



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, dnia 24 kwietnia 2023 r.

K-1.431.1.27.2022.6.KK

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Przedmiot kontroli	Realizacja ujętego do dofinansowania środkami pochodzącymi z Funduszu Dróg Samorządowych zadania pn.: „Przebudowa drogi w miejscowości Białuń, gmina Stara Dąbrowa”
Nazwa i adres organu kontrolującego	Wojewoda Zachodniopomorski, ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin
Nazwa i adres organu kontrolowanego	Gmina Stara Dąbrowa, Stara Dąbrowa 20, 73-112 Stara Dąbrowa
Osoba pełniąca funkcję organu w okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli	Pani Sylwia Kalmus-Samsel – Wójt Gminy Stara Dąbrowa
Osoby udzielające wyjaśnień w trakcie kontroli	Pani Sylwia Kalmus-Samsel – Wójt Gminy Stara Dąbrowa Pani Alicja Gąsiorek – główny specjalista w Urzędzie Gminy Stara Dąbrowa, Pani Kamila Klejnowska – inspektor ds. wymiaru podatków i opłat w Urzędzie Gminy Stara Dąbrowa.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 17 września 2018 r. do dnia 18 listopada 2022 r., tj. od dnia wpływu wniosku o dofinansowanie w ramach <i>Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019</i> do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie, do dnia przeprowadzenia kontroli
Kontrolujący	Krzysztof Kierczuk, główny specjalista w Wydziale Kontroli
Nr upoważnienia	91/22 z dnia 8 listopada 2022 r.
Podstawy prawne do przeprowadzenia kontroli	Na podstawie art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz.U. z 2022 r. poz. 505 ze zm.) oraz § 8 umowy nr 92/DGiP/FDS/2019 z dnia 2 lipca 2019 r. o dofinansowanie środkami pochodzącymi z Funduszu Dróg Samorządowych zadania pn.: „Przebudowa drogi w miejscowości Białuń, gmina Stara Dąbrowa”
Termin kontroli	18 listopada 2022 r.

Stan prawny dotyczący przedmiotu kontroli:

1. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224),
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.),
3. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.),
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.),
5. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1672 ze zm.),
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. z 2010 r. poz. 1579),
7. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz.U. z 2022 r. poz. 505 ze zm.),
8. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.),
9. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.).

Określenie obszaru kontroli**Zadanie nr 92/DGIP/2018 pn.: „Przebudowa drogi w miejscowości Białuń, gmina Stara Dąbrowa”****USTALENIA KONTROLI**

1. Sprawdzenie zgodności realizacji zadania z umową o dofinansowanie, Prawem zamówień publicznych, zasadami wydatkowania środków publicznych, Prawem budowlanym.

W wyniku sprawdzenia zgodności zadania w powyższych aspektach, na podstawie przeprowadzonych oględzin i zgromadzonych akt kontroli, stwierdza się, że przedmiotowe zadanie zrealizowano **zgodnie** z Umową nr 92/DGiP/FDS/2019 z dnia 2 lipca 2019 r. o dofinansowanie środkami pochodzącymi z Funduszu Dróg Samorządowych zadania pn.: „Przebudowa drogi w miejscowości Białuń, gmina Stara Dąbrowa”, aneksem nr 1 z dnia 19 czerwca 2020 r. oraz wykazem wydatków kwalifikowalnych stanowiących załącznik nr 2 do umowy i aneksu, **zgodnie** z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz **zgodnie** z zasadami wydatkowania środków publicznych.

Zadanie nr 92/DGIP/2018 pn.: „Przebudowa drogi w miejscowości Białuń, gmina Stara Dąbrowa” zrealizowano **niezgodnie** z przepisami ustawy Prawo budowlane:

- 1) Kontrolowany nie posiada opracowanego przez Wykonawcę Programu Zapewnienia Jakości.

W *Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych*, w Dziale D - 00.00.00. *Wymagania ogólne*, punkt 6.1. Program zapewnienia jakości zawarty został zapis: „Wykonawca jest zobowiązany opracować i przedstawić do akceptacji Inżyniera/ Kierownika projektu program zapewnienia jakości. W programie zapewnienia jakości Wykonawca powinien określić, zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji robót gwarantujący wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową, SST oraz ustaleniami”.

Z powyższego wynika, że Wykonawca robót przed przystąpieniem do wykonywania robót powinien opracować i przedstawić do akceptacji inspektora nadzoru program zapewnienia jakości.

Oznacza to, że kierownik budowy naruszył art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane: „Do podstawowych obowiązków kierownika budowy należy zapewnienie geodezyjnego wytyczenia obiektu oraz zorganizowanie budowy i kierowanie budową obiektu budowlanego w sposób zgodny z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, oraz przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy”.

Inwestor dopuścił do prowadzenia robót przez wykonawcę bez opracowanego i zaakceptowanego programu zapewnienia jakości, czym naruszył art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane „Do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej”.

2) Kontrolowany nie posiada sporządzonej przez wykonawcę opinii technologicznej.

W *Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych*, w Dziale D - 00.00.00. Wymagania ogólne, punkt 8.4.2. Dokumenty do odbioru ostatecznego zawarty został zapis: „Do odbioru ostatecznego Wykonawca jest zobowiązany przygotować następujące dokumenty:

...

7. opinię technologiczną sporządzoną na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentów odbioru, wykonanych zgodnie z SST i PZJ,

...

W przypadku, gdy wg komisji, roboty pod względem przygotowania dokumentacyjnego nie będą gotowe do odbioru ostatecznego, komisja w porozumieniu z Wykonawcą wyznaczy ponowny termin odbioru ostatecznego robót”.

Z powyższego wynika, że wykonawca przed odbiorem ostatecznym robót powinien przedłożyć zamawiającemu opinię technologiczną.

Oznacza to, że Zamawiający był zobowiązany do wyegzekwowania od wykonawcy sporządzenia opinii technologicznej, czego nie dokonał i pomimo tego w dniu 02.03.2020 r. podpisano *Protokół odbioru końcowego robót budowlanych*.

Powyższe naruszenia ustawy Prawo budowlane stanowią **nieprawidłowości**.

2. Oględziny wykonanych robót budowlanych i dokumentacji zadania.

Oględziny robót przeprowadzono przy udziale osób upoważnionych do reprezentowania Gminy Stara Dąbrowa w dniu 18 listopada 2022 r. Zakres wykonanych robót budowlanych, na dzień przeprowadzenia kontroli, udokumentowano przez wykonanie dokumentacji fotograficznej z oględzin w miejscu wykonanych robót budowlanych, w ilości 17 zdjęć, które włączono do akt kontroli (str. 26-34).

Dokumentacja fotograficzna została przekazana Beneficjentowi w dniu 15 lutego 2023 r. w wersji elektronicznej – e-mail.

Jednocześnie stwierdzono, że wykonane roboty budowlane stwarzają dobre wrażenie w zakresie jakości ich wykonania, z następującymi uwagami:

1. Wytarte oznakowanie poziome P-4 „linia podwójna ciągła” (zdjęcie nr 1),
2. Znak E-18a "koniec miejscowości" zasłonięty przez gałęzie drzewa, ustawiony niezgodnie z organizacją ruchu (zdjęcie nr 5),
3. Znak A-7 „ustęp pierwszeństwa" zasłonięty przez rosnące krzewy, wchodzące w skrajnię drogi (zdjęcie nr 14),
4. Wytarte oznakowanie poziome P-4 „linia podwójna ciągła”, P-1e „linia pojedyncza przerywana” oraz P-13 "linia warunkowego zatrzymania złożona z trójkątów" (zdjęcie nr 12, 13, 14, 15, 16).

Stwierdzone usterki nie mają wpływu na ocenę działalności Gminy Stara Dąbrowa.

Obowiązki informacyjne

Zarządca drogi poinformował użytkowników drogi, za pośrednictwem tablic informacyjnych, o realizacji zadania z udziałem środków Funduszu Dróg Samorządowych.

3. Weryfikacja rozliczenia zadania.

Zawarcie umowy

Na podstawie zawartej w dniu 2 lipca 2019 r. Umowy nr 92/DGiP/FDS/2019 Gmina Stara Dąbrowa uzyskała z Funduszu Dróg Samorządowych środki na dofinansowanie zadania pn.: „Przebudowa drogi w miejscowości Białuń, gmina Stara Dąbrowa” w wysokości 404 196,50 zł.

Gmina zobowiązała się do przekazania na realizację zadania środków finansowych własnych w wysokości 404 196,50 zł.

Procentowy udział środków własnych w wydatkach kwalifikowalnych zadania wynosi nie mniej niż 50,00 %.

Na podstawie zawartego w dniu 19 czerwca 2020 r. Aneksu nr 1 do Umowy nr 92/DGiP/FDS/2019 Gmina Stara Dąbrowa zobowiązała się do przekazania na realizację zadania środków finansowych własnych w wysokości 576 667,25 zł.

Pozostałe postanowienia umowy pozostały bez zmian.

Według *sprawozdania z wykorzystania środków z Funduszu Dróg Samorządowych* Gmina Stara Dąbrowa otrzymała dofinansowanie w wysokości 404 196,50 zł.

Sprawozdawczość

Beneficjent **wywiązał** się z obowiązku terminowego rozliczenia zadania, przekazując **w terminie sprawozdanie z wykorzystania środków z Funduszu Dróg Samorządowych** (załącznik nr 3) wraz z **zestawieniem dokumentów potwierdzających poniesione wydatki** (załącznik nr 4).

Poczynając od dnia zawarcia umowy, **wszystkie informacje miesięczne o zaawansowaniu realizacji zadania** zostały złożone terminowo.

Opisy na fakturach

W wyniku kontroli stwierdzono, że faktury rozliczone w ramach zadania inwestycyjnego dofinansowanego środkami Funduszu zostały opisane zgodnie z § 6 ust. 4 Umowy.

(dowód: akta kontroli str. 54)

Ewidencja księgowa

Stwierdzono, że gmina posiada wyodrębnioną ewidencję księgową **otrzymanych środków Funduszu**, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Postępowanie to jest zgodne z postanowieniem § 6 ust. 1 Umowy.

(dowód: akta kontroli str. 55, 61)

Z przedstawionej kontrolującym ewidencji księgowej zadania wynika, że Gmina wyodrębniła ewidencję księgową wydatków dla całego zadania z wyodrębnieniem konta nr 080-600-60016-6050-10 Przebudowa drogi w Białuniu, a nie, jak wskazuje umowa z wojewodą, dla **wydatków sfinansowanych dopłatą z Funduszu**. Postępowanie to jest niezgodne z § 6 ust. 1 Umowy.

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 63-64)

Na tę okoliczność Wójt Gminy Pani Sylwia Kalmus-Samsel wyjaśniła, że: „(...) *Wprowadzając w życie zapisy przedmiotowej umowy dotyczące wyodrębnienia ewidencji podjęta została decyzja o jej wyodrębnieniu poprzez utworzenie w księgach rachunkowych odrębnego systemu zapisów księgowych (Stanowisko: „Zadanie – Przebudowa drogi Białuń”), obrazujących wszystkie operacje finansowe zadania inwestycyjnego współfinansowanego w ramach funduszu dróg samorządowych. Zadanie realizowane było na przełomie 2019-2022 r., gdzie Gmina ponosiła wydatki w ramach funduszu odpowiednio:*

1. *w 2019 r. wydatki na kwotę 290 938,12 zł, ewidencja nakładów i poniesionych wydatków ewidencjonowana została na koncie 080/130-3 z dalszą klasyfikacją budżetową i były co środki w całości poniesione w ramach funduszu*
2. *w 2020 wydatki na kwotę 683 940,82 zł ewidencja nakładów ewidencjonowana została na koncie 080 w dwóch pozycjach księgowych – poz. 1 kwota 113 258,38 zł, jako środki w ramach funduszu oraz poz. 2 kwota 570 682,44 zł jako środki własne Gminy. w treści operacji wskazano zapis „fv przeb.drogi Białuń”. natomiast poniesiony wydatek zaewidencjonowano na koncie 130-3 z dalszą klasyfikacją budżetową, wykazując zapłatę w jednej kwocie 683 940,82 zł (poz. 1).*

Nadmieniamy ponadto, iż przyjęte do realizacji dowody księgowe zostały wszelkie niezbędne elementy dowodu księgowego, wskazując dodatkowo w opisie podstawę ponoszonych wydatków wraz z jednoznacznym określeniem wysokości środków ponoszonych w ramach funduszu. W naszej ocenie ewidencja księgowa zadania oraz sposób opisanie dowodów księgowych pozwala na identyfikację źródeł pokrycia wydatków, w tym środków w ramach funduszu. Sposób postępowania i wyodrębniania ewidencji księgowej wydatków dla nowych zadań odbywał się na doświadczeniach i zaleceniach z poprzednich lat”.

(dowód: akta kontroli str. 58-60)

Przedstawione powyżej informacje potwierdzają ustalenia kontrolerów w zakresie niewyodrębnienia ewidencji księgowej wydatków sfinansowanych dopłatą z Funduszu.

Postępowanie to jest niezgodne z § 6 ust. 1 Umowy, w którym wskazano, że Gmina jest zobowiązana do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków dokonywanych ze środków Funduszu, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 46)

Należy zwrócić uwagę, że ewidencja księgowa stanowi ważne źródło informacji finansowej dla jednostki, dlatego istotnym jest by wydatki na zadanie inwestycyjne poniesione ze środków z Funduszu były w niej wyodrębnione w dogodny dla jednostki sposób. W związku z tym, że kontrolujący na podstawie pozostałej dokumentacji byli w stanie stwierdzić, które wydatki zostały poniesione z Funduszu postępowanie to uznali za **uchybiecie**.

Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości:

Opisano w punkcie 1 oraz 3.

Ocena obszaru kontroli	Kontrolujący ocenia działalność Gminy Stara Dąbrowa pozytywnie z nieprawidłowościami .
Wnioski dotyczące uzyskanych efektów zrealizowanego zadania	Zrealizowana inwestycja obejmowała przebudowę odcinka drogi gminnej w miejscowości Białuń od skrzyżowania z drogą powiatową nr 4152Z do skrzyżowania z drogą powiatową nr 1717Z. W ramach zadania wykonano przebudowę jezdni bitumicznej wraz z korektą geometrii i spadków poprzecznych, budowę chodników wraz ze zjazdami, remont przepustu oraz wykonanie urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przebudowana droga stanowi dojazd do gruntów rolnych, zabudowy mieszkaniowej oraz stanowi łącznik komunikacyjny między drogą powiatową nr 1717Z a 4152Z. Długość projektowana odcinka drogi gminnej wynosi 418,92 m. Szerokość jezdni wynosi 5,50 m. Nawierzchnia wykonana została z betonu asfaltowego. Droga posiada pobocza gruntowe o szerokości 0,75 m. Trasa przebiega w terenie o zróżnicowanych

	<p>rzędnych wysokościowych. Jezdnia posiada spadek daszkowy 2% na odcinkach prostych lub spadek jednostronny na łukach zgodnie z planem zagospodarowania terenu. Wzdłuż drogi wybudowano chodniki z kostki brukowej betonowej. Ciągi piesze zlokalizowane przy jezdni mają szerokość 2,00 m. Chodniki odsunięte od jezdni mają szerokość 1,50 m. W km 0+190 - 0+278,5 ze względu na dużą różnicę wysokości krawędzi chodnika do przyległego terenu oraz bezpieczeństwo pieszych wykonano barierę U-11a. Chodnik posiada spadek jednostronny 2 %.</p> <p>Zjazdy indywidualne wykonano z kostki brukowej betonowej. Od strony jezdni został ustawiony krawężnik betonowy 15x22 cm w świetle +3 cm. Zjazd został obramowany za pomocą opornika betonowego 12x25 cm.</p>
<p>Wpis do książki kontroli</p>	<p>Kontrola została wpisana do Książki kontroli w Urzędzie Gminy w Starej Dąbrowie pod numerem 10 w dniu 18 listopada 2022 r.</p>
<p>Zalecenia</p>	<p>W związku z brakiem Programu Zapewnienia Jakości oraz opinii technologicznej (nieprawidłowości opisane w punkcie 1), w przypadku realizacji zadań tego typu <u>w przyszłości</u>, zalecam egzekwowanie od Wykonawcy obowiązku sporządzenia dokumentów określonych przez Zamawiającego w <i>Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych</i>.</p> <p>W związku z uchybieniem opisanym w punkcie 3, w przypadku realizacji zadań tego typu <u>w przyszłości</u>, zalecam prowadzenie ewidencji księgowej zadania zgodnie z wymogami zawartymi w umowie o dofinansowanie, zwracając szczególną uwagę na sposób wyodrębnienia wydatków.</p> <p>Ponadto zalecam usunięcie usterek stwierdzonych podczas oględzin w miejscu wykonanych robót (wytarte oznakowanie poziome P-4 „linia podwójna ciągła”, znak E-18a "koniec miejscowości" zasłonięty przez gałęzie drzewa, ustawiony niezgodnie z organizacją ruchu, znak A-7 „ustęp pierwszeństwa" zasłonięty przez rosnące krzewy, wchodzące w skrajnię drogi, wytarte oznakowanie poziome P-4 „linia podwójna ciągła”, P-1e „linia pojedyncza przerywana” oraz P-13 "linia warunkowego zatrzymania złożona z trójkątów"), o których mowa w punkcie 2 wystąpienia oraz potwierdzenie tego zdjęciami, przesłanymi pocztą elektroniczną na adres email: kkierczuk@szczecin.uw.gov.pl lub wydrukowanymi i dostarczonymi do Wydziału Kontroli ZUW w Szczecinie.</p>

Pouczenia	<ul style="list-style-type: none">- Zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 roku o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224) od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.- O sposobie wykonania zaleceń albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, proszę powiadomić mnie za pośrednictwem Wydziału Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.
PODPIS KIEROWNIKA JEDNOSTKI KONTROLUJĄCEJ	<p>z upoważnienia WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO</p> <p><i>Mateusz Wagemann</i> II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI</p>