



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

OR. 1710.5.2023

Szczecin, dnia 22 sierpnia 2024 r.

K-1.431.1.41.2023.6.KK

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Przedmiot kontroli	Realizacja ujętego do dofinansowania środkami pochodzącymi z Funduszu Dróg Samorządowych zadania nr FDS-1/37/2019 pn.: „Budowa ul. Witkacego w Białogardzie”
Nazwa i adres organu kontrolującego	Wojewoda Zachodniopomorski, ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin
Nazwa i adres organu kontrolowanego	Gmina Miasto Białogard, ul. 1 Maja 18, 78-200 Białogard
Osoba pełniąca funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli	Pani [REDACTED] – Burmistrz Białogardu
Okres objęty kontrolą	Od dnia 15 kwietnia 2019 r. do dnia 22 listopada 2023 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
Kontrolujący	[REDACTED], główny specjalista w Wydziale Kontroli
Nr upoważnienia	111/23 z dnia 6 listopada 2023 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 32/2019/E/5 z dnia 27 września 2019 r. o dofinansowanie środkami pochodzącymi z Funduszu Dróg Samorządowych zadania nr FDS-1/37/2019 pn.: „Budowa ul. Witkacego w Białogardzie”
Kryteria prowadzenia kontroli	Legalność, rzetelność, skuteczność.
Rodzaj kontroli	Planowa, w trybie zwykłym
Termin kontroli	22 listopada 2023 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 2023 r. poz. 1270 ze zm.),
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 2022 r. poz. 2267 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 2023 r. poz. 1983),
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 2023 r. poz. 645 ze zm.).

Osoby udzielające wyjaśnień w trakcie kontroli	Pani ██████████ – Naczelnik, Wydział Inwestycji i Zamówień Publicznych Urzędu Miasta Białogard, Pan ██████████ – Inspektor ds. inwestycji i nadzoru, Wydział Inwestycji i Zamówień Publicznych Urzędu Miasta Białogard
---	---

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/5 z dnia 27 września 2019 r. o dofinansowanie środkami pochodzącymi z Funduszu Dróg Samorządowych zadania nr FDS-1/37/2019 pn.: „Budowa ul. Witkacego w Białogardzie”, aneksem nr 1 z dnia 23 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-1/37/2019 pn.: „Budowa ul. Witkacego w Białogardzie” zrealizowano **niezgodnie** z przepisami ustawy Prawo budowlane:

- 1) W *Specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót* dotyczących zadania „Budowa ulicy Witkacego wraz z kanalizacją deszczową i kanałem technologicznym”, w Dziale D-00.00.00 Wymagania ogólne, punkt 1.5.4. Zabezpieczenie terenu budowy zawarto zapis: „Przed przystąpieniem do robót Wykonawca przedstawi Inspektorowi nadzoru do zatwierdzenia, uzgodniony z odpowiednim zarządem drogi i organem zarządzającym ruchem, projekt organizacji ruchu i zabezpieczenia robót w okresie trwania budowy. W zależności od potrzeb

i postępu robót projekt organizacji ruchu powinien być na bieżąco aktualizowany przez Wykonawcę.”

Kontrolowana jednostka nie posiada czasowej organizacji zatwierdzonej 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*”.

- 2) 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 naruszenia ustawy Prawo budowlane stanowią **nieprawidłowości**.

Ponadto w trakcie weryfikacji czy kontrolowana droga posiada status drogi publicznej stwierdzono, że droga gminna nr 330136Z – ulica Witkacego w Białogardzie nie posiada założonej książki drogi i dziennika objazdu dróg. Do prowadzenia dokumentów ewidencyjnych (książka drogi oraz dziennik objazdu dróg) zarządca drogi zobowiązany jest na podstawie § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. (Dz.U. Nr 67, poz. 582) w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom.

Powyższe braki dokumentów ewidencyjnych stanowią **nieprawidłowości**.

Zaniechanie prowadzenia książki drogi i dziennika objazdu dróg uniemożliwia gromadzenie w sposób ciągły wiedzy o stanie technicznym tych obiektów. W rezultacie ograniczona jest możliwość prowadzenia racjonalnej i planowej gospodarki dla zarządzanych dróg, w zakresie bieżącego utrzymania, remontów lub modernizacji.

2. Oględziny wykonanych robót budowlanych i dokumentacji zadania.

Oględziny robót przeprowadzono przy udziale osoby upoważnionej do reprezentowania Gminy Miasta Białogard w dniu 22 listopada 2023 r. Zakres wykonanych robót budowlanych, na dzień przeprowadzenia kontroli, udokumentowano przez wykonanie dokumentacji fotograficznej z oględzin w miejscu wykonanych robót budowlanych, w ilości 33 zdjęć, które włączono do akt kontroli (str. 26-42).

Dokumentacja fotograficzna została przekazana Beneficjentowi w dniu 13 marca 2024 r. w wersji elektronicznej – e-mail.

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

1. Gałęzie drzew wchodzące w skrajnię chodnika (zdjęcie nr 11, 18, 20, 21, 24, 28, 30),
2. Zapadnięta nawierzchnia chodnika (zdjęcie nr 15).

Stwierdzone usterki nie mają wpływu na ocenę działalności Gminy Miasta Białogard.

Obowiązki informacyjne

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

3. Weryfikacja rozliczenia zadania.

Zawarcie umowy

Na podstawie zawartej w dniu 27 września 2019 r. Umowy nr 32/2019/E/5 Gmina Miasto Białogard uzyskała z Funduszu Dróg Samorządowych środki na dofinansowanie zadania nr FDS-1/37/2019 pn.: „Budowa ul. Witkacego w Białogardzie” w wysokości 2 279 479,11 zł.

Gmina zobowiązała się do przekazania na realizację zadania środków finansowych własnych w wysokości 1 519 652,73 zł.

Procentowy udział środków własnych w wydatkach kwalifikowalnych zadania wynosi nie mniej niż 40,00 %.

Na podstawie zawartego w dniu 23 marca 2020 r. Aneksu nr 1 do Umowy nr 32/2019/E/5 Gmina Miasto Białogard uzyskała z Funduszu Dróg Samorządowych środki na dofinansowanie zadania nr FDS-1/37/2019 pn.: „Budowa ul. Witkacego w Białogardzie” w wysokości 1 880 477,25 zł.

Gmina zobowiązała się do przekazania na realizację zadania środków finansowych własnych w wysokości 1 253 651,50 zł.

Pozostałe postanowienia umowy pozostały bez zmian.

Według *sprawozdania z wykorzystania środków z Funduszu Dróg Samorządowych* Gminie Miastu Białogard przekazano dofinansowanie w wysokości 1 880 477,25 zł.

W dniu 16 listopada 2020 r. Jednostka zwróciła do Funduszu Dróg Samorządowych dofinansowanie (środki niewykorzystane) w kwocie 0,01 zł.

Sprawozdawczość

Na podstawie akt sprawy, przekazanych przez Wydział Infrastruktury, Rolnictwa i Rozwoju Regionalnego Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie, kontrolujący ustalili, że Beneficjent **wywiązał** się z obowiązku terminowego rozliczenia zadania, przekazując **w terminie sprawozdanie z wykorzystania środków z Funduszu Dróg Samorządowych** (załącznik nr 3) oraz **zestawienie 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 18.10.2019 r. (11 dni po terminie).

Powyższe naruszenie § 2 ust. 2 pkt 7 Umowy nr 32/2019/E/5 z dnia 27 września 2019 r. o dofinansowanie środkami pochodzącymi z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg zadania nr FDS-1/37/2019 pn.: „Budowa ul. Witkacego w Białogardzie” stanowi **uchybie** i nie miało wpływu na kontrolowaną działalność.

Opisy na fakturach

W wyniku kontroli stwierdzono, że żadna z faktur o nr:

- 12/12/2019 z dnia 16 grudnia 2019 r.,
- 10/02/2020 z dnia 29 lutego 2020 r.,
- FV/24/2020/05 z dnia 7 maja 2020 r.,
- FV/29/05/2020 z dnia 7 maja 2020 r.,
- 10/04/2020 z dnia 30 kwietnia 2020 r.,
- FV/40/06/2020 z dnia 4 czerwca 2020 r.,
- FV/25/2020/06 z dnia 2 czerwca 2020 r.,
- 8/06/2020 z dnia 30 czerwca 2020 r.,
- FV/48/07/2020 z dnia 10 lipca 2020 r.,
- FV/32/2020/07 z dnia 10 lipca 2020 r.,
- FV/36/2020/08 z dnia 4 sierpnia 2020 r.,
- FV/54/08/2020 z dnia 4 sierpnia 2020 r.,
- 8/08/2020 z dnia 31 sierpnia 2020 r.,
- FV/62/09/2020 z dnia 3 września 2020 r.,
- 7/10/2020 z dnia 30 października 2020 r.,
- FV/40/2020/10 z dnia 21 października 2020 r.,
- FV/76/10/2020 z dnia 26 października 2020 r.,

rozliczonych w ramach zadania inwestycyjnego dofinansowanego środkami z Funduszu, nie spełnia wymogu określonego w § 6 ust. 4 Umowy, tj. w opisie wymienionych faktur nie wskazano numeru zadania objętego dofinansowaniem, tzn. FDS-1/37/2019.

Zgodnie z § 6 ust. 4 Umowy, zgodnie z którym *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..... .”*

Opis dotyczący źródeł finansowania zadania inwestycyjnego powinien zatem zostać umieszczony na fakturach w taki sposób, aby zawierał wszystkie elementy wynikające z umowy zawartej z wojewodą.

Brak wskazania numeru zadania w opisach skontrolowanych faktury nie spełnia w pełni zapisu § 6 ust. 4 Umowy, jednakże opisy zawierają pozostałe przewidziane Umową elementy umożliwiające powiązanie wydatku z dofinansowanym zadaniem.

(dowód: akta kontroli str. 76-109)

Ewidencja księgową

Stwierdzono, że Gmina posiada wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków Funduszu oraz wydatków dokonywanych z tych środków, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, co jest zgodne z postanowieniem § 6 ust. 1 Umowy.

(dowód: akta kontroli str. 70-72, 110-112)

Rozliczenie finansowe	
<p>Gmina otrzymała dofinansowanie z Funduszu w wysokości 1 880 477,25 zł.</p> <p>Ustalono, że jednostka ostatecznie poniosła wydatki kwalifikowalne w kwocie 3 134 128,72 zł, z tego w ramach zadania wydatkowano środki pozyskane z Funduszu w kwocie 1 880 477,24 zł oraz środki własne w kwocie 1 253 651,48 zł. Środki własne stanowią 40 % wydatków kwalifikowalnych. Tym samym zostały zrealizowane założenia wynikające z § 4 ust. 1 Umowy.</p> <p>Na podstawie § 5 ust. 3 Umowy, Gmina była zobowiązana do zwrócenia niewykorzystanych środków z Funduszu w terminie 15 dni od dnia oddania inwestycji do użytkowania (rozumianego jako dzień podpisania końcowego protokołu odbioru robót), tj. od dnia 28 września 2020 r. Tym samym termin na zwrot niewykorzystanych środków upływał w dniu 13 października 2020 r.</p> <p>Z przedłożonej dokumentacji wynika, że jednostka niewykorzystane środki z Funduszu Dróg Samorządowych w kwocie 0,01 zł zwróciła dopiero w dniu 16 listopada 2020 r., czyli 34 dni po terminie, wynikającym z zawartej Umowy, co stanowi uchybiecie.</p> <p>Zgodnie z § 5 ust. 5 Umowy kwoty zwrócone po terminie określonym w ust. 3 należy przekazać na subkonto Funduszu wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych. Odsetki na dzień zwrotu stanowiły kwotę 0,00 zł, zatem Gmina dokonała zwrotu we właściwej wysokości.</p> <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 67-69, 73, 113-121)</p>	
Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień:	
Opisano w punkcie 1 i 3.	
Ocena obszaru kontroli	Kontrolujący ocenia działalność Gminy Miasta Białogard pozytywnie z nieprawidłowościami .
Wpis do książki kontroli	Kontrola została wpisana do Książki kontroli w Urzędzie Miasta Białogard pod numerem 5 w dniu 22 listopada 2023 r.
Zalecenia	<p>W związku z nieprawidłowościami opisanymi w punkcie 1, w przypadku realizacji zadań tego typu w <u>przyszłości</u>, zalecam:</p> <ul style="list-style-type: none"> - egzekwowanie od Wykonawcy obowiązku sporządzenia dokumentów określonych przez Zamawiającego w <i>Specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót</i> oraz egzekwowanie od Inspektora nadzoru jego podstawowych obowiązków, - egzekwowanie od Wykonawcy obowiązku sporządzenia dokumentów wymaganych przez Prawo Budowlane oraz egzekwowanie od Inspektora nadzoru jego podstawowych obowiązków, - założenie dla drogi gminnej nr 330136Z – ulica Witkacego w Białogardzie książki drogi i dziennika objazdu dróg oraz przekazanie kopii pierwszej strony ww. dokumentów wraz z odpowiedzią na zalecenia pokontrolne. <p>W związku z uchybieniami opisanymi w punkcie 3,</p>

	<p>w przypadku realizacji zadań tego typu w przyszłości, zalecam:</p> <ul style="list-style-type: none"> - przestrzeganie terminów sprawozdawczości, określonych w umowie o dofinansowanie, - przestrzeganie terminu zwrotu niewykorzystanych środków z Funduszu, określonych w umowie o dofinansowanie. <p>Ponadto proszę o potwierdzenie usunięcia usterek stwierdzonych podczas oględzin w miejscu wykonanych robót (gałęzie drzew wchodzące w skrajnię chodnika, zapadnięta nawierzchnia chodnika), o których mowa w punkcie 2. wystąpienia, zdjęciami przesłanymi pocztą elektroniczną na adres email: [redacted]@szczecin.uw.gov.pl lub wydrukowanymi i dostarczonymi do Wydziału Kontroli ZUW w Szczecinie.</p>
<p>Pouczenia</p>	<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.
<p>PODPIS KIEROWNIKA JEDNOSTKI KONTROLUJĄCEJ</p>	<p style="text-align: center;">z up. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO</p> <p style="text-align: center;">[redacted]</p> <p style="text-align: center;">I Wicewojewoda Zachodniopomorski</p> <p style="text-align: center;"><i>/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/</i></p>