



Znak: K-1.431.1.44.2025.6.KK
Szczecin, 21 sierpnia 2026 r.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Przedmiot kontroli	Realizacja ujętego do dofinansowania środkami pochodzącymi z Funduszu Dróg Samorządowych zadania nr FDS-1/74/2019 pn.: „Przebudowa ulicy Wolności w miejscowości Dębno”
Nazwa i adres organu kontrolującego	Wojewoda Zachodniopomorski, ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin
Nazwa i adres jednostki kontrolowanej	Gmina Dębno, ul. Marsz. J. Piłsudskiego 5, 74-400 Dębno
Osoba pełniąca funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli	Pan Grzegorz Kulbicki – Burmistrz Dębna do 22 kwietnia 2024 r. Pan Wojciech Czepułkowski – Burmistrz Dębna od 22 kwietnia 2024 r.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 15 kwietnia 2019 r. do dnia 19 listopada 2025 r., tj. od dnia wpływu wniosku o dofinansowanie zadania polegającego na budowie lub przebudowie drogi w ramach ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie, do dnia przeprowadzenia kontroli
Kontroler	Krzysztof Kierczuk, główny specjalista w Wydziale Kontroli
Nr upoważnienia	100/25 z dnia 20 października 2025 r.
Podstawy prawne do przeprowadzenia kontroli	– art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz.U. z 2025 r. poz. 94) – § 8 umowy nr 32/2019/E/11 z dnia 17 września 2019 r. o dofinansowanie środkami pochodzącymi z Funduszu Dróg Samorządowych zadania nr FDS-1/74/2019 pn.: „Przebudowa ulicy Wolności w miejscowości Dębno”

Kryteria prowadzenia kontroli	Legalność, rzetelność, skuteczność.
Rodzaj kontroli i tryb kontroli	Planowa, w trybie zwykłym
Termin kontroli	19 listopada 2025 r.
Podstawa prawna realizacji zadania	Art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg ¹ (Dz.U. z 2025 r. poz. 94)
Osoby udzielające wyjaśnień w trakcie kontroli	Inspektor ds. zarządzania projektami w Wydziale Planowania i Rozwoju w Urzędzie Miejskim w Dębnie Inspektor ds. przygotowania i realizacji inwestycji w Wydziale Realizacji Inwestycji i Planowania Przestrzennego w Urzędzie Miejskim w Dębnie

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 32/2019/E/11 z dnia 17 września 2019 r. o dofinansowanie środkami pochodzącymi z Funduszu Dróg Samorządowych zadania nr FDS-1/74/2019 pn.: „Przebudowa ulicy Wolności w miejscowości Dębno”, Aneks nr 1 z dnia 9 marca 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 FDS-1/74/2019 pn.: „Przebudowa ulicy Wolności w miejscowości Dębno” zrealizowano **niezgodnie** z przepisami ustawy Prawo budowlane:

- 1) Beneficjent nie posiada protokolarnego przekazania Wykonawcy placu budowy. Zgodnie z art. 22 ust. 1 Prawa budowlanego do podstawowych obowiązków kierownika budowy należy protokolarne przejęcie od inwestora terenu budowy. Z czynności tej powinien zostać sporządzony protokół. Ma on znaczenie dowodowe, zarówno w sprawach administracyjnych (a w tym z zakresu odpowiedzialności zawodowej), jak i w ewentualnych sprawach cywilnych. Jeżeli wykonawca przejął protokolarnie od inwestora teren budowy, ponosi on aż do chwili oddania obiektu odpowiedzialność na zasadach ogólnych za szkody wynikłe na tym terenie.

W zawartej w dniu 05.07.2019 r. Umowie nr RI/05.27/III/2019 na przebudowę drogi gminnej w ul. Wolności w Dębnie, w §4 ust. 1 pkt 1 znajduje się zapis: Do

¹ Wcześniej o Funduszu Dróg Samorządowych.

obowiązków Zamawiającego należy niezwłoczne wprowadzenie i protokolarnie przekazanie Wykonawcy placu budowy, wraz z dziennikiem budowy.

Powyższe naruszenie ustawy Prawo budowlane i umowy zawartej z Wykonawcą stanowi **nieprawidłowość**.

- 2) Beneficjent nie posiada sporządzonej przez wykonawcę opinii technologicznej. W Specyfikacjach Technicznych Wykonania i Odbioru Robót dla zadania „Przebudowa ul. Wolności w miejscowości Dębno”, 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:

...

opinię technologiczną sporządzoną na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentów odbioru, wykonanych zgodnie z ST 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 wyżej wymienionego dokumentu, czego nie dokonał i pomimo tego w dniu 21.10.2019 r. podpisano Protokół odbioru końcowego.

Dokonanie odbioru końcowego pomimo braku powyższego dokumentu stanowi **nieprawidłowość**.

- 3) Beneficjent nie posiada opracowanego przez Wykonawcę Programu Zapewnienia Jakości. W Specyfikacjach Technicznych Wykonania i Odbioru Robót dla zadania „Przebudowa ul. Wolności w miejscowości Dębno”, 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 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, ST oraz ustaleniami”.

Z powyższego wynika, że Wykonawca robót przed przystąpieniem do wykonywania robót powinien opracować i przedstawić do akceptacji Inżyniera 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”.

Inspektor nadzoru inwestorskiego 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”.*

Powyższe naruszenie ustawy Prawo budowlane stanowi **nieprawidłowość**.

- 4) 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 jednoczesne 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”.*

Powyższe naruszenie ustawy Prawo budowlane stanowi **nieprawidłowość**.

2. Oględziny wykonanych robót budowlanych.

Oględziny robót przeprowadzono przy udziale osób upoważnionych do reprezentowania Gminy Dębno w dniu 19 listopada 2025 r. Zakres wykonanych robót budowlanych, na dzień przeprowadzenia kontroli, udokumentowano przez wykonanie dokumentacji fotograficznej z oględzin w miejscu wykonanych robót budowlanych, w ilości 18 zdjęć, które włączono do akt kontroli (str. 33-41).

Dokumentacja fotograficzna została przekazana Beneficjentowi w dniu 18 lutego 2026 r. w wersji elektronicznej – e-mail.

Jednocześnie stwierdzono, że wykonane roboty budowlane charakteryzują się należyтым poziomem wykonania, z następującymi uwagami:

- a) zabrudzona tablica informacyjna (zdjęcie nr 1),
- b) zapadnięta nawierzchnia z kostki betonowej (zdjęcie nr 15, 18).

Stwierdzone usterki nie mają wpływu na ocenę działalności Gminy Dębno.

Obowiązki informacyjne

W wyniku czynności kontrolnych potwierdzono wywiązanie się Beneficjenta z obowiązku zamieszczenia tablicy informacyjnej o realizacji zadania z udziałem środków z Funduszu (zdjęcie nr 1, 5). Tym samym Gmina wywiązała się z obowiązku określonego w § 7 ust. 1 umowy.

3. Weryfikacja rozliczenia zadania.

Zawarcie umowy

Na podstawie zawartej w dniu 17 września 2019 r. Umowy nr 32/2019/E/11 Gmina Dębno uzyskała z Funduszu Dróg Samorządowych środki na dofinansowanie zadania nr FDS-1/74/2019 pn.: „Przebudowa ulicy Wolności w miejscowości Dębno” w wysokości 1 032 279,80 zł.

Gmina zobowiązała się do przekazania na realizację zadania środków finansowych własnych w wysokości 1 032 279,80 zł.

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

Na podstawie zawartego w dniu 9 marca 2022 r. Aneksu nr 1 do Umowy nr 32/2019/E/11 Gmina Dębno uzyskała z Funduszu Dróg Samorządowych środki na dofinansowanie zadania nr FDS-1/74/2019 pn.: „Przebudowa ulicy Wolności w miejscowości Dębno” w wysokości 952 996,56 zł.

Gmina zobowiązała się do przekazania na realizację zadania środków finansowych własnych w wysokości 952 996,58 zł.

Pozostałe postanowienia umowy pozostały bez zmian.

Według *sprawozdania z wykorzystania środków z Funduszu Dróg Samorządowych* Gmina Dębno otrzymała dofinansowanie w wysokości 952 996,56 zł.

Sprawozdawczość

Na podstawie akt sprawy, przekazanych przez Wydział Infrastruktury, Rolnictwa i Rozwoju Regionalnego Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie, kontrolujący ustalił, że 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, **nie wszystkie informacje miesięczne o zaawansowaniu realizacji zadania** zostały złożone terminowo:

- informacja miesięczna o zaawansowaniu realizacji zadania na dzień 30.09.2019 r. została dostarczona do ZUW w dniu 08.10.2019 r. (1 dzień po terminie),
- informacja miesięczna o zaawansowaniu realizacji zadania na dzień 31.10.2019 r. została dostarczona do ZUW w dniu 12.11.2019 r. (5 dni po terminie),
- informacja miesięczna o zaawansowaniu realizacji zadania na dzień 30.11.2019 r. została dostarczona do ZUW w dniu 11.12.2019 r. (2 dni po terminie).

Powyższe naruszenie § 2 ust. 2 pkt 7 Umowy nr 32/2019/E/11 z dnia 17 września 2019 r. o dofinansowanie środkami pochodzącymi z Funduszu Dróg Samorządowych zadania nr FDS-1/74/2019 pn.: „Przebudowa ulicy Wolności w miejscowości Dębno” stanowi **uchybie** i nie miało wpływu na kontrolowaną działalność.

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 Funduszu Dróg Samorządowych zawartej dnia...”.

(dowód: akta kontroli str. 70)

W wyniku kontroli stwierdzono, że opisy faktur rozliczonych w ramach zadania, tj.:

- faktury nr 0005/04/2019/FVS z dnia 9 kwietnia 2019 r. na kwotę 778 487,96 zł, rozliczonej w całości ze środków Funduszu,
- faktury nr 0004/05/2019/FVS z dnia 10 maja 2019 r. na kwotę 709 787,44 zł, rozliczonej ze środków Funduszu w wysokości 174 508,60 zł oraz ze środków własnych w wysokości 535 278,84 zł,
- faktury nr FV 1/05/2019 z dnia 10 maja 2019 r. na kwotę 23 008,05 zł, rozliczonej w całości ze środków własnych,
- faktury nr FV/155/08/2019 z dnia 19 sierpnia 2019 r. na kwotę 193 501,62 zł, rozliczonej w całości ze środków własnych,
- faktury nr FV/196/10/2019 z dnia 25 października 2019 r. na kwotę 193 308,07 zł, rozliczonej w całości ze środków własnych,
- faktury nr FV 2/10/2019 z dnia 21 października 2019 r. na kwotę 7 900,00 zł, rozliczonej w całości ze środków własnych,

nie spełniały wymogu określonego w § 6 ust. 4 Umowy, ponieważ nie zawierały numeru zadania, czyli FDS-1/74/2019.

Opis na fakturach powinien zawierać wszystkie niezbędne informacje, które zostały określone w umowie z wojewodą (§ 6 ust. 4). Jednocześnie należy zaznaczyć, że

przedmiotem umowy jest jedno zadanie, a pozostałe elementy opisów faktur zawierają informacje, które identyfikują poniesione wydatki w ramach dofinansowanego zadania.

W toku kontroli Gmina uzupełniła opisy faktur poprzez dodanie numeru zadania.

(dowód: akta kontroli str. 70, 77-130)

Ewidencja księgowa

Stwierdzono, że Gmina posiada wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków Funduszu, co zgodne jest z postanowieniem § 6 ust. 1 Umowy.

Z poddanej kontroli ewidencji księgowej wynika, że Gmina wyodrębniła ewidencję księgową wydatków dla całego zadania.

Potwierdzają to wyjaśnienia Skarbnik Gminy, która wskazała, że:

(...) wydatki związane z realizacją tego zadania ponoszone w (...) 2019 r. księgowane były w systemie księgowym bez zastosowania rozbudowanej analityki kont w podziale na środki z Funduszu Dróg Samorządowych i środki własne Gminy, lecz ujmowane były w zadaniu budżetowym, co stanowiło odpowiednik wyodrębnionej ewidencji księgowej. Tworząc analitykę (...) przeoczono (...) § 6 punkt 1 umowy (...).

W przypadku wydatków dokonywanych ze środków Funduszu Gmina nie postąpiła zgodnie z § 6 ust. 1 Umowy, ponieważ nie wyodrębniła ewidencji księgowej w tym zakresie, 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 istotne 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 na podstawie pozostałej dokumentacji można ustalić wydatki poniesione ze środków z Funduszu, powyższe uznano za **uchybie**.

(dowód: akta kontroli str. 70, 77-79, 131-138)

Rozliczenie finansowe

Na podstawie przedłożonej dokumentacji stwierdzono, że Gmina Dębno otrzymała dofinansowanie z Funduszu w wysokości 952 996,56 zł.

Ustalono, że jednostka ostatecznie poniosła wydatki kwalifikowalne w kwocie 1 905 993,14 zł, z tego w ramach zadania wydatkowano w całości środki pozyskane z Funduszu w kwocie 952 996,56 zł oraz środki własne w kwocie 952 996,58 zł.

Kwota wkładu własnego do zadania jest tożsama z kwotą określoną w § 1 pkt 2 Aneksu nr 1 do Umowy. Środki własne stanowią ponad 50,00% wydatków kwalifikowalnych. Tym samym zostały zrealizowane założenia wynikające z § 4 ust. 1 Umowy.

(dowód: akta kontroli str. 69, 75, 77-79, 131-145)

ZAKRES, PRZYCZYNY I SKUTKI STWIERDZONYCH NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Beneficjent nie posiada: protokolarnego przekazania Wykonawcy placu budowy, sporządzonej przez wykonawcę opinii technologicznej, opracowanego przez Wykonawcę Programu Zapewnienia Jakości oraz opracowanego przez Wykonawcę Planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

Szczegółowy opis nieprawidłowości wskazano w punkcie 1. Sprawdzenie zgodności realizacji zadania z umową o dofinansowanie, Prawem zamówień publicznych, zasadami wydatkowania środków publicznych, Prawem budowlanym niniejszego dokumentu.

ZAKRES, PRZYCZYNY I SKUTKI STWIERDZONYCH UCHYBIEŃ

Nie wszystkie informacje miesięczne o zaawansowaniu realizacji zadania zostały złożone terminowo.

Nie wyodrębniono ewidencji księgowej wydatków poniesionych ze środków Funduszu.

Szczegółowy opis uchybień wskazano w punkcie 3. Weryfikacja rozliczenia zadania niniejszego dokumentu.

Ocena obszaru kontroli	Pozytywna z nieprawidłowościami.
Wpis do książki kontroli	Kontrola została wpisana do Książki kontroli w Urzędzie Miejskim w Dębnie pod numerem 10 w dniu 19 listopada 2025 r.
Zalecenia	W związku z nieprawidłowościami opisanymi w punkcie 1, w przypadku realizacji zadań tego typu <u>w przyszłości</u>, zalecam: - wywiązywanie się z obowiązków Zamawiającego, określonych w zawartej z Wykonawcą umowie, - egzekwowanie od Wykonawcy obowiązku sporządzenia dokumentów określonych przez Zamawiającego w <i>Specyfikacjach Technicznych</i> oraz egzekwowanie od Inspektora nadzoru jego podstawowych obowiązków, - egzekwowanie od Wykonawcy obowiązku sporządzenia dokumentów określonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane 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: - przestrzeganie terminów sprawozdawczości, określonych w umowie o dofinansowanie. - 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. Ponadto zalecam usunięcie usterek stwierdzonych podczas oględzin w miejscu wykonanych robót (zabrudzona tablica informacyjna, zapadnięta nawierzchnia z kostki betonowej), o których mowa w punkcie 2 wystąpienia oraz potwierdzenie tego zdjęciami (opisanymi numerami takimi samymi, jak w wystąpieniu pokontrolnym), przesłanymi pocztą elektroniczną na adres email: kkierczuk@szczecin.uw.gov.pl lub wydrukowanymi i dostarczonymi do Wydziału Kontroli ZUW w Szczecinie.
Pouczenia	– 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. – 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>