



Warszawa, 16 marca 2017 r.

## WOJEWODA MAZOWIECKI

WCR-II.431.2.1.2016

**Pan  
Jacek Kowalski  
Burmistrz  
Miasta Nowy Dwór Mazowiecki  
ul. Zakroczyńska 30  
05-100 Nowy Dwór Mazowiecki**

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 roku, poz. 1870 j.t., z późn. zm.), w trybie określonym w ustawie z dnia 15 lipca 2011 roku o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 roku Nr 185, poz. 1092),

kontrolerzy:

1. **Katarzyna Dziuda** – inspektor wojewódzki w Wydziale Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 444/3/2016 z 22 marca 2016 roku oraz nr 1/2016 z 25 maja 2016 roku, pełniąca funkcję przewodniczącej zespołu kontrolującego;
2. **Michał Patora** – inspektor wojewódzki w Wydziale Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 428/3/2016 z 21 marca 2016 roku oraz nr 3/2016 z 25 maja 2016 roku;
3. **Rafał Rudnik** – starszy specjalista w Wydziale Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr 429/3/2016 z 21 marca 2016 roku oraz nr 2/2016 z 25 maja 2016 roku,

przeprowadzili w dniach 4 kwietnia – 14 lipca 2016 roku kontrolę problemową w Mieście Nowy Dwór Mazowiecki z siedzibą przy ul. Zakroczyńskiej 30, 05-100 Nowy Dwór Mazowiecki.

Przedmiot kontroli obejmował kontrolę zadania pod nazwą „Budowa i przebudowa sieci dróg gminnych: Leśnej i Przemysłowej w Nowym Dworze Mazowieckim powiązanych z drogami wojewódzkimi nr 630 i 631”, realizowanego w roku 2015 w ramach Programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”, mającą na celu stwierdzenie prawidłowości wykonania zadania oraz wydatkowania dotacji celowej z budżetu państwa przekazanej na jego realizację, zgodnie z przeznaczeniem i obowiązującymi przepisami.

Kontrolą objęto okres realizacji zadania od 30 września 2014 roku do 28 kwietnia 2016 roku.

Niniejszym, przekazuję Panu Burmistrzowi wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą Miasto Nowy Dwór Mazowiecki realizowało zadanie pod nazwą „Budowa i przebudowa sieci dróg gminnych: Leśnej i Przemysłowej w Nowym Dworze Mazowieckim powiązanych z drogami wojewódzkimi nr 630 i 631”, w ramach programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”.

W ramach kontroli realizacji zadania, ocenie poddane zostały następujące zagadnienia:

- 1) dokumentacja dotycząca realizacji zadania, poprzez sprawdzenie, czy posiadane przez jednostkę kontrolowaną dokumenty potwierdzają realizację zadania zgodnie z umową o udzielenie dotacji i obowiązującymi przepisami,
- 2) realizacja zakresu rzeczowego zadania, poprzez stwierdzenie faktycznie wykonanych prac oraz osiągniętych mierzalnych efektów rzeczowych i wskaźników produktu przewidzianych do wykonania w harmonogramie rzeczowo – finansowym stanowiącym załącznik do umowy o udzielenie dotacji.

Zadanie polegało na budowie nawierzchni dróg gminnych: ul. Leśnej oraz ul. Przemysłowej o łącznej długości 873,55 m i szerokości zmiennej od 7,00 m do 10,00 m, zjazdów publicznych oraz indywidualnych. W ramach zadania wykonano również nawierzchnię chodnika z kostki betonowej na odcinku o łącznej długości 873,47 mb i szerokości zmiennej od 1,5 m do 5,0 m oraz nawierzchnię jednostronnego pobocza na odcinku o długości 91,97 mb. W celu poprawy bezpieczeństwa zamontowano tablice pionowych znaków drogowych oraz wykonano 2 przejścia

dla pieszych. W ramach inwestycji ustawiono 33 słupy oświetleniowe wraz z montażem 50 opraw oświetleniowych.

Wartość zrealizowanej inwestycji wyniosła 2 621 166,55 zł (w tym koszty kwalifikowane 2 559 217,44 zł), z czego w ramach kosztów kwalifikowanych 1 279 608,00 zł pokryto ze środków dotacji budżetu państwa. Miasto Nowy Dwór Mazowiecki przeznaczyło środki własne na realizację zadania w kwocie 1 326 558,54 zł (w tym w ramach kosztów kwalifikowanych: 1 264 609,44 zł). W ramach zawartych porozumień partnerskich Miasto otrzymało na realizację zadania kwotę 15 000,00 zł.

Ocena poszczególnych zagadnień objętych kontrolą prezentuje się następująco:

- Dokumentacja dotycząca realizacji zadania – ocena pozytywna z nieprawidłowościami.

W trakcie przeprowadzonych działań kontrolnych stwierdzono naruszenia przepisów obowiązującego prawa, które zostały opisane w dalszej części wystąpienia.

- Realizacja zakresu rzeczowego zadania – ocena pozytywna z uchybieniami.

Faktycznie wykonane prace oraz osiągnięte mierzalne efekty rzeczowe i wskaźniki produktu zgodne są z efektami i wskaźnikami przewidzianymi do wykonania w harmonogramie rzeczowo – finansowym stanowiącym załącznik do aneksu nr 1/2015 do umowy o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie zadania, z wyjątkiem rozbieżności, które opisane zostały w dalszej części dokumentu.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości oraz przyczyny i skutki ich powstania:

- 1) w toku kontroli dokumentacji dotyczącej realizacji zadania stwierdzono, że:
  - Kontrolowany nie powiadomił właściwego organu oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem, o rozpoczęciu robót przy budowie kanalizacji deszczowej w ulicy Leśnej, na podstawie decyzji pozwolenia na budowę Nr 103/2014 znak AB.6740.18.2014 z dnia 06.03.2014 r. Stanowi to naruszenie art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, j.t., z późn. zm.). Zgodnie z wyjaśnieniami przedłożonymi pismem z 21.04.2016 r., zamiar rozpoczęcia robót budowlanych nie został zgłoszony do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego przez niedopatrzenie.
  - Kontrolowany nie prowadzi księzek dróg dla dróg objętych zadaniem, co stoi w sprzeczności z art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.), dyspozycją § 9 i 10 rozporządzenia

Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582) oraz art. 64 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.). Z wyjaśnień złożonych w toku kontroli, wynikało, że Kontrolowany nie posiadał książek dróg ale dokumentacja w tym zakresie miała zostać wykonana na podstawie zawartej Umowy nr 16.GK.2016 z 16 lutego 2016 r. Pismem z 28 lutego 2017 roku Kontrolowany poinformował, że rozpoczął prowadzenie książek dla dróg objętych zadaniem.

- W trakcie realizacji zadania doszło do odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego przebudowy ul. Leśnej oraz projektu budowlanego budowy kanalizacji deszczowej – odwodnienia ul. Leśnej. Kontrolowany nie dokonał kwalifikacji zamierzonego odstąpienia oraz nie zamieścił na projektach budowlanych odpowiednich informacji, przez co nie zastosował się do zapisów art. 36a. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.).
  - W trakcie realizacji zadania doszło do odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego budowy przedłużenia ul. Przemysłowej. Zmiany dotyczące zjazdów zostały naniesione na projekt budowlany aczkolwiek projektant nie dokonał kwalifikacji zamierzonego odstąpienia. Informacja, czy jest to istotne czy nieistotne odstąpienie od projektu, nie została naniesiona na projekt budowlany. Jednocześnie zmiany dotyczące wykonania łuków 2 zjazdów z kostki kamiennej nie zostały naniesione na projekt budowlany. Stanowi to naruszenie art. 36a. ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, j.t., z późn. zm.).
  - Odstąpiono od wykonania ścięcia 2 drzew, podczas przebudowy ulicy Leśnej, o czym Kontrolowany nie powiadomił wojewody mazowieckiego.
- 2) w zakresie realizacji zakresu rzeczowego zadania, w wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono rozbieżności względem harmonogramu rzeczowo – finansowego, stanowiącego załącznik do aneksu nr 1/2015 do umowy o udzielenie dotacji nr NPPDL/II/32/2015 z 30 września 2015 roku, dotyczące:
- **liczby zjazdów bitumicznych na ul. Leśnej**  
Wykonano 1 zjazd publiczny o nawierzchni bitumicznej, 1 skrzyżowanie oraz 1 zjazd z kostki brukowej, podczas gdy w harmonogramie wskazano do wykonania 3 zjazdy publiczne o nawierzchni bitumicznej. Z przekazanych przez Kontrolowanego wyjaśnień

wynika, że na etapie ustalania harmonogramu rzeczowo-finansowego skrzyżowanie było potraktowane jako jeden zjazd. Jednocześnie na prośbę właściciela zakładu „DRUKPOL”, zmieniono nawierzchnię 1 zjazdu z bitumicznej na kostkę brukową.

▪ **liczby tablic pionowych znaków drogowych oraz oznakowania poziomego na ul. Leśnej**

Wykonano montaż 18 tablic pionowych znaków drogowych, podczas gdy zgodnie z harmonogramem planowano wykonanie 12 tablic. Kontrolowany wyjaśnił, że w ramach zadania zostało dofinansowane 12 tablic znaków, pozostałe 6 znaków to wcześniej istniejące znaki drogowe, które zostały postawione w ramach środków własnych. Dodatkowo, podczas oględzin stwierdzono, że przejście dla pieszych wykonane w ramach zadania jest bardzo słabo widoczne (wytarte). Pismem z 28 lutego 2017 roku Kontrolowany poinformował o odnowieniu wskazanego przejścia dla pieszych na ul. Leśnej.

▪ **liczby zjazdów bitumicznych i z kostki brukowej na ul. Przemysłowej**

Wykonano zgodnie z dokumentacją projektową 2 zjazdy bitumiczne oraz 18 zjazdów z kostki brukowej (w tym 16 zjazdów indywidualnych oraz 2 zjazdy publiczne), natomiast zgodnie z harmonogramem zaplanowano do wykonania 4 zjazdy bitumiczne oraz 16 zjazdów z kostki brukowej. Z przekazanych przez Kontrolowanego wyjaśnień wynika, że podczas ustalania harmonogramu rzeczowo-finansowego do aneksu nastąpiła omyłka, a poprawne wartości to wykonanie 2 zjazdów o nawierzchni bitumicznej oraz 18 zjazdów z kostki betonowej.

▪ **nawierzchni zjazdów z kostki brukowej na ul. Przemysłowej**

Podczas oględzin stwierdzono, że łuki 2 zjazdów wykonano z kostki kamiennej, co nie zostało wskazane do wykonania w harmonogramie rzeczowo-finansowym. Z wyjaśnień Kontrolowanego wynika, że w przypadku budowy tych dwóch zjazdów łuki wzmocniono kostką na wniosek firmy do której prowadzą. Zostały one wykonane w ramach ryczałtu. Inwestor przychylił się do prośby aby utrzymać funkcjonalność i trwałość założeń zadania zgłoszonego w ramach Programu. Zmiana ta nie została jednak naniesiona na projekt budowlany.

▪ **liczby tablic pionowych znaków drogowych na ul. Przemysłowej**

Wykonano montaż 15 tablic pionowych znaków drogowych. Zgodnie ze stałą organizacją ruchu powinno ich być 14, natomiast w harmonogramie rzeczowo-finansowym wskazano do wykonania montaż 16 tablic. Z przekazanych przez Kontrolowanego wyjaśnień

wynika, że wskazana w harmonogramie liczba znaków była błędna i wynikała z przedmiaru robót. Natomiast rozbieżność względem stałej organizacji ruchu wynika z nieusunięcia 1 znaku, który ustawiony był przy drodze przed przystąpieniem do realizacji inwestycji. Znak ten zostanie zdemontowany i przeniesiony w inne miejsce, zgodnie z zasadami organizacji ruchu drogowego.

Opisane powyżej nieprawidłowości w dokumentacji realizowanego zadania oraz rozbieżności pomiędzy harmonogramem rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do aneksu do umowy o udzielenie dotacji, a stanem faktycznym zastanym w terenie świadczą o niewłaściwie sprawowanym nadzorze przez Kontrolowanego nad realizowaną inwestycją. Przedmiotowe przełożyło się na niedopełnienie przez Miasto, jako inwestora, wszystkich wymaganych przepisami prawa obowiązków w zakresie dokumentacji zadania. Szczególnie istotne w badanej sprawie okazało się zaniechanie, polegające na niedopilnowaniu przez Kontrolowanego naniesienia przez projektanta wszystkich zmian na projekty budowlane. Miało to swoje przełożenie na zakres rzeczowy podany przez Kontrolowanego w harmonogramie rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do aneksu nr 1/2015 do umowy o udzielenie dotacji.

Poza niedostatecznym nadzorem nad inwestycją Kontrolowany wykazał się nierzetelnością w opracowywaniu harmonogramu rzeczowo-finansowego stanowiącego załącznik do aneksu do umowy. Opracowując wyżej wymieniony harmonogram rzeczowo-finansowy Beneficjent nie dokonał weryfikacji rzeczywistych, osiągniętych w wyniku realizacji zadania, efektów mierzalnych z podanymi w harmonogramie rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do aneksu do umowy, ani z dokumentacją techniczną (projektami budowlanymi, organizacją ruchu). Powyższy brak rzetelności przełożył się na podanie błędnych danych do aneksu do umowy, a na późniejszym etapie również do powielenia tych błędów we wniosku o płatność, poprzez załączenie do niego dokumentu potwierdzającego osiągnięcie niewłaściwych efektów mierzalnych, podpisanego przez Naczelnika Wydziału Projektów Infrastrukturalnych, Inspektora ds. inwestycyjnych w Wydziale Projektów Infrastrukturalnych i Zastępcy Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki. Niedokonanie na etapie przygotowywania harmonogramu rzeczowo-finansowego weryfikacji osiągniętych efektów mierzalnych z dokumentacją projektową skutkowało niezatwierdzeniem sprawozdania przez jednostkę

odpowiedzialną za udzielenie dotacji, z uwagi na rozbieżności pomiędzy tymi dokumentami.

Potwierdzeniem braku weryfikacji stanu faktycznego wykonanego w terenie z dokumentacją budowlaną i umową o udzielenie dotacji zarówno na etapie przygotowania harmonogramu rzeczowo-finansowego do aneksu, wniosku o płatność czy też sprawozdania, jest stwierdzona w trakcie przeprowadzonych w terenie oględzin, rozbieżność pomiędzy stanem faktycznym, a danymi wynikającymi z powyższych dokumentów.

Stwierdzone rozbieżności w zakresie rzeczowym zadania, polegające na wykonaniu innej liczby zjazdów oraz tablic znaków drogowych, niż wynika to z harmonogramu rzeczowo-finansowego, stanowiącego załącznik do aneksu do umowy, stanowią uchybienie, polegające na nierzetelnym przygotowaniu dokumentacji do umowy oraz dokumentacji rozliczeniowej. Powyższe jest niezależne od tłumaczenia, że zmiany zakresu rzeczowego zadania nie miały wpływu na wysokość udzielonej dotacji z uwagi na wykonanie ich w ramach ryczałtu, zgodnie z umową z wykonawcą.

Niewystarczający nadzór i nierzetelność w przygotowaniu danych do harmonogramu, stanowiącego załącznik do aneksu do umowy, przełożyło się na niepoinformowanie Wojewody o odstąpieniu od wycięcia dwóch drzew. Miało to wpływ na wysokość udzielonej dotacji, ponieważ przedstawione do dofinansowania koszty kwalifikowane obejmowały niezrealizowany zakres rzeczowy. Poniesiony przez Kontrolowanego, w ramach zawartej z wykonawcą umowy ryczałtowej, wydatek dotyczył wycięcia dwóch drzew, które objęte były projektem budowlanym (niezmienionym w tym zakresie, w związku z wprowadzeniem zmian w zakresie rzeczowym). Środki dotacji nie mogą być przekazywane na zakres zadania, z którego realizacji inwestor zrezygnował. W związku z tym, wyżej opisany wydatek należy uznać za niekwalifikowany, tj. niepodlegający dofinansowaniu środkami przekazanymi w ramach „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”.

## **Wnioski pokontrolne:**

Realizacja zadań finansowanych lub współfinansowanych ze środków budżetu państwa nakłada na inwestora liczne obowiązki, między innymi w zakresie przestrzegania przepisów ustawy Prawo budowlane, przepisów dotyczących prowadzenia ksiąg dróg oraz realizacji zakresu rzeczowego zgodnie z postanowieniami umowy o udzielenie dotacji. Miasto Nowy Dwór Mazowiecki nie wywiązało się z tych obowiązków w dostateczny sposób.

Aby w przyszłości zapobiec stwierdzonym nieprawidłowościom w zakresie dokumentów dotyczących realizacji zadania, Kontrolowany powinien prowadzić książki dróg zgodnie z postanowieniami stosownych przepisów. Jednocześnie, w przypadku odstąpienia od zatwierzonego projektu budowlanego, Kontrolowany powinien dopilnować aby stosowne zmiany zostały naniesione przez projektanta na projekt budowlany.

W celu uniknięcia stwierdzonych uchybień w realizacji zakresu rzeczowego, Kontrolowany, w przypadku projektów realizowanych przy współudziale środków zewnętrznych (w tym z budżetu państwa), powinien dokładniej wskazywać zakres rzeczowy realizowanych zadań oraz weryfikować faktyczne wykonanie z zakresem objętym umową o udzielenie wsparcia finansowego na etapie odbioru końcowego, a o stwierdzonych rozbieżnościach informować jednostkę udzielającą dotacji. Ponadto, do dofinansowania należy przedstawiać tylko takie prace, które zostały faktycznie wykonane, na podstawie umowy z wykonawcą.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli oraz powyższe oceny dotyczące realizacji zadania pod nazwą „Budowa i przebudowa sieci dróg gminnych: Leśnej i Przemysłowej w Nowym Dworze Mazowieckim powiązanych z drogami wojewódzkimi nr 630 i 631”, dofinansowanego ze środków budżetu państwa w ramach „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”, należy stwierdzić, że zadanie zostało zrealizowane, a dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, pomimo stwierdzonych powyżej nieprawidłowości i uchybień.



## Zalecenia pokontrolne:

W trakcie realizacji zadania Beneficjent odstąpił od wycięcia dwóch drzew, przy czym nie poinformował o tym fakcie Wojewody. Miało to wpływ na wysokość udzielonej dotacji, ponieważ przedstawione do dofinansowania koszty kwalifikowane obejmowały niezrealizowany zakres rzeczowy. Ze względu na fakt, że środki dotacji nie mogą być przekazywane na zakres zadania, z którego realizacji inwestor zrezygnował, wyżej opisany wydatek należy uznać za niepodlegający dofinansowaniu środkami przekazanymi w ramach „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”. W związku z powyższym zobowiązuję Pana Burmistrza do zwrotu części dotacji w kwocie 900,06 zł (słownie: dziewięćset złotych, 06/100), jako pobranej w nadmiernej wysokości wraz z odsetkami liczonymi od dnia stwierdzenia niezgodności z umową, tj. od dnia podpisania wystąpienia pokontrolnego, zgodnie z art. 169 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 roku., poz. 1870, jt., z późn.).

Powyzsza kwota została wyliczona na podstawie poniższego wzoru:

$$(A \times B) \times \text{VAT} \times \%_{\text{dof}}$$

gdzie:

A – liczba drzew przewidzianych do ścięcia w ramach zadania, zgodnie z kosztorysem, z których wycięcia zrezygnowano;

B – cena jednostkowa wskazana w kosztorysie ofertowym (poz. 2), dotycząca kosztu mechanicznego ścięcia jednego drzewa wraz z karczowaniem pnia;

$\%_{\text{dof}}$  – procent dofinansowania wynikający z zawartej umowy o udzielenie dotacji, liczony w następujący sposób: kwota dotacji / kwota wydatków kwalifikowanych x 100%.

Zwrotu należy dokonać w terminie 15 dni od dnia otrzymania przedmiotowego wystąpienia pokontrolnego, na rachunek bankowy Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie o numerze: 36 1010 1010 0100 6722 3100 0000. W tytule przelewu należy wskazać powód zwrotu dotacji oraz rok przekazania i klasyfikację budżetową dotacji.

Z uwagi na podjęte przez Pana zobowiązanie, wynikające z pisma z 4 kwietnia 2016 roku, dotyczące dostarczenia książek dróg oraz biorąc pod uwagę informację przekazaną pismem z 28 lutego 2017 roku o rozpoczęciu prowadzenia książek dróg objętych zadaniem, nakładam

na Pana obowiązek ich przekazania do Wydziału Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Mazowieckiego w Warszawie.

W związku z wykazanymi powyżej nieprawidłowościami i uchybieniami, zalecam zwiększenie nadzoru nad przedmiotowymi kwestiami, poprzez wprowadzenie mechanizmów umożliwiających weryfikację prawidłowości realizacji stosownych procesów.

Jednocześnie zobowiązuję Pana Burmistrza do przekazania do Wydziału Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, w terminie 45 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych i stanie realizacji zaleceń pokontrolnych, z tym, że o zwrocie części dotacji proszę poinformować w terminie 5 dni od dnia jego dokonania.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

*Małgorzata Oleszczuk*  
Dyrektor Wydziału Certyfikacji  
i Rozwoju Regionalnego