **W I etapie urząd marszałkowski** dokonuje oceny projektów w oparciu o kryteria formalne (wyszczególnione w podręczniku wdrażania ZPORR) i przekazuje je Panelowi Ekspertów. Panel Ekspertów dokonuje oceny merytorycznej projektów. W trakcie oceny merytorycznej przyznawane są punkty zgodne z kryteriami, zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący ZPORR. W efekcie oceny sporządzona jest lista rankingowa projektów kwalifikujących się do dofinansowania. **W II etapie Regionalny Komitet Sterujący (RKS)** może przesuwać projekty na liście rankingowej, w zależności od ich zgodności ze strategią rozwoju województwa. Następnie RKS przekazuje ostateczną wersję rankingową Zarządowi Województwa, który dokonuje wyboru projektów w drodze uchwały. Uchwałę wraz z wybranymi projektami przekazuje Instytucji Pośredniczącej. **W III etapie Instytucja Pośrednicząca** podpisuje umowę o przyznanie dofinansowania w ramach ZPORR. Materię zarządzania finansowego oraz kontroli określono w rozdziale 8.5. Kolejny rozdział (8.6.) dotyczy monitorowania projektów wdrażanych w ramach ZPORR.

Kolejne uregulowania dotyczące ZPORR określa załącznik do **rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego**<sup>122</sup>. W rozdziale IV (Opis priorytetów i działań) określono rodzaje kwalifikujących się projektów oraz dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Indykatory udziału środków pomocowych dla projektów dotyczących budownictwa drogowego **określono jako maksymalne na poziomie 75% wydatków kwalifikowanych**. W rozdziale V zamieszczono indykatory tabelę alokacji środków ZPORR w podziale na priorytety, działania, województwa i poszczególne lata (2004 – 2006). Koszty ogółem w ramach ZPORR ustalono w kwocie 4.083,9 mln €, w tym wkład wspólnotowy – 2.968,5 mln €. Najwyższa kwota alokacji dotyczy działania 1.1. - Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego – 1.024,8 mln €, w tym wkład wspólnotowy 768,6 mln €. Wkład wspólnotowy na współfinansowanie działania 1.1. określono w kwocie 591,1 mln € na 2004 r., 844,6 mln € na 2005 r. i 1.094,3 mln € na 2006 rok. W omawianym rozporządzeniu nie wyszczególniono alokacji środków ZPORR na poszczególne poddziałania.

<sup>122</sup> Dz. U. Nr 200, poz. 2051.

Rozdział VI dotyczy zarządzania finansowego. W rozporządzeniu podano, że – stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych – środki z funduszy pomocowych są środkami publicznymi. Wyróżnia się – stosownie do art. 32 ust. 1 rozporządzenia Nr 1260/1999/WE z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego ogólne przepisy w sprawie funduszy strukturalnych – następujące rodzaje płatności z KE do Instytucji Płatniczej, a mianowicie zaliczkowe, okresowe i salda końcowego. W przypadku, gdy w ciągu 18 miesięcy od decyzji w sprawie przyznania pomocy, do KE nie zostanie przesłany żaden wniosek o płatność, w zależności od postępu wdrażania pomocy, całość lub część płatności zaliczkowej jest zwracana KE. Stosownie do treści omawianego rozporządzenia, we wszystkich instytucjach zaangażowanych we wdrażanie ZPORR (tj. Instytucji Płatniczej, Instytucji Zarządzającej, instytucjach pośredniczących oraz instytucjach wdrażających) zostaną docelowo utworzone komórki audytu wewnętrznego. Instytucje Wdrażające uczestniczące we wdrażaniu projektów w ramach ZPORR są w zakresie kontroli odpowiedzialne za:

- kontrolę merytoryczną i formalną wniosków o płatność przedstawionych przez beneficjentów,
- wykrywanie nieprawidłowości występujących w ramach Działania i sprawozdanie ich do Instytucji Pośredniczącej oraz odzyskiwanie od beneficjentów niewłaściwie wydatkowanych kwot lub środków przekazanych w nadmiernej wysokości,
- przeprowadzanie kontroli na miejscu,
- przygotowywanie kwartalnych i bieżących sprawozdań o nieprawidłowościach, zestawień nieprawidłowości oraz not o nieprawidłowościach.

Zgodnie z art. 10 - 12 rozporządzenia nr 438/2001/WE z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych kontrola pogłębiona obejmuje m.in. sprawdzanie skuteczności zastosowanych systemów zarządzania i kontroli, kontrolę 5% kwalifikowalnych wydatków na podstawie analizy ryzyka (przeprowadzaną w miarę możliwości równomiernie w całym okresie programowania), sprawdzenie prawdziwości wybranej próby zapisów księgowych w stosunku do dokumentów pomocniczych (przechowywanych na różnych poziomach wdrażania), sprawdzenie prawidłowości poniesienia wybranej próby wydatków (sprawdzenie zgodności realizowanego projektu z celami zakładanymi we wniosku aplikacyjnym), sprawdzenie, czy limity finansowania projektu ze środków funduszy strukturalnych nie zostały przekroczone oraz czy został zapewniony właściwy poziom współfinansowania krajowego oraz sprawdzenie, czy projekty finansowane ze środków funduszy strukturalnych wdrażane są zgodnie z prawem polskim, wspólnotowym i politykami wspólnotowymi. Kontrola pogłębiona jest wykonywana przez 16 urzędów kontroli skarbowej (UKS). Za koordynację ich działania, w tym wybór reprezentatywnej próby, jednolitą metodologię kontroli, systematyzowanie wyników i przekazywanie ich odpowiednim instytucjom krajowym oraz KE, odpowiedzialne jest Biuro Międzynarodowych Relacji Skarbowych (Biuro MRS) w MF. Biuro MS zleca wszystkim Urzędom Kontroli Skarbowej sprawdzenie 5% wszystkich kwalifikowalnych wydatków oraz przeprowadzenie kontroli doraźnych. Sprawdzenie 5% wydatków ma charakter systematyczny, uwzględnia reprezentatywną próbę operacji, wybranych zgodnie z art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 438/2001/WE z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych – tak, aby umożliwić prawidłowe wnioskowanie statystyczne na temat wszystkich wydatków poniesionych w ramach Programu. W tym zakresie Biuro MRS nadzoruje merytorycznie prace Urzędów Kontroli Skarbowej i jest odbiorcą informacji uzyskanych w wyniku przeprowadzonych przez Urzędy Kontroli Skarbowej kontroli doraźnych. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 września 1991 roku o kontroli skarbowej<sup>123</sup> są przekazywane do KE.

W Urzędach Kontroli Skarbowej funkcje kontroli pogłębionej pełnią wydziały kontroli budżetowej, bądź utworzone w ramach urzędów jednostki ds. kontroli środków pomocowych. Ze względu na umiejscowienie wszystkich organów centralnych odpowiedzialnych za przepływy środków finansowych z UE w Warszawie, w Urzędach Kontroli Skarbowej w Warszawie została wyodrębniona jednostka odpowiedzialna wyłącznie za kontrolę środków pochodzących z UE. Jednostki zaangażowane w przekazywanie i zarządzanie środkami z funduszy strukturalnych oraz pozostałe podmioty prawne, z siedzibą poza terytorium województwa mazowieckiego, są kontrolowane przez Urzędy Kontroli Skarbowej w danych województwach. Biuro MS odpowiadać też będzie za spójność standardów i procedur wykonywanej przez Urząd Kontroli Skarbowej kontroli, w tym za opracowanie

---

<sup>123</sup> T.j. Dz. U. z 2004 r., Nr 8, poz. 65, ze zm.

ogólnego planu kontroli dla wszystkich Urzędów Kontroli Skarbowej. Ogólny plan zawiera podstawowy zakres sprawdzenia oraz wytyczne co do sposobu wykonywania przez Urzędy Kontroli Skarbowej sprawdzenia 5% kwalifikowalnych wydatków.

Poszczególne Urzędy Kontroli Skarbowej opracowują szczegółowy plan kontroli na poziomie regionalnym. Plan uwzględnia zakres oraz wytyczne ogólnego planu sporządzonego w Biurze MS. Szczegółowe plany kontroli po opracowaniu zostają przekazane do Biura MS. We wdrażaniu ZPORR bezpośredniej kontroli Urzędów Kontroli Skarbowej podlegają: Jednostka monitorująco-kontrolna EFRR i EFS, Instytucja Płatnicza, Instytucja Zarządzająca ZPORR, Instytucje Pośredniczące, Instytucje Wdrażające oraz Beneficjenci. Kontrola systemów wykonywana przez Urzędy Kontroli Skarbowej ma na celu sprawdzenie, czy we wszystkich instytucjach zaangażowanych we wdrażanie ZPORR opracowane zostały procedury zapewniające skuteczność, poprawność i efektywność systemów zarządzania i kontroli oraz czy procedury te są przestrzegane. Część składową omawianego rozporządzenia stanowią aneksy: I - Klasyfikacja kategorii interwencji funduszy strukturalnych, II - Mapa obszarów wsparcia do działania 3.2., III - Zasady kwalifikacji wydatków w ramach poszczególnych działań ZPORR i IV - Zasady wyboru projektów w ramach poszczególnych działań ZPORR. Wszystkie kryteria oceny merytorycznej i technicznej dla poszczególnych działań i poddziałań oraz typów projektów oceniane są w skali 1 - 4 punktów, przy czym 1 oznacza słabo zgodne, a 4 - zdecydowanie zgodne.

#### KRYTERIA MERYTORYCZNO - TECHNICZNE

Nr	Kryteria	Waga	Maksymalny wynik
I	Trwałość projektu i wykonalność instytucjonalna (gwarantuje stabilność finansową projektu oraz trwałość struktury instytucjonalnej)	2	8
II	Ekonomiczny wpływ projektu na rozwój regionu	4	16
III	Poprawność wskaźników	1	4
IV	Wykonalność techniczna	1	4
V	Wpływ na politykę ochrony środowiska	1	4
VI	Wpływ na politykę społeczeństwa informacyjnego	1	4
VII	Spójność z istniejącym, realizowanym lub przewidywanym do realizacji układem komunikacyjnym; spójność z innymi projektami realizowanymi lub planowanymi w czasie realizacji ZPORR finansowane ze środków ZPORR, SPO Transport na lata 2004-2006, Funduszu Spójności lub innych źródeł	3	12
VIII	Poprawa bezpieczeństwa ruchu wyrażona przez redukcję liczby wypadków	2	8
	<b>Maksymalna liczba punktów</b>		<b>60</b>

- Dla projektów, których koszt całkowity przekracza 5 mln € powinna być przeprowadzona analiza kosztów i korzyści (CBA). W przypadku tych projektów, należy odrzucić projekty, posiadające ujemną ekonomiczną stopę zwrotu (EIRR), a następnie uszeregować pozostałe projekty od największej do najmniejszej wartości ekonomicznej wewnętrznej stopy zwrotu projektu (EIRR). Następnie należy przyznać ocenę 4 pierwszej 1/4 projektów, ocenę 3 kolejnej 1/4 projektów, ocenę 2 kolejnej 1/4 i ocenę 1 pozostałym projektom. W przypadku, gdy liczba projektów nie dzieli się przez 4 należy dokonać zaokrągleń zgodnie z przyjętymi zasadami (od 0,5 włącznie w górę, do 0,5 w dół). Jeżeli Panel Ekspertów ocenia jeden projekt podczas swojego posiedzenia, należy przyznać ocenę 4, jeżeli ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu jest wyższa od 0.
- Projekty, których koszt całkowity mieści się między 1 mln EUR a 5 mln € powinny być oceniane metodą wielokryterialną (kryteria opisowe wraz z oszacowaniem i podaniem w Studium Wykonalności skwantyfikowanych korzyści generowanych przez projekt). W zakres metody będą wchodzić kryteria zamieszczone w poniższej tabeli.

Lp.	Nazwa kryterium	Waga	Ocena (od 1 do 4)	Razem (=3x4)
1	2	3	4	5
1.	Poprawa wykorzystania istniejącej infrastruktury (w tym remont, przebudowa lub rozbudowa)	0,3		
2.	Redukcja liczby wypadków (szt./rok)	0,2		
3.	Oszczędność czasu podróży (osobogodziny/rok)	0,2		
4.	Zmniejszenie kosztów eksploatacji pojazdów (jako wynik zwiększonej średniej prędkości przejazdu lub poprawionego stanu nawierzchni w zł/rok)	0,2		
5.	Zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko	0,1		
<b>SUMA</b>				

3. Projekty poniżej 1 mln EUR powinny być oceniane uproszczoną metodą wielokryterialną (kryteria opisowe bez konieczności podawania skwantyfikowanych korzyści generowanych przez projekt). W zakres uproszczonej metody wielokryterialnej będą wchodzić te same kryteria jak w przypadku metody wielokryterialnej przedstawionej powyżej.

Na podstawie art. 28 pkt 1 powołanej ustawy wydane zostało **rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie trybu składania i wzorów wniosków o dofinansowanie realizacji projektów w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006**<sup>124</sup>. Stosownie do § 2 ust. 1 – marszałek województwa zamieszcza w prasie regionalnej i na stronie internetowej urzędu marszałkowskiego ogłoszenie o terminie i miejscu składania wniosków o dofinansowanie realizacji programu. W odpowiedzi na ogłoszenie, ubiegający się o dofinansowanie składa wnioski na piśmie i na nośniku elektronicznym, sporządzonym zgodnie ze wzorem, stanowiącym załącznik Nr 1 do rozporządzenia (§ 2 ust. 2). Do powyższego rozporządzenia wprowadzono zmiany na podstawie **rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 czerwca 2005 r. w zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu składania wzorów wniosków o dofinansowanie realizacji projektów w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 - 2006**<sup>125</sup>. Zmiany dotyczyły części E2 załącznika 1, 2 i 3. W § 2 podano, że wnioski o dofinansowanie złożone i nierozpatrzone do dnia 16 grudnia 2004 r. uznaje się za złożone zgodnie z przepisami rozporządzenia. Na podstawie art. 28 pkt 2 wyżej wymienionej ustawy wydano **rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 14 października 2004 r. w sprawie wzorów umów o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 - 2006**<sup>126</sup>. Rozporządzenie to utraciło moc z dniem 25 lipca 2005 r. w związku z wejściem w życie **rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie wzorów umów o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006**<sup>127</sup>. Część składową rozporządzenia stanowi 6 załączników, stanowiących wzory umów, w tym Nr 1 dotyczący priorytetu 1 i 3 (tj. dotyczących projektów budownictwa drogowego). Umowa – w myśl omawianego przepisu – określa obowiązki beneficjenta, m.in. dotyczące: udzielania zamówień publicznych, prowadzenia odrębnej księgowości dotyczącej realizacji projektu, monitorowania przebiegu realizacji i składania wniosków o płatność. W § 19 wyszczególniono przypadki, w których Instytucja Pośrednicząca może rozwiązać umowę z zachowaniem jednomiesięcznego wypowiedzenia, jak i bez wypowiedzenia.

Na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju wydano **rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń**<sup>128</sup>. Obowiązek składania sprawozdań obejmuje wojewodów, instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażające oraz beneficjentów. Sprawozdania składane przez instytucję wdrażającą określone zostały przepisami § 8 rozporządzenia. Sprawozdania zawierają m.in. informacje dotyczące przebiegu rzeczowego realizacji działania, stopnia osiągnięcia założonych w programie wartości wskaźników monitorujących, ocenę poziomu wykorzystania publicznych środków pomocowych oraz informacje o napotkanych problemach, przeprowadzonych kontrolach oraz stwierdzonych nieprawidłowościach. Materię sprawozdawczości sporządzanej przez beneficjenta określają przepisy § 9, przepisy §§ 11 - 30 dotyczą kontroli realizacji Planu. Kontrola realizacji projektu przeprowadzana jest w trakcie jego realizacji oraz po zakończeniu realizacji. Kontrola podlega beneficjent w zakresie realizowanego projektu. Rozdział 4 (§§ 31 - 39) określa tryb rozliczeń. Załącznik do rozporządzenia stanowi wzór „Wniosek beneficjenta o płatność”<sup>129</sup>.

<sup>124</sup> Dz. U. 257, poz. 2575.

<sup>125</sup> Dz. U. Nr 102, poz. 853.

<sup>126</sup> Dz. U. Nr 225, poz. 2285.

<sup>127</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 1153.

<sup>128</sup> Dz. U. Nr 216, poz. 2206.

<sup>129</sup> Na mocy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń (Dz. U. Nr 107, poz. 729), instytucje przyjmujące wnioski o płatność od beneficjentów ZPORR mogą dokonywać samodzielnych korekt oraz uzupełnień we wnioskach, niezwłocznie informując o tym beneficjenta oraz zostały zmienione z kwartalnych na półroczne okresy sprawozdawcze dla beneficjentów.

## Sektorowy Program Operacyjny Transport

Na podstawie art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju wydane zostały: **rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 października 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia do Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004-2006**<sup>130</sup>, oraz **rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 czerwca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia do Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 - 2006**<sup>131</sup>. W załącznikach do tych rozporządzeń podano m.in. ocenę priorytetów i działań SPOT, opis podsumowujący sposób wdrażania SPOT, plan finansowy SPOT, opis rozwiązań dotyczących zapewnienia finansowania SPOT, kwalifikowalność kosztów, sposób wymiany danych między beneficjentami a realizatorami projektów. **Celem działania 2.1. - Budowa i przebudowa dróg krajowych** jest zwiększenie spójności transportowej kraju oraz polepszenie dostępności przestrzennej Polski w układzie Unii Europejskiej, poprzez budowę autostrad, budowę dróg ekspresowych i dostosowanie nośności nawierzchni wybranych dróg krajowych do przenoszenia nacisków 11,5 T/oś, w tym budowę obwodnic miast. Beneficjentem tego działania jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. **Celem działania 2.2. - Usprawnienie przejazdów drogami krajowymi przez miasta na prawach powiatu** jest zwiększenie spójności transportowej kraju oraz polepszenie dostępności przestrzennej kraju w układzie UE, poprzez przebudowę miejskich odcinków dróg krajowych administrowanych przez samorządy w koordynacji z inwestycjami na głównych korytarzach drogowych. Do tego działania włącza się priorytety budowy przepraw mostowych przez duże rzeki (Wisłę, Odrę, Wartę i Bug). Instytucją Zarządzającą był do końca 2005 r. minister właściwy do spraw transportu, a od 1 stycznia 2006 r. jest nią minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Beneficjentami są miasta na prawach powiatu, a Instytucją Pośredniczącą jest minister właściwy do spraw transportu. **Celem działania 2.3. - Wdrażanie i monitoring środków poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego** jest poprawa bezpieczeństwa ruchu na sieci dróg krajowych poprzez zmniejszenie liczby zabitych i rannych w wypadkach drogowych. Nastąpi to dzięki kompleksowemu zastosowaniu drogowych środków poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, poprawie kontroli i nadzoru nad ruchem oraz usprawnieniu systemu ratownictwa drogowego.

**System wdrażania projektów.** Wnioski o przyznanie dofinansowania były do końca 2005 r. zgłaszane przez beneficjentów do Ministerstwa Infrastruktury. Po tym terminie, wnioski są zgłaszane do Instytucji Pośredniczącej. Podlegają one jej ocenie oraz rekomendacji Komitetu Sterującego. Ostatecznego wyboru wniosków dokonuje minister właściwy do spraw transportu lub minister właściwy do spraw gospodarki morskiej. Zgodnie z przepisami art. 26 rozporządzenia Nr 1260/99 wspólnoty Europejskiej – dla wszystkich projektów, których koszt wydatków kwalifikowanych przekracza 50 mln € i zaakceptowanych przez władze krajowe, wymagana jest akceptacja Komisji Europejskiej. Zgodnie z tym rozporządzeniem oraz rozporządzeniem 438/2001 WE z dnia 2 marca 2001 r. dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych, Minister Infrastruktury jako Instytucja zarządzająca jest zobligowany do zapewnienia wykorzystania funduszy strukturalnych w sposób właściwy i skuteczny oraz zgodnie z zasadami zarządzania finansowego. W rozporządzeniu podano, że zasady kwalifikowania kosztów określają rozporządzenia WE.

Na podstawie art. 28 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju wydano **rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 listopada 2004 r. w sprawie trybu składania oraz wzorów dokumentów obowiązujących w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004-2006**<sup>132</sup>. Rozporządzenie określa tryb składania wniosków o dofinansowanie realizacji projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, wzór wniosku (zał. Nr 1 do rozporządzenia) i wzór umowy o dofinansowanie projektu pomiędzy Instytucją Zarządzającą a beneficjentem (zał. Nr 2 do rozporządzenia). Do wniosku o dofinansowanie należy załączyć m.in. harmonogram realizacji projektu, wskaźniki osiągnięcia celów projektu, planowane wydatki w ramach projektu (w rozbiciu na kwalifikowane i niekwalifikowane), źródła finansowania i profil wydatkowania środków (w rozbiciu na poszczególne lata), zgodność projektu z polityką ochrony środowiska oraz określenie przedmiotu zamówienia publicznego (z rozbiciem na tryby postępowania). Wniosek powinien posiadać załączniki (lista załączników wyszczególnia 17 pozycji), w tym: biznes plan (studium wykonalności), decyzję zawierającą pozwolenie na budowę (jeżeli została wydana),

<sup>130</sup> Dz. U. Nr 235, poz. 2350.

<sup>131</sup> Dz. U. Nr 109, poz. 753.

<sup>132</sup> Dz. U. Nr 270, poz. 2683.

dokumentację techniczną, udokumentowanie prawa do dysponowania obiektami oraz poświadczenie oceny finansowej beneficjenta. Wzór umowy o dofinansowanie (zał. Nr 20) zawiera m.in. zasady finansowania projektu, okres realizacji projektu, tryb realizacji projektu, warunki płatności, zamówienia publiczne, kontrole i nieprawidłowości, monitoring, okres przechowywania dokumentów. Integralną część umowy stanowią załączniki, w tym harmonogram rzeczowy projektu, plan finansowy projektu i zestawienie wskaźników do monitorowania. Załącznik nr 8 zawiera zasady kontroli ex-ante (uprzedniej) zamówień publicznych, prowadzonych w ramach projektów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – SPOT.

W związku z tym, że od 1 stycznia 2006 r. funkcję Instytucji Zarządzającej SPOT przejął Minister Rozwoju Regionalnego (MRR), a Minister Transportu (MT) objął funkcję Instytucji Pośredniczącej, w dniu 26 kwietnia 2006 r. zostało pomiędzy tymi instytucjami podpisane porozumienie, w którym określono podział zadań w ramach systemu zarządzania i kontroli SPOT. Zasady przepływu środków finansowych w ramach SPOT zostały zaś określone w porozumieniu pomiędzy MRR, a Instytucją Płatniczą (Minister Finansów), zawartym 30 marca 2006 roku. Na podstawie zawartego porozumienia do głównych zadań MRR należy m.in. ogólny nadzór nad procesem programowania, przygotowania i wyboru wniosków oraz weryfikacja i przekazywanie wniosków o refundację do Instytucji Płatniczej. Do zadań MT należy m.in. podejmowanie decyzji o wyborze projektów oraz zawieranie umów o dofinansowanie projektów z beneficjentami oraz zarządzanie finansowe SPOT, w tym obsługa rachunków bankowych, dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów, weryfikacja wniosków o płatność, przekazywanie wniosku o refundację do Instytucji Zarządzającej<sup>133</sup>. Powyższe zmiany zostały usankcjonowane przepisami rozporządzeń Ministra Rozwoju Regionalnego, a mianowicie **z dnia 13 czerwca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 – 2006**<sup>134</sup>, **z dnia 13 czerwca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 – 2006**<sup>135</sup> oraz **z dnia 25 maja 2006 r. w sprawie trybu składania oraz wzorów dokumentów obowiązujących w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 – 2006**<sup>136</sup>.

Zmianą wprowadzoną do Uzupełnienia SPOT, zmierzającą do uproszczenia procedur, było również zniesienie obowiązku zatwierdzania przez Komitet Sterujący SPOT aneksów od umów o dofinansowanie, w których został wydłużony termin realizacji projektu (dotyczy to głównie projektów których termin realizacji upływa w pierwszym półroczu 2008 r. oraz tych, w których pojawiło się ryzyko opóźnień). Od 22 sierpnia 2006 r. beneficjenci mają możliwość przekazywania wniosków o płatność pośrednią w dowolnym, odpowiadającym im momencie (poprzednio odbywało się to raz na kwartał). Poza tym, **w dniu z dnia 29 września 2006 r. wydane zostało zarządzenie nr 27 Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie powołania Zespołu Naprawczego do spraw Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 – 2006**<sup>137</sup>. W dniu 10 października 2006 r. została wydana rekomendacja wprowadzająca zasadę jeden beneficjent – jeden podręcznik (wcześniej beneficjenci musieli przygotowywać osobny podręcznik dla każdego realizowanego projektu).

### Kontrola skarbowa

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4-7 **ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej**<sup>138</sup>, do zadań tej kontroli należy m.in. kontrola celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej i międzynarodowych instytucji finansowych, podlegających zwrotowi oraz certyfikacja i wydawanie deklaracji zamknięcia pomocy finansowej ze środków UE. Zakres przeprowadzania czynności materialno-technicznych, mających na celu potwierdzenie prawidłowości rachunków oraz sprawdzenie poprawności systemów zarządzania i kontroli programów współfinansowania ze środków pochodzących z UE oraz sposób

<sup>133</sup> Opisane zmiany pozostawały w związku z przyjęciem i realizacją założeń dokumentu MRR pn. „Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004 – 2006”.

<sup>134</sup> Dz. U. Nr 109, poz. 752.

<sup>135</sup> Dz. U. Nr 109, poz. 753.

<sup>136</sup> Dz. U. Nr 93, poz. 647.

<sup>137</sup> Członkami zespołu będą m.in. przedstawiciele beneficjentów końcowych, Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Pośredniczącej. Jego głównym celem ma być wypracowanie optymalnych rozwiązań usprawniających wdrażanie SPOT.

<sup>138</sup> Dz. U. z 2004 r., Nr 8, poz. 65, ze zm.

dokumentowania czynności sprawdzających określone zostały w **rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie certyfikacji i wydawania deklaracji zamknięcia pomocy finansowej ze środków pochodzących z Unii Europejskiej**<sup>139</sup>.

### **Prawo budowlane**

Działalność obejmującą m.in. sprawy budowy i utrzymania obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych sprawach określa **ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane**<sup>140</sup>. Stosownie do art. 2 pkt 4, drogi, linie kolejowe, mosty, wiadukty, tunele i przepusty techniczne są obiektami budowlanymi. Pojęcie roboty budowlane, zgodnie z art. 2 pkt 5, oznacza budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Budową jest wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa, nadbudowa obiektu budowlanego (art. 2 pkt 6). Art. 18 ust. 1 określa obowiązki inwestora. Do obowiązków tych należy m.in. opracowanie projektu budowlanego, wykonanie i odbiór robót budowlanych, a w przypadkach uzasadnionych wysokim skomplikowaniem robót budowlanych – nadzór nad wykonywaniem robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane **wydano rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie**<sup>141</sup>. Stosownie do § 2, przepisy tego rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu, wykonywaniu dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także odbudowie, rozbudowie, przebudowie oraz przy remontach objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę. Oznacza to, że po wymienionych robotach drogi muszą odpowiadać stosownym parametrom. W załączniku Nr 6 do rozporządzenia określono warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać nawierzchnie jezdni. Stosownie do § 4 ust. 1, w celu określenia wymagań technicznych i użytkowych, wprowadzono klasy dróg, a mianowicie: autostrady, oznaczone symbolem „A”, drogi ekspresowe, oznaczone symbolem „S”, drogi główne ruchu przyspieszonego, oznaczone symbolem „GP”, drogi główne, oznaczone symbolem „G”, drogi zbiorcze, oznaczone symbolem „Z”, drogi lokalne, oznaczone symbolem „L” oraz drogi dojazdowe, oznaczone symbolem „D”. Drogi zaliczone do jednej z tych kategorii, w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, powinny mieć - zgodnie z § 4 ust. 2 - parametry techniczne i użytkowe odpowiadające poszczególnym klasom dróg (drogi krajowe – klasy A, S, GP i wyjątkowo klasy G, drogi wojewódzkie – klasy G, Z i wyjątkowo klasy GP, drogi powiatowe – klasy G, Z i wyjątkowo klasy L oraz drogi gminne – klasy L, D i wyjątkowo klasy Z).

Na podstawie powyżej wymienionego przepisu ustawy wydano również rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie<sup>142</sup>. Do obiektów inżynierskich zalicza się obiekty mostowe, tunele, przepusty i konstrukcje oporowe (§ 1 ust. 2). Stosownie do § 2, przepisy rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu i budowie obiektów inżynierskich oraz związanych z nimi obiektów budowlanych, a także przy odbudowie, rozbudowie i przebudowie tych obiektów. Wymagania, jakim powinien odpowiadać projekt budowlany zostały określone w art. 34 ust. 3 oraz uszczegółowione w przepisach **rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego**<sup>143</sup>.

<sup>139</sup> Dz. U. Nr 66, poz. 607.

<sup>140</sup> T.j. Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118, ze zm.

<sup>141</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 430.

<sup>142</sup> Dz. U. Nr 63, poz. 735.

<sup>143</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 1133.

## **5.5. Wykaz aktów prawnych**

### **Przepisy wspólnotowe**

1. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. U. UE Nr L 161 z dnia 26 czerwca 1999 r. ze zm.).
2. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2004 z dnia 10 marca 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) Nr 1685/2000 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia rady (WE) Nr 1260/1999 w sprawie kwalifikowania wydatków związanych z projektami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1145/2003 (Dz. U. UE Nr L 072 z 11 marca 2004 r.).
3. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1681/94 z dnia 11 lipca 1994 r. dotyczące nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot wypłaconych nieprawidłowo w związku z finansowaniem polityki strukturalnej i organizacją systemu informacji w tej dziedzinie (Dz. U. UE L 178, z dnia 12 lipca 1994 r.).

### **Przepisy krajowe**

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115).
2. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2006 r., Nr 164, poz. 1163 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz. U. Nr 123, poz. 780 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2004 r., Nr 8, poz. 65 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 17 grudnia 2005 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. Nr 267, poz. 2251).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju (Dz. U. Nr 149, poz. 1567).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (Dz. U. Nr 265, poz. 2214).

15. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430).
16. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 63, poz. 735).
17. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. z 1995 r., Nr 8, poz. 38 ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (Dz. U. Nr 200, poz. 2051).
19. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie trybu składania i wzorów wniosków o dofinansowanie realizacji projektów w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (Dz. U. Nr 257, poz. 2576).
20. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (Dz. U. Nr 71, poz. 645). Rozporządzenie utraciło moc obowiązującą z dniem 25 maja 2006 r. i zostało zastąpione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzaju dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 87, poz. 605).
21. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów sprawozdań, sporządzanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (Dz. U. Nr 284, poz. 2843 ze zm.).
22. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 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.).
23. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 71, poz. 646). Rozporządzenie utraciło moc z dniem 25 maja 2006 r. i zostało zastąpione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 87, poz. 606).
24. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 września 2004 r. w sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (Dz. U. Nr 208, poz. 2123).
25. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (Dz. U. Nr 117, poz. 794).
26. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie określenia kwot przychodów oraz wydatków środków publicznych dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 234, poz. 1970).
27. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (Dz. U. Nr 166, poz. 1745).

28. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 czerwca 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu składania wzorów wniosków o dofinansowanie realizacji projektów w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (Dz. U. Nr 102, poz. 853).
29. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń (Dz. U. Nr 216, poz. 2206).
30. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie wzorów umów o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (Dz. U. Nr 137, poz. 1153).
31. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 października 2004 r. w sprawie przyjęcia uzupełnienia do Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004-2006 (Dz. U. Nr 235, poz. 2350).
32. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 lipca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004-2006 (Dz. U. Nr 136, poz. 1141).
33. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1133).
34. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 listopada 2004 r. w sprawie trybu składania oraz wzorów dokumentów obowiązujących w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004-2006 (Dz. U. Nr 270, poz. 2683).
35. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 września 2004 r. w sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (Dz. U. Nr 202, poz. 2069).
36. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2004 r. w sprawie sposobu podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów na rok 2005 (Dz. U. Nr 214, poz. 2170).
37. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie sposobu podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów na rok 2006 (Dz. U. Nr 194, poz. 1622).
38. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 17 stycznia 2006 r. zmieniające rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie wzorów umów o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach ZPORR 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 12, poz. 76).
39. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 23 marca 2006 r. zmieniające rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie wzorów sprawozdań sporządzanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 57, poz. 398).
40. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 24 marca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 58, poz. 404).
41. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 28 września 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 165, poz. 752).
42. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 25 maja 2006 r. w sprawie trybu składania oraz wzorów dokumentów obowiązujących w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 93, poz. 647).

43. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń (Dz. U. Nr 107, poz. 729).
44. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 czerwca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 109, poz. 752).
45. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 czerwca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 109, poz. 753).
46. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 117, poz. 797).

#### **Inne dokumenty**

- 1 Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004 – 2006. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2005.
- 2 Zarządzenie nr 27 Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu z dnia 29 września 2006 r. w sprawie powołania Zespołu Naprawczego do spraw Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 – 2006.

## **5.6. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli**

- 1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej**
- 2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**
- 3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**
- 4. Prezes Rady Ministrów**
- 5. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej**
- 6. Sejmowa Komisja Infrastruktury**
- 7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej**
- 8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych**
- 9. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej**
- 10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki**
- 11. Minister Finansów**
- 12. Minister Transportu**
- 13. Minister Rozwoju Regionalnego**
- 14. Minister Gospodarki**
- 15. Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej**
- 16. Marszałkowie Województw**
- 17. Wojewodowie**