



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 listopada 2024 r.

Znak sprawy: WRR-I.431.7.2024

**Pan
Witold Okumski
Starosta Mławski
ul. Władysława Stanisława Reymonta 6
06-500 Mława**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy z 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2023 r. poz. 1983, z późn. zm.; zwanej dalej „Ustawą”), w związku z art. 28 ust. 4 pkt 7) Ustawy i § 7 umowy o dofinansowanie nr RFRD/160/2021 z 20 grudnia 2021 r. (zwanej dalej: „UoD”), kontrolerzy:

1. Damian Stańczykowski – kierownik Oddziału Projektów i Kontroli w Wydziale Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr WRR/15/2024 z 15 lipca 2024 r., pełniący funkcję przewodniczącego zespołu kontrolującego, dokonujący ustaleń w zakresie procesu rzeczowo – finansowej realizacji zadania;
2. Edyta Walczyk – inspektor wojewódzki w Oddziale Projektów i Kontroli w Wydziale Rozwoju Regionalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, upoważnienie nr WRR/16/2024 z 15 lipca 2024 r., dokonująca ustaleń w zakresie procesu rzeczowo – finansowej realizacji zadania;

przeprowadzili w okresie od 16 lipca 2024 r. do 4 października 2024 r. kontrolę problemową w Powiecie Mławskim z siedzibą przy ul. Władysława Stanisława Reymonta 6, 06-500 Mława.

Przedmiotem kontroli była prawidłowość wykorzystania dofinansowania udzielonego na podstawie UoD pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości dofinansowania, a stopniem realizacji zadania pod nazwą „Rozbudowa drogi powiatowej nr 2359W Radzanów - Drzazga wraz z mostem o JNIO1005659 na rzece Wkra” oraz terminu oddania ww. odcinka drogi do użytkowania.

Kontrolą objęto okres realizacji zadania od 10 sierpnia 2020 r. do 4 października 2024 r.

Niniejszym, przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono czynności kontrolne dotyczące zadania polegającego na rozbudowie drogi powiatowej nr 2359W Radzanów - Drzazga wraz z mostem o JNIO1005659 na rzece Wkra na odcinku o długości 2 479,23 m.

W ramach kontroli ocenie poddany został proces rzeczowo-finansowej realizacji zadania, polegający na sprawdzeniu, czy dokumenty dotyczące realizacji inwestycji (w tym finansowe) oraz faktycznie wykonany zakres rzeczowy zadania (ustalony na podstawie przeprowadzonych oględzin w miejscu realizacji zadania, opisany w protokole z oględzin) potwierdzają, że zadanie zrealizowano zgodnie z zasadami określonymi w Ustawie, wnioskiem o dofinansowanie, UoD oraz sprawozdaniem z realizacji zadania i obowiązującymi przepisami.

W toku kontroli ustalono, że proces rzeczowej realizacji zadania zgodny jest z Ustawą, UoD oraz sprawozdaniem z realizacji zadania i obowiązującymi przepisami, w zakresie:

- 1) zaliczenia drogi objętej zadaniem do kategorii dróg publicznych;
- 2) realizacji umowy z wykonawcą;
- 3) dokumentacji uprawniającej do rozpoczęcia realizacji inwestycji;
- 4) realizacji drogi na działkach będących własnością jednostki kontrolowanej;
- 5) zezwolenia na wycinkę drzew;
- 6) projektu budowlanego;
- 7) projektu stałej organizacji ruchu, z niżej opisaną niezgodnością;
- 8) dziennika budowy;
- 9) geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej;
- 10) przystąpienia do użytkowania;
- 11) dysponowania przez Kontrolowanego książką drogi objętej zadaniem, z niżej opisaną niezgodnością;

- 12) materiałów wykorzystanych przy realizacji zadania;
- 13) wykonania zadania w pasie drogowym;
- 14) wykonania zadania zgodnie z zakresem rzeczowym określonym w wykazie efektów rzeczowych i usług realizowanych w ramach zadania, stanowiącym załącznik do UoD;
- 15) zgodności szerokości pasa ruchu i poboczy z wielkościami odpowiednich parametrów wskazanych w rozporządzeniu z 2 marca 1999 r. Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, z późn. zm.);
- 16) wywiązania się z obowiązku umieszczenia na drodze objętej zadaniem tablicy informacyjnej;
- 17) zgodności oryginału protokołu końcowego odbioru robót budowlanych objętych zadaniem z kserokopią dołączoną do sprawozdania z realizacji zadania;
- 18) zgodności dowodów księgowych z wymogami określonymi w art. 21 i 22 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, z późn. zm.);
- 19) zgodności pomiędzy kwotami wynikającymi z protokołów odbioru robót i dowodów księgowych oraz postanowieniami umowy z wykonawcą zadania;
- 20) zgodności kwoty i terminu zapłaty z danymi określonymi w dowodzie księgowym oraz postanowieniami umowy z wykonawcą zadania;
- 21) zgodności wykorzystania dofinansowania z postanowieniami UoD;
- 22) poprawności zwrotu odsetek od środków przekazanego dofinansowania w odpowiedniej wysokości;
- 23) nieodzyskania przez jednostkę kontrolowaną podatku VAT, w zakresie wydatków kwalifikowanych;
- 24) przyjęcia środka trwałego do użytkowania.

Akta kontroli: str. 25 - 449, 451 - 500 oraz oryginały i potwierdzone za zgodność z oryginałem kserokopie dokumentów, znajdujące się w teczce zadania w Wydziale Rozwoju Regionalnego.

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

1. Książka drogi założona 12 sierpnia 2010 r. dla odcinka drogi powiatowej o nr ewidencyjnym P0023591413000 relacji Radzanów – Drzazga, nie zawiera informacji o klasie drogi.
Z przedłożonych przez Powiat wyjaśnień wynika, że książka drogi założona została w 2010 r. przez firmę zewnętrzną, która omyłkowo nie podała klasy drogi. Uzupełnienie wpisu

nastąpi wraz z planowaną aktualizacją książki drogi po sporządzeniu i zatwierdzeniu projektu stałej organizacji ruchu, który jest w trakcie opracowywania przez Powiatowy Zarząd Dróg w Mławie (zwany dalej „PZD w Mławie”) i obejmie wszystkie zmiany wprowadzone od etapu realizacji kontrolowanej inwestycji wniesione poprzez liczne wnioski mieszkańców oraz zmiany wprowadzone w celu zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Planowanym terminem zlecenia wyspecjalizowanej firmie zewnętrznej aktualizacji książki drogi jest pierwszy kwartał 2025 r.

Zgodnie z art. 64 ust.1 i 2 pkt 3) z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym na dzień założenia ww. książki, właściciel albo zarządca jest obowiązany do prowadzenia książki obiektu budowlanego, chyba, że dotyczy to drogi dla której prowadzona jest książka drogi. Obowiązek ten w obecnie obowiązującej ustawie Prawo budowlane wynika z art. 60d w związku z art. 60b ust. 1 pkt 2) i ust. 2 pkt 3).

Art. 10 ust. 11 i 12 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), w brzmieniu obowiązującym również na dzień zakładania książki drogi objętej zadaniem, stanowi, że dla poszczególnych kategorii dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, prowadzi ewidencję zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 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), zwanego dalej „Rozporządzeniem”.

§ 9 ust. 1 pkt 1) Rozporządzenia określa, że ewidencja obejmuje m.in. książkę drogi, której wzór określa załącznik nr 1.

Jedną z wymaganych do wskazania informacji, wg wzoru z załącznika do Rozporządzenia, jest klasa drogi.

Tym samym, należy stwierdzić, że Kontrolowany nie wywiązał się w sposób rzetelny z obowiązków wynikających z przepisów prawa w zakresie prowadzenia wymaganej ewidencji dróg publicznych, w tym książki drogi.

Zatem powyżej opisane zaniechanie stanowi nieprawidłowość, a jego przyczyn należy się dopatrywać w niedostatecznym sprawowaniu:

- 1) przez Dyrektora PZD w Mławie nadzoru nad zadaniem założenia książki drogi, zleconym firmie zewnętrznej;

- 2) bieżącego nadzoru przez Dyrektora PZD w Mławie nad realizowanymi zadaniami zarządcy powiatowych dróg publicznych, skutkującego trwaniem przez 14 lat opisanej niezgodności.

Powyższa nieprawidłowość nie ma wpływu na wysokość udzielonego w ramach UoD dofinansowania, jednak nie pozwala potwierdzić na podstawie ww. książki drogi klasy drogi objętej kontrolowanym zadaniem, wskazanej w wykazie, stanowiącym załącznik do UoD.

Akta kontroli: str. 285 - 298, 451 – 477.

2. Oględziny kontrolowanej drogi ujawniły, że oznakowanie pionowe nie jest zgodne z zatwierdzoną 7 sierpnia 2020 r. przez Starostę Mławskiego stałą organizacją ruchu. Odstępstwa polegały na nieustawieniu części znaków i ustawieniu dodatkowych, a także przesunięciu części z nich.

Z przedłożonych wyjaśnień Powiatu Mławskiego wynika, że część wskazanych niezgodności wynika z podjętych przez PZD w Mławie decyzji o zmianie organizacji ruchu w trakcie wykonywania robót budowlanych objętych kontrolowanym zadaniem, bez uprzedniego zatwierdzenia wprowadzonych modyfikacji. Działanie to, zgodnie ze stanowiskiem powiatu, podyktowane było względami bezpieczeństwa użytkowników ruchu oraz prawidłowym funkcjonowaniem drogi. Nieustawione w związku z powyższym oznakowanie jest na stanie PZD w Mławie, natomiast oznakowanie dodatkowe zostało wykonane z zasobów PZD w Mławie.

Kontrolowany poinformował, że trwają prace nad aktualizacją stałej organizacji ruchu na drodze powiatowej nr 2359W, które obejmują wszystkie wprowadzone zmiany oraz dodatkowe oznakowanie poziome.

Ponadto wskazano, że część brakującego oznakowania została skradziona, natomiast część została zdemontowana w związku z realizacją przez Gminę Radzanów robót budowlanych w ramach realizacji rewitalizacji przebudowy Placu Piłsudskiego. W związku z zadaniem gminy ustawiono także część dodatkowych znaków.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień zespół kontrolujący przyjmuje te dotyczące znaków skradzionych oraz zdjętych lub dostawionych w związku z realizacją zadania Gminy Radzanów i nie będzie czynił zarzutów w zakresie tych znaków, z uwagi na to, że stwierdzone niezgodności związane są z działaniem osób trzecich.

W zakresie zaś wprowadzenia modyfikacji organizacji ruchu bez zatwierdzenia zmian, stwierdzono co następuje.

Definicja drogi publicznej, zawarta w art. 1 ustawy o drogach publicznych, obowiązującej od wejścia przywołanego aktu normatywnego, stanowi drogę zaliczoną na podstawie ww. ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Do tych przepisów szczególnych zalicza się ustawę z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251) i wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784), w brzmieniu obowiązującym od 2016 r. Zgodnie z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowobudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną.

Ponadto, art. 106 ustawy o ruchu drogowym, wprowadzony do obrotu prawnego na podstawie art. 7 pkt 4) ustawy z 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1768), który wszedł w życie 21 września 2022 r., tj. w okresie realizacji kontrolowanego zadania, stanowi, że ruch na drodze odbywa się na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu.

Powyżej przywołane przepisy jednoznacznie wskazują, że w przypadku realizacji inwestycji polegającej na rozbudowie drogi powiatowej, do zmiany organizacji ruchu obowiązującej przed rozpoczęciem takiego przedsięwzięcia może dojść na podstawie zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu. Zatem nie jest dopuszczalna sytuacja, w której inwestor zleca wykonawcy wprowadzenie innej niż opracowana i zatwierdzona na potrzeby rozbudowy drogi organizacja ruchu.

Tym samym należy stwierdzić, że ustawione w ramach zadania pod nazwą „Rozbudowa drogi powiatowej nr 2359W Radzanów - Drzazga wraz z mostem o JN101005659 na rzece Wkra”, niezgodnie z organizacją ruchu zatwierdzoną 7 sierpnia 2020 r., dodatkowe znaki drogowe, zostały zamontowane nielegalnie. Nie mogą one zatem regulować ruchu na tej drodze. W związku z tym, że zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego, nieprzepisowo

dostawione znaki pochodziły z zasobów PZD w Mławie, nieprawidłowość ta nie ma wpływu na wysokość udzielonego dofinansowania.

Odnosząc się zaś do znaków, które nie zostały ustawione, należy zauważyć, że zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami, nieustawione znaki zostały przekazane na stan PZD w Mławie. Oznacza to, że część udzielonego ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg dofinansowania została przeznaczona na pokrycie wynagrodzenia wykonawcy również za zakres, który nie został zrealizowany, a niewykorzystane znaki przyjęte zostały na stan przez PZD w Mławie. Tym samym, część środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, tj. nie na dofinansowane zdanie, a na zakup własny na potrzeby PZD w Mławie. Zatem kwota dofinansowania wykorzystanego niezgodnie z przeznaczeniem wynosi 654,36 zł i została wyliczona na podstawie wzoru:

$$KD = KZ \times \%D,$$

gdzie:

- 1) KD to kwota dofinansowania wykorzystanego niezgodnie z przeznaczeniem;
- 2) KZ to koszt nieustawionych znaków D-18, D-6, D-18a, wskazany w piśmie z 3 października 2024 r., znak: PR.042.2.2024;
- 3) %D to procentowy udział dofinansowania w kosztach kwalifikowanych zadania, wskazany w § 2 ust. 2 UoD.

Wartość dofinansowania uznana za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem stanowi 0,66% udzielonego Powiatowi Mławskiemu wsparcia finansowego ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. W związku z powyższym odstępstwo od zatwierdzonej organizacji ruchu w zakresie niezamontowania znaków stanowi nieprawidłowość.

Dofinansowanie wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlega zwrotowi na zasadach określonych w § 6 ust. 5 i ust. 10 UoD.

Akta kontroli: str. 447 – 449, 451 - 500 oraz oryginały i potwierdzone za zgodność z oryginałem kserokopie dokumentów, znajdujące się w teczce zadania w Wydziale Rozwoju Regionalnego.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia kontroli, w tym w szczególności stwierdzone nieprawidłowości w stosunku do braku wpisu klasy drogi do książki drogi oraz odstępstw od zatwierdzonej stałej organizacji ruchu, realizację zadania pn. „Rozbudowa drogi powiatowej

nr 2359W Radzanów - Drzazga wraz z mostem o JN101005659 na rzece Wkra” oceniono pozytywnie pomimo nieprawidłowości.

Wnioski i zalecenia pokontrolne

Realizacja zadań współfinansowanych ze środków publicznych nakłada na inwestora liczne obowiązki, i jak wynika z wyżej przedstawionych ustaleń i stwierdzonych nieprawidłowości, Powiat Mławski nie wywiązał się ze wszystkich w sposób należyty.

Jednakże, mając na uwadze dążenie do całkowitego wyeliminowania naruszeń stanu pożądanego oraz w celu zapobieżenia w przyszłości stwierdzonym nieprawidłowościom Powiat Mławski powinien zwiększyć nadzór nad:

- 1) realizowanymi zadaniami zarządcy powiatowych dróg publicznych, szczególnie w zakresie prowadzenia ksiąg dróg;
- 2) wprowadzeniem organizacji ruchu na drogach powiatowych na podstawie opracowanego i zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu;
- 3) przeznaczaniem i wydatkowaniem środków finansowych pochodzących z dotacji celowych udzielonych z budżetu państwa wyłącznie na cel na jaki zostały przyznane.

Jednocześnie zobowiązuję Pana do:

- 1) dokonania zwrotu dofinansowania wykorzystanego niezgodnie z przeznaczeniem, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w kwocie 654,36 zł (słownie: sześćset pięćdziesiąt cztery złote, 36 gr) wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych wyliczonymi w taki sposób, że:
 - a) od kwoty 32,72 zł, stanowiącej udział 5%¹ dofinansowania wykorzystanego niezgodnie z przeznaczeniem i podlegającego zwrotowi, naliczone zostaną odsetki począwszy od 21 grudnia 2021 r., tj. od dnia przekazania pierwszej transzy środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na rachunek bankowy Powiatu Mławskiego;
 - b) od kwoty 621,64 zł, stanowiącej udział 95%² dofinansowania wykorzystanego niezgodnie z przeznaczeniem i podlegającego zwrotowi, naliczone zostaną odsetki począwszy od 9 lutego 2022 r., tj. od dnia przekazania drugiej transzy środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na rachunek bankowy Powiatu Mławskiego;

¹ Określono na podstawie stosunku wykonanych robót w zakresie organizacji ruchu do robót odebranych protokołem odbioru częściowego wykonanych robót z 31 października 2022 r.

² Określono na podstawie stosunku wykonanych robót w zakresie organizacji ruchu do robót odebranych protokołem odbioru końcowego nr 20/2022 z 23 grudnia 2022 r.

- 2) niezwłocznego wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu na drodze powiatowej nr 2359W, na odcinku objętym kontrolą.

Wyżej wskazany zwrot dofinansowania wraz z naliczonymi odsetkami należy dokonać na rachunek bankowy, o którym mowa w § 6 ust. 15 UoD.

W przypadku niedokonania zwrotu wskazanej kwoty dofinansowania wraz z należnymi odsetkami w wyznaczonym terminie, na podstawie § 6 ust. 11 UoD zostanie wszczęte postępowanie administracyjne w celu wydania stosownej decyzji.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli oraz powyższą ocenę dotyczącą realizacji zadania pn. „Rozbudowa drogi powiatowej nr 2359W Radzanów - Drzazga wraz z mostem o JN101005659 na rzece Wkra”, należy stwierdzić, że pomimo, stwierdzonych w niniejszym dokumencie nieprawidłowości, zadanie zostało zrealizowane, a 99,34% dofinansowania zostało wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Jednocześnie, wzywam do pisemnego poinformowania Wojewody Mazowieckiego, o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych i zaleceń oraz przedłożenia wyciągów bankowych potwierdzających dokonanie stosownego zwrotu, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Z poważaniem

z up. Wojewody Mazowieckiego

Katarzyna Harmata

Dyrektor Wydziału Rozwoju Regionalnego

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/