



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 11 września 2009 r.

**Pan
Bogdan Klich
Minister Obrony Narodowej**

KAP-410-01-02/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od dnia 4 czerwca 2009 r. do dnia 17 lipca 2009 r. w Ministerstwie Obrony Narodowej, zwanym dalej MON lub Ministerstwem, kontrolę prawidłowości udzielania i rozliczania przez Ministra Obrony Narodowej dotacji na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych w okresie od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 30 czerwca 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 lipca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia sposób udzielania i rozliczania dotacji na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych w okresie objętym kontrolą**. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- organizowania konkursów ofert na realizację zadań publicznych w sposób niezapewniający pełnej przejrzystości i jawności postępowania,
- niepodawania uzasadnień wyboru ofert na realizację zadań publicznych,
- sporządzania umów z beneficjentami dotacji w sposób niezgodny z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania², zwanego dalej rozporządzeniem MPiPS,

- nieterminowego i nierzetelnego rozliczania dotacji.

1. NIK pozytywnie ocenia merytoryczną współpracę resortu obrony narodowej z podmiotami niezaliczanymi do sektora finansów publicznych, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2-3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³, zwanej dalej udpp. Ocena ta dotyczy zawierania porozumień z organizacjami pozarządowymi, opracowywania rocznych planów przedsięwzięć na rzecz obronności państwa podejmowanych przez te organizacje oraz dokonywania ich przeglądów, organizowania warsztatów i konferencji dla organizacji pozarządowych, prowadzenia strony internetowej zawierającej informacje o współpracy MON z organizacjami pozarządowymi. W ocenie NIK, współpraca ta prowadzona była z zachowaniem zasad partnerstwa, pomocniczości i suwerenności stron, określonych w art. 5 ust. 2 udpp. Nieprawidłowo natomiast przebiegał proces zlecania przez Ministra Obrony Narodowej zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Uchybienia i nieprawidłowości wystąpiły na wszystkich etapach tego procesu, tj. na etapie ogłaszania konkursów, wyboru ofert, zawierania umów oraz rozliczania udzielonych dotacji.

2. W okresie objętym kontrolą, na podstawie art. 13 ust. 1 udpp, Minister Obrony Narodowej ogłosił sześć otwartych konkursów ofert w zakresie *zapewnienia zorganizowanej opieki byłym żołnierzom zawodowym, którzy uzyskali uprawnienie do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej, inwalidom wojennym i wojskowym oraz kombatanom, a także upowszechniania wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa*. W ramach powyższych konkursów zaplanowano powierzenie organizacjom pozarządowym 344 zadań oraz powierzenie lub wsparcie 34 kategorii zadań⁴ na łączną kwotę 23 700,0 tys. zł.

NIK negatywnie ocenia działania Ministra Obrony Narodowej w zakresie organizacji konkursów na realizację zadań publicznych. Działania te prowadzono niezgodnie z obowiązującymi przepisami, z naruszeniem zasad jawności i uczciwej konkurencji określonych w art. 5 ust. 2 udpp.

Na etapie ogłaszania ww. konkursów Izba stwierdziła nieprawidłowości polegające na niepodawaniu w ogłoszeniach o konkursach pełnych informacji wymaganych przez art. 13 ust. 2 udpp, w tym o zasadach przyznawania dotacji, terminie, trybie i kryteriach

² Dz. U. Nr 264, poz. 2207.

³ Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.

⁴ Kategorie oznaczały ogólnie określone obszary zadań publicznych, w ramach których organizacje pozarządowe mogły składać propozycje realizacji szczegółowych zadań np. kategoria dotycząca przedsięwzięć w zakresie upowszechniania tradycji i historii oręża polskiego.

stosowanych przy dokonywaniu wyboru ofert. Nieprawidłowości tego rodzaju stwierdzono we wszystkich zbadanych ogłoszeniach⁵. Ponadto w przypadku znacznej części zadań i kategorii zadań (98,2 %) w ogłoszeniach nie podano wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań.

W ocenie NIK, niepełny zakres informacji zawartych w ogłoszeniach, zwłaszcza w zakresie kryteriów stosowanych przy wyborze ofert i zasad przyznawania dotacji, ograniczał przejrzystość i jawność prowadzonych postępowań oraz gospodarowania środkami publicznymi, do zapewnienia czego obligują art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁶, zwanej dalej ufp, oraz art. 5 ust. 2 udpp. Niepodanie wszystkich informacji w ogłoszeniach w myśl art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷ stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponoszą Dyrektorzy oraz Zastępca Dyrektora Departamentu Wychowania i Promocji Obronności, pełniący funkcje w okresie objętym kontrolą.

W toku kontroli ustalono, że w trzech ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert na powierzenie 35 zadań, jako podmiot realizujący zadanie wskazano Federację Stowarzyszeń Rezerwistów i Weteranów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Ustalono, że Federacja ta jest jedynym podmiotem mogącym realizować te zadania, gdyż jako jedyna posiada uprawnienia do reprezentowania Polski na arenie międzynarodowej w Międzysojuszniczej Konfederacji Oficerów Rezerwy (CIOR), Międzysojuszniczej Konfederacji Oficerów Służby Medycznej (CIOMR) i Europejskim Stowarzyszeniu Oficerów Rezerwy (AESOR). W rezultacie Federacja była jedyną organizacją, która złożyła oferty na powierzenie realizacji zadań w tych konkursach. Zdaniem NIK, dotowanie zadań, których realizację można powierzyć tylko jednemu, z góry określonemu podmiotowi wymaga odrębnych regulacji prawnych, gdyż organizowanie konkursów w takich przypadkach staje się bezprzedmiotowe.

3. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania Ministra Obrony Narodowej w zakresie wyboru ofert podmiotów biorących udział w konkursach. Izba

⁵ W ogłoszeniach odwołano się do decyzji Nr 350/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie zasad i trybu zlecania zadań w zakresie obronności jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych oraz fundacjom i stowarzyszeniom (Dz. Urz. MON Nr 25, poz. 220), zastąpionej decyzją Nr 483/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 października 2008 r. w sprawie zasad i trybu zlecania zadań w zakresie obronności jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych oraz fundacjom i stowarzyszeniom (Dz. Urz. MON Nr 21, poz. 266), jako do dokumentu określającego szczegółowe zasady i kryteria przy udzielaniu dotacji. Decyzje te stanowiły jednak wewnętrzne procedury określające zakres i podział zadań poszczególnych jednostek organizacyjnych zaangażowanych w proces udzielania dotacji. Kryteria stosowane przy wyborze ofert zawarte były natomiast we wnioskach dyrektorów komórek organizacyjnych ministerstwa, które nie były upubliczniane.

⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁸ Zwaną dalej Federacją.

stwierdziła jednak, że przedstawiane do zatwierdzenia Sekretarzowi Stanu do Spraw Społecznych i Profesjonalizacji protokoły z odbytych posiedzeń Komisji⁹ dokonującej wyboru najkorzystniejszych ofert, nie zawierały uzasadnienia wyboru tych ofert, do czego zobowiązuje art. 15 ust. 3 udpp. W związku z powyższym, a także wobec braku stosownych informacji w ogłoszeniach o konkursach nie było możliwe ustalenie, jakimi kryteriami kierował się Minister Obrony Narodowej przy wyborze poszczególnych ofert.

4. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania Ministra Obrony Narodowej w zakresie zawierania umów z podmiotami niezaliczanymi do sektora finansów publicznych.

W okresie objętym kontrolą Minister zlecił podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych realizację zadań w ramach 400 umów na łączną kwotę 23 706,2 tys. zł (z tego w 2008 r. - 289 umów na łączną kwotę 18 681,2 tys. zł oraz w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2009 r. - 111 umów na kwotę 5 025,0 tys. zł).

W wyniku badania 20 umów o łącznej wartości 6 952,4 tys. zł (na realizację 67 zadań) ustalono, że w żadnej umowie nie zawarto pełnego zakresu danych określonego w ramowym wzorze umowy, stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia MPiPS. Umowy nie zawierały m.in.:

- wskazania ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie, jako ustawy regulującej zasady i tryb zlecania organizacjom pozarządowym realizacji zadania publicznego,
- określenia, czy zawierane umowy są umowami o powierzenie, czy o wsparcie realizacji zadania,
- zobowiązania beneficjenta do utrzymywania rachunku bankowego, na który przekazywane są środki z dotacji, co najmniej do chwili dokonania ostatecznych rozliczeń ze Zleceniodawcą,
- uznania ofert z załącznikami za integralną część umowy, przy czym do umów nie załączano ofert.

Stwierdzono również, iż w przypadkach wykonywania zadań przez podwykonawców, w umowach nie zawarto informacji, czy Zleceniodawca wyraża zgodę na wykonanie zadania lub jego części przez podwykonawców lub wybranych partnerów, co było niezgodne z art. 16 ust. 4 udpp. W ocenie NIK, pominięcie w umowach ww. informacji, w tym w szczególności dotyczących zobowiązania beneficjenta do utrzymywania rachunku bankowego co najmniej do chwili dokonania ostatecznych rozliczeń ze Zleceniodawcą, może utrudniać rozliczanie efektów zleconych zadań.

⁹ Do oceny ofert w MON powołana została Komisja do Spraw Zlecania Zadań w Zakresie Obronności.

5. Rozliczanie zadań publicznych realizowanych w ramach badanych umów dokonywane było przez pracowników Departamentu Wychowania i Promocji Obronności na podstawie sprawozdań końcowych przekazywanych przez beneficjentów. Do sprawozdań załączano kopie umów, materiały promocyjne oraz dokumentację z przeprowadzonych imprez sportowych (listy uczestników, fotografie). W przypadku wątpliwości co do rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach żądano przekazania dodatkowych informacji i dokumentów źródłowych. Działania te jednak nie zapewniały pełnej, terminowej kontroli realizowanych zadań, o której mowa w art. 17 uodp. NIK negatywnie ocenia działania Ministra Obrony Narodowej w zakresie rozliczania i kontroli prawidłowości realizacji zadań zleczanych organizacjom pozarządowym. Kontrola wykazała nieprawidłowości dotyczące rozliczania dotowanych zadań, i tak:

- w przypadku 11 z 49 zadań¹⁰ realizowanych w ramach 20 objętych badaniem umów rozliczenie zostało dokonane z przekroczeniem (wynoszącym od 26 do 130 dni) terminu określonego w art. 132 ust. 2 uodp;
- w przypadku jednego zadania¹¹ pt. *Organizacja i przeprowadzenie Międzynarodowej Konferencji PN. „NATO, wyzwania i zadania” poświęconej 60 leciu NATO i 10 rocznicy przystąpienia Polski, Czech i Węgier*, Dyrektor Departamentu Wychowania i Promocji Obronności pismem z 21 maja 2009 r. poinformował beneficjenta o rozliczeniu dotacji, pomimo nieustalenia podlegającej zwrotowi niewykorzystanej kwoty dotacji. Dopiero w wyniku kontroli NIK wystosowano notę obciążeniową, w następstwie której beneficjent dokonał zwrotu niewykorzystanej części dotacji w wysokości 36 467,87 zł wraz z należnymi odsetkami w kwocie 753,34 zł;
- w przypadku pięciu zadań w ramach trzech umów na realizację zadań publicznych zawartych z Federacją Dyrektor Departamentu Wychowania i Promocji Obronności zaakceptował przedłożone w sprawozdaniach końcowych rozliczenia dotacji, pomimo że część wydatków w łącznej kwocie 28 201,36 zł została dokonana przed podpisaniem umów na realizację zadań, a w umowach nie przewidziano takiej możliwości.

Zgodnie z art. 8 pkt 2 oraz pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nieterminowe rozliczenie dotacji oraz nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

¹⁰ Dla których upłynął termin rozliczenia dotacji.

¹¹ Realizowanego na podstawie umowy nr 21/2009/395 z dnia 9 marca 2009 r. zawartej z Centrum Stosunków Międzynarodowych na kwotę 124 317,00 zł.

Wyniki kontroli NIK wykazały, że nie został wykonany plan kontroli realizacji zadań zleconych beneficjentom. Z zaplanowanych na 2008 r. 42 kontroli u beneficjentów, w tym 18 finansowych, pracownicy Ministerstwa przeprowadzili tylko 29 kontroli, przy czym tylko cztery dotyczyły zagadnień finansowych. W trakcie kontroli finansowych dokonywano analizy wydatków oraz badano dokumentację finansowo-księgową dotacji. Natomiast w przypadku pozostałych 25 kontroli ograniczono się jedynie do merytorycznej oceny wykonania zadań w trakcie ich realizacji. Do końca czerwca 2009 r. przeprowadzono tylko siedem kontroli, w tym trzy finansowe. Łącznie kontrolą taką objęto zaledwie 9 % umów zawartych w okresie objętym kontrolą. Kierownictwo Departamentu Wychowania i Promocji Obronności nie skorzystało z możliwości zgłoszenia propozycji kontroli zagadnień związanych z udzielaniem dotacji do resortowych planów kontroli MON na lata 2008 i 2009. Nie występowano również do beneficjentów w trakcie wykonywania zadań o przesyłanie dokumentacji finansowo-księgowej celem sprawdzenia stanu ich realizacji.

Ponadto wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK u dwóch beneficjentów, tj. w Aeroklubie Orląt w Dęblinie i Towarzystwie Przyjaciół 1 Mazurskiej Brygady Artylerii w Węgorzewie, którzy otrzymali dotacje z MON wykazały:

- brak w Aeroklubie Orląt wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków, co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 16 ust. 5 w związku z art. 10 ust. 1 udpp oraz § 9 ust. 3 zawartej umowy,
- rozliczenie przez Towarzystwo jednej dotacji¹² niezgodnie z § 10 ust. 2 umowy, który zobowiązuje beneficjenta do dokonania zwrotu dotacji w części odpowiadającej niewydatkowanemu wkładowi własnemu,
- nieopracowanie przez Towarzystwo zasad rachunkowości, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³,
- ujmowanie w księgach rachunkowych Towarzystwa dowodów księgowych na niewłaściwych kontach analitycznych, co było niezgodne z art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W ocenie NIK, wpływ na opóźnienia i nierzetelne rozliczanie dotacji miał długotrwały obieg dokumentów pomiędzy komórkami organizacyjnymi zaangażowanymi w proces udzielania i rozliczania dotacji, tj. Departamentem Wychowania i Promocji Obronności (odpowiedzialnym za rozliczanie dotacji) i Departamentem Budżetowym (prowadzącym ewidencję księgową), spowodowany m.in. nieokreśleniem w opracowanych w MON procedurach terminów

¹² W ramach umowy nr 18/2009/389 z dnia 4 marca 2009 r.

¹³ Dz. U. 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

dokonywania tych rozliczeń. Przyczyną nieterminowego rozliczania dotacji, wskazywaną przez Dyrektora Departamentu Wychowania i Promocji Obronności, były również niewystarczające zasoby kadrowe w stosunku do liczby spraw związanych z udzielaniem dotacji organizacjom pozarządowym. W okresie objętym kontrolą w proces udzielania i rozliczania dotacji w MON zaangażowanych było pięciu pracowników merytorycznych.

6. W trakcie kontroli NIK kontrolerom nie przedstawiono dokumentacji, która wskazywałaby na dokonywanie analiz efektywności zadań zleconych do realizacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych. W szczególności przed zlecaniem zadań organizacjom pozarządowym nie dokonywano porównania kosztów, warunków i możliwości realizacji zadań publicznych we własnym zakresie i przez podmioty zewnętrzne. Przedłożone w trakcie kontroli dokumenty mające świadczyć, iż takie działania były podejmowane, dotyczyły jedynie ocen realizacji zadań po ich wykonaniu.

NIK zwraca uwagę, że ze względu na znaczną skalę finansowania zadań w formie dotacji dla organizacji pozarządowych celowe jest dokonywanie analizy efektywności zlecania zadań podmiotom spoza sektora finansów publicznych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Zapewnienie podmiotom zainteresowanym realizacją zadań publicznych zleconych przez Ministra Obrony Narodowej pełnych informacji wymaganych art. 13 udpp poprzez zamieszczanie ich w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert.
2. Opracowanie i wdrożenie pisemnych zasad przyznawania dotacji oraz kryteriów wyboru ofert, z uwzględnieniem konieczności uzasadniania dokonanego wyboru.
3. Wyeliminowanie nieprawidłowości w treści zawieranych umów.
4. Terminowe i prawidłowe rozliczanie umów dotacji, w tym wyeliminowanie przypadków rozliczania wydatków ponoszonych przez beneficjentów przed terminem zawarcia umów dotacji i wystąpienie do Federacji Stowarzyszeń Rezerwistów i Weteranów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej o dokonanie zwrotu kwoty 28 201,36 zł wraz z odsetkami.
5. Rozliczenie dotacji udzielonej Towarzystwu Przyjaciół 1 Mazurskiej Brygady Artylerii w Węgorzewie na podstawie umowy nr 18/2009/389 z dnia 4 marca 2009 r. zgodnie z warunkami określonymi w tej umowie.
6. Rozważenie możliwości zwiększenia liczby kontroli przeprowadzanych u beneficjentów.
7. Podjęcie działań umożliwiających porównanie efektywności zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym z efektywnością realizacji tych zadań we własnym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje przedstawienia

przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.