



Znak: K-1.431.1.20.2024.6.KK
Szczecin, 18 marca 2025 r.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Przedmiot kontroli	Realizacja ujętego do dofinansowania środkami pochodzącymi z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg zadania nr FDS-1/21/2021 pn.: „Przebudowa drogi gminnej 300029Z w Mieście Świdwin”
Nazwa i adres organu kontrolującego	Wojewoda Zachodniopomorski, ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin
Nazwa i adres jednostki kontrolowanej	Gmina Miasto Świdwin, Plac Konstytucji 3 Maja 1, 78-300 Świdwin
Osoba pełniąca funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli	Pan Piotr Feliński – Burmistrz Miasta Świdwin
Okres objęty kontrolą	Od dnia 10 sierpnia 2020 r. do dnia 24 czerwca 2024 r., tj. od dnia wpływu wniosku o dofinansowanie zadania polegającego na budowie lub przebudowie drogi w ramach ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych nabór nr 1/2021 do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie, do dnia przeprowadzenia kontroli
Kontroler	Krzysztof Kierczuk, główny specjalista w Wydziale Kontroli
Nr upoważnienia	52/24 z dnia 24 maja 2024 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 2023 r. poz. 1983) oraz § 8 umowy nr 32/2021/A/28 z dnia 24 czerwca 2021 r. o dofinansowanie środkami pochodzącymi z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg zadania nr FDS-1/21/2021 pn.: „Przebudowa drogi gminnej 300029Z w Mieście Świdwin”

Kryteria prowadzenia kontroli	Legalność, rzetelność, skuteczność.
Rodzaj kontroli i tryb kontroli	Planowa, w trybie zwykłym
Termin kontroli	24 – 25 czerwca 2024 r.
Podstawa prawna realizacji zadania	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 2023 r. poz. 1270), 3. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.), 4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.), 5. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 356), 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 2023 r. poz. 1983), 8. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 104), 9. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 320).
Osoby udzielające wyjaśnień w trakcie kontroli	Kierownik Wydziału Inwestycji i Pozyskiwania Funduszy w Urzędzie Miasta Świdwin, Kierownik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska w Urzędzie Miasta Świdwin

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 32/2021/A/28 z dnia 24 czerwca 2021 r. o dofinansowanie środkami pochodzącymi z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg zadania nr FDS-1/21/2021 pn.: „Przebudowa drogi gminnej 300029Z w Mieście Świdwin”, Aneksem nr 1 z dnia 19 sierpnia 2021 r., Aneksem nr 2 z dnia 22 listopada 2021 r. oraz wykazem wydatków kwalifikowalnych stanowiących załącznik nr 2 do umowy i aneksów, **zgodnie** z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz **zgodnie** z zasadami wydatkowania środków publicznych.

Zadanie nr FDS-1/21/2021 pn.: „Przebudowa drogi gminnej 300029Z w Mieście Świdwin” zrealizowano **niezgodnie** z przepisami ustawy Prawo budowlane:

- a) Beneficjent nie posiada sporządzonej przez wykonawcę opinii technologicznej. W Szczegółowej Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót, 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 27.09.2021 r. podpisano Protokół odbioru końcowego robót.

- b) Beneficjent nie posiada opracowanego przez Wykonawcę Planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

Beneficjent naruszył art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane: „Do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.”

Zgodnie z art. 21a ust. 1 oraz 1a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane: „Kierownik budowy jest obowiązany, w oparciu o informację, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b, sporządzić lub zapewnić sporządzenie, przed rozpoczęciem budowy, planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, uwzględniając specyfikę obiektu budowlanego i warunki prowadzenia robót budowlanych, w tym planowane jednocześnie prowadzenie robót budowlanych i produkcji przemysłowej. Plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na budowie sporządza się, jeżeli przewidywane roboty budowlane mają trwać dłużej niż 30 dni roboczych i jednocześnie będzie przy nich zatrudnionych co najmniej 20 pracowników lub pracochłonność planowanych robót będzie przekraczać 500 osobodni.”

Inspektor nadzoru inwestorskiego dopuścił do prowadzenia robót przez wykonawcę bez opracowanego i zaakceptowanego planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, 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”.

- c) Beneficjent nie posiada zatwierdzonej przez właściwy organ czasowej organizacji ruchu.

W Szczegółowej Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót, w Dziale D-00.00.00 Wymagania ogólne, punkt 9.3. Objazdy, przejazdy i organizacja ruchu zawarto zapis: „**Koszt wybudowania objazdów/przejazdów i organizacji ruchu obejmuje:**

a) opracowanie oraz uzgodnienie z Inspektorem nadzoru i odpowiednimi instytucjami projekt organizacji ruchu na czas trwania budowy, wraz z dostarczeniem kopii projektu Inspektorowi nadzoru i wprowadzaniem dalszych zmian i uzgodnień wynikających z postępu robót”.

Kontrolowana jednostka posiada projekt czasowej organizacji ruchu jednak organizacja ruchu nie jest zatwierdzona przez właściwy organ. Zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz ustawą z dnia 20 czerwca 1992 r. prawo o ruchu drogowym zarządcą drogi gminnej jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zgodnie z ustawą prawo o ruchu drogowym z dnia 20 czerwca 1997 r. oraz rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem organem zarządzającym ruchem na drogach gminnych jest Starosta. Z powyższego wynika, że Wykonawca robót przed przystąpieniem do wykonywania robót powinien uzgodnić czasową organizację ruchu w odpowiedniej jednostce organizacyjnej Urzędu Miasta a następnie zatwierdzić ją w Starostwie Powiatowym. Oznacza to, że Kierownik Budowy naruszył art. 22 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane „Do podstawowych obowiązków kierownika budowy należy protokolarne przejęcie od inwestora i odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy wraz ze znajdującymi się na nim obiektami budowlanymi, urządzeniami technicznymi i stałymi punktami osnowy geodezyjnej oraz podlegającymi ochronie elementami środowiska przyrodniczego i kulturowego” oraz art. 22 pkt 3 ww. ustawy: „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”.

Inspektor nadzoru inwestorskiego dopuścił do prowadzenia robót przez wykonawcę bez zatwierdzonej tymczasowej organizacji ruchu drogowego na czas wykonywania robót, czym naruszył art. 25 pkt 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” oraz art. 26 pkt 2 ww. ustawy: „Inspektor nadzoru inwestorskiego ma prawo żądać od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę”.

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 Miasta Świdwin w dniu 25 czerwca 2024 r. Zakres wykonanych robót budowlanych, na dzień przeprowadzenia kontroli, udokumentowano przez wykonanie dokumentacji fotograficznej z oględzin w miejscu wykonanych robót budowlanych, w ilości 19 zdjęć, które włączono do akt kontroli (str. 26-35).

Dokumentacja fotograficzna została przekazana Beneficjentowi w dniu 21 października 2024 r. w wersji elektronicznej – e-mail.

Jednocześnie stwierdzono, że wykonane roboty budowlane stwarzają dobre wrażenie w zakresie jakości ich wykonania, nie wniesiono uwag.

Obowiązki informacyjne

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

3. Weryfikacja rozliczenia zadania.

Zawarcie umowy

Na podstawie zawartej w dniu 24 czerwca 2021 r. Umowy nr 32/2021/A/28 Gmina Miasto Świdwin uzyskała z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg środki na dofinansowanie zadania nr FDS-1/21/2021 pn.: „Przebudowa drogi gminnej 300029Z w Mieście Świdwin” w wysokości 329 678,63 zł.

Gmina zobowiązała się do przekazania na realizację zadania środków finansowych własnych w wysokości 141 290,84 zł.

Procentowy udział środków własnych w wydatkach kwalifikowalnych zadania wynosi nie mniej niż 30,00 %.

Na podstawie zawartego w dniu 19 sierpnia 2021 r. Aneksu nr 1 do Umowy nr 32/2021/A/28 Gmina Miasto Świdwin zobowiązała się do umieszczenia tablic informacyjnych i informacji na własnej stronie internetowej o realizacji zadania z udziałem środków Funduszu przez okres nie krótszy niż 5 lat od dnia oddania zadania do użytkowania.

Pozostałe postanowienia umowy pozostały bez zmian.

Na podstawie zawartego w dniu 22 listopada 2021 r. Aneksu nr 2 do Umowy nr 32/2021/A/28 Gmina Miasto Świdwin uzyskała z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg środki na dofinansowanie zadania nr FDS-1/21/2021 pn.: „Przebudowa drogi gminnej 300029Z w Mieście Świdwin” w wysokości 285 378,19 zł.

Gmina zobowiązała się do przekazania na realizację zadania środków finansowych własnych w wysokości 122 304,94 zł.

Pozostałe postanowienia umowy pozostały bez zmian.

Według *sprawozdania z wykorzystania środków z Funduszu Dróg Samorządowych* Gmina Miasto Świdwin otrzymała dofinansowanie w wysokości 285 378,00 zł.

Sprawozdawczość

Na podstawie *informacji* dotyczących działalności Jednostki kontrolowanej, pozyskanych z Wydziału Infrastruktury, Rolnictwa i Rozwoju Regionalnego Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego stwierdzono, że Beneficjent **wywiązał** się z obowiązku terminowego rozliczenia zadania, przekazując **w terminie** *sprawozdanie z wykorzystania środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg* (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

Zgodnie z § 6 ust. 4 Umowy „Każda faktura lub inny dowód księgowy o równoważnej wartości dowodowej, potwierdzający dokonanie wydatków kwalifikowalnych, powinien być opisany na odwrocie w taki sposób, aby wyraźnie widoczny był jego związek z dofinansowanym zadaniem i zawierać co najmniej zapis: „Dotyczy zadania [Podać nr i nazwę] realizowanego w ramach umowy [Podać nr] o dofinansowanie środkami pochodzącymi z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg zawartej dnia....”

(dowód: akta kontroli str. 47)

W wyniku kontroli stwierdzono, że opisy faktur rozliczonych w ramach zadania, nie spełniają wymogu określonego w § 6 ust. 4 Umowy poprzez to, że w przypadku:

- faktury nr 21/08/2021 z dnia 17 sierpnia 2021 r. na kwotę 2 000,00 zł, rozliczonej ze środków Funduszu w wysokości 1 400,00 zł, a w pozostałej części ze środków własnych, jej opis nie zawiera wskazania numeru zadania,
- faktury nr 43/09 z dnia 29 września 2021 r. na kwotę 400 476,93 zł, rozliczonej ze środków Funduszu w wysokości 280 333,85 zł, a w pozostałej części ze środków własnych, jej opis nie zawiera wskazania numeru zadania i daty zawarcia umowy o dofinansowanie,
- faktury nr 55/2021 z dnia 27 września 2021 r. na kwotę 5 206,20 zł, rozliczonej ze środków Funduszu w wysokości 3 644,34 zł, a w pozostałej części ze środków własnych, jej opis nie zawiera wskazania numeru zadania i daty zawarcia umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 65, 68-74)

Opisanie wymienionych dowodów księgowych niezgodnie z zapisami Umowy stanowi **uchybie**, którego skutkiem jest niejednoznaczna, zamieszczona na tych dokumentach informacja dla Wojewody Zachodniopomorskiego, dotycząca zewnętrznych źródeł finansowania zadania.

Ewidencja księgowa

Stwierdzono, że Gmina Miasto Świdwin posiada wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków Funduszu, co zgodne jest z postanowieniem § 6 ust. 1 Umowy. Z poddanej kontroli ewidencji księgowej wynika, że kontrolowana jednostka w 2021 r. wyodrębniła ewidencję księgową wydatków dla całego zadania, poprzez utworzenie konta numer 130 600-60016-6050-10-00-1-00646 pn. Przebudowa drogi gminnej nr 300029Z ul. Mickiewicza, a nie jak wskazuje umowa z wojewodą, dla wydatków dokonywanych ze środków z Funduszu.

Ustalono, że na wspomnianym koncie w 2021 r. zaewidencjonowano faktury na łączną kwotę 412 673,13 zł, tj. na kwotę obejmującą wydatki poniesione ze środków z Funduszu, wydatki poniesione ze środków własnych Gminy Miasta Świdwin oraz wydatek niekwalifikowalny.

Opisane postępowanie stanowi naruszenie zapisu § 6 ust. 1 Umowy, zgodnie z którym kontrolowana jednostka zobowiązana jest prowadzić wyodrębnioną ewidencję 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.

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 był w stanie stwierdzić, który wydatek został poniesiony ze środków z Funduszu, postępowanie to uznano za **uchybiecie**.

(dowód: akta kontroli str. 46, 65, 77-81)

Rozliczenie finansowe

Gmina Miasto Świdwin w *Sprawozdaniu z wykorzystania środków z Funduszu Dróg Samorządowych* wskazała w:

- pkt II ppkt 6 wartość wkładu własnego jednostki, której udzielono dofinansowania na realizację zadania w kwocie 122 305,00 zł, podczas gdy winno być 122 304,94 zł,
- pkt II ppkt 7 kwotę przekazanego dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na realizację zadania w wysokości 285 378,00 zł, podczas gdy winno być 285 378,19 zł.

Powyższe nie miało wpływu na rozliczenie udzielonego dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 59-61)

Na podstawie przedłożonej dokumentacji stwierdzono, że Gmina Miasto Świdwin otrzymała dofinansowanie z Funduszu w wysokości 285 378,19 zł.

Ustalono, że jednostka ostatecznie poniosła wydatki kwalifikowalne w kwocie 407 683,13 zł, z tego w ramach zadania wydatkowano w całości środki pozyskane z Funduszu w kwocie 285 378,19 zł oraz środki własne w kwocie 122 304,94 zł. Środki własne stanowią 30% wydatków kwalifikowalnych. Tym samym zostały zrealizowane założenia wynikające z § 1 aneksu nr 2 do Umowy.

(dowód: akta kontroli str. 43-45, 54, 59-61, 65, 78, 81)

ZAKRES, PRZYCZYNY I SKUTKI STWIERDZONYCH NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Opisano w punkcie 1.

ZAKRES, PRZYCZYNY I SKUTKI STWIERDZONYCH UCHYBIEŃ

Opisano w punkcie 3.

Ocena obszaru kontroli	Kontrolujący ocenia działalność Gminy Miasta Świdwin pozytywnie z nieprawidłowościami .
Wpis do książki kontroli	Kontrola została wpisana do Książki kontroli w Urzędzie Miasta Świdwin pod numerem 7 w dniu 24 czerwca 2024 r.
Zalecenia	W związku z nieprawidłowościami opisanymi 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>Specyfikacjach Technicznych</i> oraz egzekwowanie od Inspektora nadzoru jego podstawowych obowiązków. W związku z uchybieniami opisanymi w punkcie 3, w przypadku realizacji zadań tego typu <u>w przyszłości</u>, zalecam:

	- opisywanie dowodów księgowych zgodnie z zapisami Umowy, - prowadzenie wyodrębnionej ewidencji 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.
Pouczenia	– O sposobie wykonania zaleceń albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz uchybień, proszę powiadomić mnie za pośrednictwem Wydziału Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia. – 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.
Podpis kierownika jednostki kontrolującej	Z upoważnienia Wojewody Zachodniopomorskiego Bartosz Brożyński I Wicewojewoda Zachodniopomorski <i>/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/</i>