

Du-2P.A10.3.2023



Katowice, 21.07.2023

KA.44.2.2.2023
RKW-2778/2023

PROTOKÓŁ KONTROLI

Realizacji Projektu pn.: „Przebudowa ulicy Polnej w Czeladzi”, zgodnie z umową nr PI.3152.11.2.2022 zawartą dnia 27.04.2022 r.

I. DANE DOTYCZĄCE JEDNOSTKI KONTROLOWANEJ

1. Nazwa jednostki kontrolowanej:
Gmina Czeladź, ul. Katowicka 45; 41-250 Czeladź
2. Osoba upoważniona do reprezentacji jednostki kontrolowanej:
Zbigniew Szaleniec – Burmistrz Miasta Czeladź
3. Skarbnikiem jednostki (głównym księgowym budżetu) jest:
Bogusława Tanhojzer

II. DANE DOTYCZĄCE PRZEBIEGU KONTROLI

1. Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli:
 - § 11 umowy o udzieleniu pomocy finansowej w formie dotacji celowej nr PI.3152.11.2.2022,
 - Upoważnienia Przewodniczącego Zarządu Górnśląsko-Zagłębolskiej Metropolii: nr 12/2023, 13/2023 z dnia 27 marca 2023 r.
2. Tryb i zasady przeprowadzenia kontroli: Uchwała Nr 171/2021 Zarządu Górnśląsko-Zagłębolskiej Metropolii z dnia 21 czerwca 2021 roku w sprawie *Procedury przeprowadzania kontroli wykorzystania pomocy finansowej w formie dotacji celowej*.
3. Termin przeprowadzenia kontroli: **19.04.2023 r.**
4. Przeprowadzający kontrolę:
 - Małgorzata Woźniak – główny specjalista w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrzznego,
 - Teresa Ziobło - główny specjalista w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrzznego.
5. Metodyka prowadzenia kontroli: kontrola dokumentalna.
6. Zakres kontroli:
Wykorzystanie środków dotacji na realizację Projektu: „Przebudowa ulicy Polnej w Czeladzi”, zgodnie z umową nr PI.3152.11.2.2022 zawartą dnia 27.04.2022 r.

M. Woźniak

III. USTALENIA KONTROLI

1. Formalne podstawy udzielenia pomocy oraz charakterystyka Projektu.

1.1. Podstawa udzielenia pomocy w formie dotacji.

1. Uchwała nr XL/310/2022 Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 16.03.2022 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej gminom członkowskim Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w ramach Programu Metropolitalny Fundusz Solidarności w roku 2022. Wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
2. Uchwała nr 51/2022 Zarządu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 8.03.2022 r. w sprawie zatwierdzenia projektów zgłoszonych w ramach Programu Metropolitalny Fundusz Solidarności w roku 2022.
3. Uchwała nr 1/2022 Zarządu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 12.01.2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania pomocy finansowej w postaci dotacji celowej jednostkom samorządu terytorialnego w ramach Programu „Metropolitalny Fundusz Solidarności” w roku 2022 (dalej: Regulamin MFS)
4. Umowa o udzieleniu pomocy finansowej w formie dotacji celowej nr PI.3152.11.2.2022 z dnia 27.04.2022 r. zawarta pomiędzy Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią z siedzibą w Katowicach reprezentowaną przez Kazimierza Karolczaka – Przewodniczącego Zarządu i Pawła Krzyżaka – Zastępcę Dyrektora Departamentu Projektów i Inwestycji, a Gminą Czeladź reprezentowaną przez Zbigniewa Szaleńca – Burmistrza Miasta Czeladź.

1.2. Charakterystyka Projektu

1. Gmina Czeladź realizowała Projekt pn. „Przebudowa ul. Polnej w Czeladzi” przy pomocy jednostki budżetowej – Miejski Zarząd Gospodarki Komunalnej w Czeladzi (w dalszej części zwanego MZGK). Informacja o realizowaniu Projektu przez miejską jednostkę budżetową została przekazana dotującemu dopiero po interwencji ze strony departamentu Projektów i Inwestycji (dalej: PI) – po złożeniu przez Gminę Sprawozdania końcowego.
2. Wniosek o udzielenie pomocy finansowej został złożony przez Burmistrza Miasta Czeladź 28.01.2022 r. Z wniosku wynikało, że Gmina w ramach Projektu zamierza przebudować nawierzchnię drogi wraz z chodnikiem ul. Polnej, przy czym inwestycja została już rozpoczęta w roku poprzednim a roboty budowlane są w trakcie. Wnioskowana kwota: 400 000,00 zł; wartość Projektu: 683 121,83 zł; wartość Inwestycji: 851 490,54 zł. Jednocześnie zadeklarowano, że Projekt nie jest częścią większej inwestycji Gminy.
3. Projekt został zweryfikowany pod względem spełnienia Standardów dostępności ruchu pieszego dla miast i gmin GZM ze skutkiem pozytywnym i uzyskał rekomendację wsparcia.
4. Na podstawie umowy nr PI.3152.11.2.2022 z dnia 27.04.2022 r., (dalej: Umowa z GZM) zawartej po uprzednio podjętej uchwale Zgromadzenia GZM, Gminie Czeladź przyznano dotację celową w wysokości 400 000,00 zł.
5. Harmonogram rzeczowo-finansowy (stanowiący załącznik nr 2 do Umowy z GZM, dalej: HRF) obejmował jedną pozycję elementów i rodzajów robót, na którą składały się: przebudowa nawierzchni jezdni w pasie drogi gminnej o długości ok 290 mb i szerokości 5m oraz powierzchni ok. 1 450 m², wykonanie zjazdów na posesje z kostki betonowej wraz z krawężnikami i obrzeżami, wykonanie nowej nawierzchni jezdni z mieszanek mineralno-bitumicznych oraz roboty dodatkowe w przedmiocie wykonania dodatkowych warstw konstrukcyjnych pod nawierzchnię jezdni. Wartość Projektu: 752 002,39 zł.
6. Na dzień złożenia Sprawozdania końcowego Projekt został zrealizowany w zakresie określonym w Umowie z GZM, potwierdzeniem czego był protokół końcowy odbioru. Wykonanie Projektu potwierdziła również późniejsza wizja w terenie dokonana przez kontrolujących.

7. Sprawozdanie końcowe z realizacji projektu zostało sporządzone w dniu 14.11.2022 r. i podpisane przez Burmistrza Miasta Czeladź oraz Skarbnika Miasta. Sprawozdanie zostało skorygowane w dniu 28.12.2022 r. po interwencji ze strony departamentu PI. Skorygowane Sprawozdanie zostało zaakceptowane przez Dyrektora departamentu PI w dniu 01.02.2023 r.

2. Ustalenia kontroli

Kontrolą objęto dokumentację dotyczącą realizacji Projektu, rozliczenia finansowe, stosowanie ustawy Prawo Zamówień Publicznych, nadzór nad wykonaniem robót budowlanych, prowadzenie działań promocyjnych i informacyjnych.

2.1. Dokumentacja dotycząca realizacji Projektu

1. Gmina poddała się kontroli oraz umożliwiła wgląd w dokumentację projektu w dniu 19.04.2023 r. zarówno w siedzibie Urzędu Miejskiego w Czeladzi jak i w Miejskim Zarządzie Gospodarki Komunalnej w Czeladzi. Wszystkie wymagane dokumenty zostały przedłożone.
2. Zakres rzeczowy Projektu zrealizowany przez Gminę był zgodny z zakresem rzeczowym określonym w Umowie z GZM oraz załącznikach do umowy. Zakres ten był tożsamy z przedmiotem umowy zawartej z wykonawcą robót: DROGOPOL Sp. z o.o. – umowa nr 65/Rb/WI/09/2 z 01.09.2021 r. wraz z późniejszymi aneksami.
3. Zakres finansowy Projektu – Wniosek o udzielenie pomocy finansowej (dalej: Wniosek) zawierał niespójne informacje w zakresie określenia granic Projektu w odniesieniu do definicji Projektu i Inwestycji określonych w Regulaminie MFS – w miejscach, w których należy wskazać czy Projekt jest częścią większej inwestycji podano sprzeczne informacje: rzeczowo Projektem objęto cały zakres inwestycji natomiast finansowo wyłączono jako Projekt tylko część pozostającą do wykonania w 2022 r.
4. Stwierdzono różnice w wartości Projektu pomiędzy Wnioskiem a HRF dołączonym do Umowy z GZM w zakresie wkładu własnego Gminy – zakres rzeczowy pozostawiono bez zmian, natomiast zwiększono wkład własny Gminy i w efekcie łączną wartość Projektu.
5. w HRF przyjęto, że wartość Projektu wynosi 752 002,39 zł, tj. mniej niż wartość inwestycji opisanej jako Projekt, co potwierdza, że finansowo do Projektu zaliczono tylko część umowy zawartej z wykonawcą robót. Wartość umowy zawartej z wykonawcą robót wynosiła 851 490,54 zł a po zawarciu aneksu obejmującego roboty dodatkowe: 1 049 872,81 zł (końcowe rozliczenie nastąpiło na podstawie kosztorysów powykonawczych). Tymczasem w HRF wskazano jako wartość Projektu kwotę zobowiązania umownego (maksymalnego) pomniejszoną o wydatki zrealizowane do dnia podpisania umowy z GZM, przy czym zakres rzeczowy pozostawiono bez zmian.
6. W toku kontroli potwierdzono, że Projekt został zrealizowany w całym zakresie objętym Umową z GZM, potwierdzeniem czego jest protokół odbioru końcowego robót szczegółowo opisany w pkt. 4.2 listy sprawdzającej, stanowiącej załącznik do niniejszego protokołu. Przedmiot odbioru uznano za wykonany bez wad i usterek

2.2. Rozliczenia finansowe

1. W dniu 06.04.2022 r. Burmistrz Miasta Czeladź wystąpił z wnioskiem o wypłatę dofinansowania (data złożenia wniosku jest wcześniejsza od daty podpisania umowy przez GZM – 27.04.2022 r. niniejsze wynika z rozbieżności pomiędzy datą podpisania umowy przez przedstawicieli Gminy i przedstawicieli Urzędu Metropolitalnego GZM); kwota dotacji w wysokości 400 000,00 zł została przekazana na rachunek bankowy Gminy wskazany w umowie, w dniu 16.05.2022 r.,
2. W wyniku weryfikacji Sprawozdania końcowego z 14.11.2022 r. stwierdzono różnice pomiędzy wartością wkładu własnego określoną w HRF a wykazaną w Sprawozdaniu. Stwierdzono również zaniechanie poinformowania GZM o powierzeniu realizacji Projektu miejskiej jednostce

- organizacyjnej. Dnia 09.12.2022 r. departament PI zwrócił się z wezwaniem do złożenia wyjaśnień i skorygowania dokumentów do dnia 16.12.2022 r. Gmina przekazała skorygowane dokumenty (zaktualizowany HRF i Sprawozdanie końcowe) oraz wyjaśnienia. W dokumentacji tej jednak Projekt w zakresie finansowym ograniczono wyłącznie do wartości dwóch ostatnich faktur wystawionych przez wykonawcę robót. od względem rzeczowym zakres Projektu nie został zmieniony (Załącznik nr 1 do Umowy z GZM nie został zmieniony, podobnie wykaz elementów i rodzajów robót w HRF). Problem niespójności zakresów można było wychwycić już na etapie wnioskowania o pomoc finansową oraz zawierania Umowy z GZM (niespójne informacje we Wniosku, różnice w wartości wkładu własnego pomiędzy Wnioskiem a HRF). Skorygowane dokumenty zostały zaakceptowane, jednakże w efekcie Projekt jako całość został rozliczony zaniżonymi kwotami. Zaktualizowany HRF oraz zaakceptowane Sprawozdanie końcowe przedstawiają zaniżoną wartość wykonanego zakresu rzeczowego. W rzeczywistości wartość zakresu rzeczowego opisanego zarówno we Wniosku jak i w załączniku nr 1 do Umowy z GZM wynosi nie 713 511,38 zł jak wskazano w zaakceptowanym Sprawozdaniu końcowym, a 1 011 381,80 zł – co wynika z ewidencji księgowej oraz Sprawozdania końcowego złożonego 14.11.2022 r. **Różnice w wartości dotyczą wyłącznie zakresu wykazanych w ww. dokumentach wydatków zrealizowanych ze środków własnych Gminy i nie mają wpływu na wydatkowanie i rozliczenie dotacji.** Dotacja ma jednak charakter celowy i została przyznana na określony Projekt, stąd zarówno HRF jak i Sprawozdanie końcowe powinny odzwierciedlać rzeczywiście poniesione wydatki na wykonanie zakresu rzeczowego, co jest celem Umowy z GZM. Złożone przez Gminę 14.11.2022 r. Sprawozdanie końcowe powinno zostać przez GZM uznane jako prawidłowe, z zastrzeżeniem konieczności zaktualizowania HFR do kwot odzwierciedlających faktycznie poniesione wydatki – szczegółowe ustalenia zawarto w p. 1.2. Listy sprawdzającej, stanowiącej załącznik do protokołu kontroli.
- Gmina sfinansowała Projekt ze środków dotacji GZM w wysokości 400 000,00 zł oraz ze środków własnych w wysokości 313 511,38 zł (wg danych wynikających ze skorygowanego Sprawozdania końcowego), natomiast w rzeczywistości zrealizowany zakres rzeczowy Gmina sfinansowała w kwocie: **611 381,80 zł** (w tym: 168 368,71 zł – wydatki własne w 2021 r., 443 013,09 zł – wydatki własne roku 2022).
 - Zgodnie z § 3 pkt. 3 umowy wydatki z dotacji zostały poniesione po podpisaniu umowy, tj. po 27.04.2022 r., w wysokości 400 000,00 zł, co szczegółowo wykazano w pkt. 2.3. listy sprawdzającej, stanowiącej załącznik do protokołu kontroli,
 - Wydatki sfinansowane środkami dotacji poniesiono do dnia 31.12.2022 r., co wynika z opisu zamieszczonego na fakturach oraz opisu operacji i potwierdzeń przelewu środków,
 - Gmina Czeladź (jednostka budżetowa MZGK) jest w posiadaniu oryginałów dokumentów będących podstawą dokonania wydatków wraz z potwierdzeniami zapłaty,
 - Dowody są opisane zgodnie z umową o udzielenie pomocy finansowej i zatwierdzone do wypłaty przez kierownika jednostki (MZGK), w tym w szczególności zawierają odniesienie do źródeł finansowania wydatków,
 - Ewidencja księgowa prowadzona była według zasad opisanych w Zarządzeniu nr 132/2019 Burmistrza Miasta Czeladź z dnia 10.05.2019 r. w sprawie wprowadzenia planu kont dla Gminy Czeladź i Urzędu Miasta Czeladź oraz ustaleń dotyczących polityki rachunkowości w gminnych jednostkach budżetowych i samorządowym zakładzie budżetowym oraz według Zarządzenia nr 09/2022 Dyrektora Miejskiego Zarządu Gospodarki Komunalnej w Czeladzi z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie wprowadzenia zmian do polityki rachunkowości w Miejski Zarządzie Gospodarki Komunalnej w Czeladzi. W celu zapewnienia przejrzystości w systemie księgowym, wyodrębniono dochody z tytułu dotacji na koncie 133-01 w korespondencji z kontem 901-93. Po stronie wydatkowej inwestycja prowadzona była na koncie 080-1-137 z wyodrębnioną analityką dla wydatków dofinansowanych z dotacji na koncie księgowym 080-1-137-1-ul.Polna-GZM.

9. Według skorygowanego w dniu 28.12.2022 r. Sprawozdania końcowego ogółem wydatkowano kwotę **713 511,38 zł**, w tym ze środków dotacji **400 000,00 zł**, natomiast ze środków własnych 313 511,38 zł. Dane wykazane w sprawozdaniu w zakresie wydatków realizowanych z dotacji są zgodne z wyodrębnioną ewidencją księgową konta **080-1-137-1-ul. Polna-GZM**, jednak nie są to wszystkie wydatki poniesione na realizację zakresu rzeczowego Projektu, co opisano w p. 2.2. protokołu. Dodatkowo poza wydatkami związanymi z wykonaniem umowy z wykonawcą robót, nakłady inwestycyjne wg ewidencji prowadzonej na koncie **080-1-137 – ulica Polna** obejmowały również koszty dokumentacji projektowej, wypisów z mapy zasadniczej oraz nadzorów inwestorskich. Wartość nakładów inwestycyjnych ogółem na zadanie o nazwie „Przebudowa ulicy Polnej w Czeladzi” ujęta na koncie 080-1-137 wyniosła 1 079 173,80 zł. W sprawozdaniu końcowym przedłożonym do GZM ujęto jedynie dwie ostatnie faktury za roboty budowlane związane z przebudową przedmiotowej ulicy, które w żaden sposób nie odzwierciedlają rzeczywistego zakresu rzeczowego wynikającego z Umowy z GZM. W myśl zapisów umownych (§ 3 ust. 4 i 5), jeśli do zrealizowania projektu konieczne było poniesienie wydatków przez podpisanie Umowy, wydatki te Gmina zalicza do całkowitej wartości Projektu i wykazuje w składanych do GZM dokumentach z uwzględnieniem źródeł finansowania tych wydatków. Wydatki niezbędne do zrealizowania Projektu, wykraczające poza kwotę udzielonej Dotacji, Gmina zobowiązuje się pokryć ze środków własnych. W kontrolowanym przypadku właśnie taka sytuacja miała miejsce, więc nie było przeszkód aby zaakceptować Sprawozdanie końcowe, gdzie wykazano wszystkie poniesione na Projekt wydatki (Sprawozdanie z 14.11.2022 r.).

2.3. Stosowanie ustawy Prawo Zamówień Publicznych

Kontrola dotyczyła ustalenia, czy:

- jednostka dokonała zamówienia na roboty lub usługi zgodnie z trybem wynikającym z ustawy lub regulacji wewnętrznych,
- w jednostce znajduje się dokumentacja postępowania,
- ogłoszenie o zamówieniu, ogłoszenie o zmianie zamówienia, ogłoszenie o udzieleniu zamówienia, ogłoszenie o wykonaniu umowy zostały zamieszczone w BZP.

Kontrola nie obejmowała oceny prawidłowości procesu udzielania zamówień publicznych oraz analizy ofert złożonych w toku poszczególnych postępowań.

Udzielającym zamówienia była Gmina Czeladź, działająca przy pomocy Miejskiego Zarządu Gospodarki Komunalnej w Czeladzi. Zamówienia udzielono w trybie podstawowym z możliwością przeprowadzenia negocjacji (art. 275 pkt. 2 ustawy PZP).

W dniu 1.09.2021 r. zawarto umowę nr 65/Rb/WI/09/21, której przedmiotem była realizacja inwestycji pod nazwą „Przebudowa ul. Polnej w Czeladzi”. Umowę szerzej opisano w pkt. 1.2. listy sprawdzającej, stanowiącej załącznik do protokołu kontroli.

Wszystkie wymagane ogłoszenia zostały przez MZGK opublikowane na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych, co zostało opisane w pkt. 3.1. listy sprawdzającej, stanowiącej załącznik do protokołu kontroli. W jednostce znajduje się dokumentacja postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w formie papierowej i elektronicznej; protokół postępowania o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym został podpisany przez Ilonę Mrozowską - Zastępcę Dyrektora MZGK w dniu 24.09.2021 r.

2.4. Działania promocyjne i informacyjne.

Gmina Czeladź informowała o realizacji projektu dofinansowanego ze środków Metropolitalnego Funduszu Solidarności, poprzez umieszczenie informacji na stronie www. Urzędu Miasta Czeladź. w zakładce Aktualności.

Wzrostek Adk

- Szczegółowy opis postępowania kontrolnego oraz dokumentów zawarto w „Liście sprawdzającej Projekt realizowany przy udziale środków Metropolitalnego Funduszu Solidarności” stanowiącej załącznik do protokołu.

IV. WYNIKI KONTROLI

Kontrola wykazała uchybienia w zakresie wyodrębnienia Projektu i prezentacji danych na etapie wnioskowania o udzielenie pomocy finansowej. Późniejsze niezgodności w dokumentacji polegające na nieproporcjonalności zakresu rzeczowego Projektu do jego zakresu finansowego należy traktować jako błędy na skutek niewystarczającej komunikacji pomiędzy stronami i nadzoru ze strony Departamentu Projektów i Inwestycji. Uchybienia te jednak nie miały wpływu na ocenę prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji. Dotację wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, terminowo i zgodnie z zasadami dokonywania wydatków ze środków publicznych. Potwierdzono również wykonanie pełnego zakresu rzeczowego Projektu.

Ze względu na przejrzystość rozliczeń oraz spójność zakresów rzeczowego i finansowego należy unikać dzielenia pojedynczej umowy z wykonawcą w celu określenia granic Projektu – powiązanie zakresu rzeczowego z zakresem finansowym jest wtedy utrudnione. Udzielana pomoc finansowa ma formę dotacji celowej, gdzie najistotniejszym elementem jest zrealizowanie zakresu rzeczowego objętego umową z dotującym, przy czym dotowany musi wykazać zrealizowanie zakresu rzeczowego stanowiącego Projekt oraz go rozliczyć. W kontrolowanym przypadku nie było przeszkód aby jako Projekt zarówno pod względem rzeczowym jak i finansowym potraktować cały zakres umowy zawartej z wykonawcą robót.

Przebieg i ustalenia kontroli szczegółowo opisano w Liście sprawdzającej (...) stanowiącej załącznik do protokołu kontroli oraz w pkt. 2.1. i 2.2. protokołu. Ustalenia wskazane powyżej nie mają wpływu na rozliczenie dotacji, stąd brak podstaw do wydania zaleceń pokontrolnych. Rekomenduje się jednak aby w ewentualnych przyszłych podobnych sytuacjach zakres rzeczowy i finansowy projektu określać w sposób jednoznaczny, z zachowaniem wymagań określonych stosownym dla programu regulaminem udzielania pomocy finansowej.

V. OBOWIĄZKI I UPRAWNIENIA JEDNOSTKI KONTROLOWANEJ

W terminie **7 dni** kalendarzowych od dnia otrzymania protokołu, osoba upoważniona do reprezentowania jednostki kontrolowanej zobowiązana jest do:

- w przypadku braku uwag i zastrzeżeń do treści protokołu - podpisania protokołu, zaparafowania wszystkich jego stron oraz zwrotu 1 egzemplarza protokołu do Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego, lub
- w przypadku uwag i zastrzeżeń do treści protokołu - przedłożenia ich w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego w formie pisemnej wraz z dowodami potwierdzającymi ich zasadność oraz zwrotu niepodpisanego protokołu.

Na tym protokół zakończono.

BURMISTRZ

mgr Zbigniew Szaleniec

(data, pieczęć i podpis kontrolowanego)

(data, pieczęć i podpis Skarbnika)

Skarbnik Miasta Czeladź

mgr Danuta Konhauser

Audytorka
Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego

M. Wozniak

Margorzata Wozniak

21.07.2023r.

(data, pieczęć i podpis kontrolującego)

Biuro Specjalista
Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego

21.07.2023r.

Teresa Ziolo

Teresa Ziolo

(data, pieczęć i podpis kontrolującego)

21.07.2023

Dyrektor
Biuro ds. Kontroli i Audytu Wewnętrznego

(data, pieczęć i podpis Dyrektora Biura
Kontroli i Audytu Wewnętrznego)

Katarzyna Szustalska
Katarzyna Szustalska

WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW DO PROTOKOŁU

Załącznik - Lista sprawdzająca Projekt realizowany przy udziale środków Metropolitalnego Funduszu Solidarności pod tytułem „Przebudowa ulicy Polnej w Czeladzi”.