



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 18 września 2009 r.

P/09/001
KAP -410-01-2/2009

**Pan
Grzegorz Schetyna
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 4 czerwca do 24 lipca 2009 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwanym dalej MSWiA) kontrolę prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 września 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. Nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- organizowaniu konkursów ofert na realizację zadań publicznych w sposób niezapewniający pełnej przejrzystości i jawności postępowań,
- nierzetelnej ocenie niektórych ofert i wniosków na realizację zadań publicznych i braku uzasadnień ich wyboru,
- nieterminowym rozliczaniu dotacji.

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

1. NIK pozytywnie ocenia działania Ministra SWiA w zakresie współpracy z organizacjami spoza sektora finansów publicznych, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2-4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie² (zwanej dalej udpp).

Współpraca oraz wymiana informacji o planowanych kierunkach działalności w sferze zadań publicznych następowała m.in. na posiedzeniach Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, Zespołu do Spraw Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi oraz Rady do Spraw Ratownictwa Ochotniczego, w skład których to podmiotów wchodził m.in. przedstawiciele organizacji pozarządowych. Spotkania odbywały się cyklicznie, a poruszana na nich problematyka dotyczyła w szczególności zasad i trybu ubiegania się o dotacje. O planowanych kierunkach działalności MSWiA informowało też podczas organizowanych przez siebie konferencji i spotkań roboczych z przedstawicielami organizacji pozarządowych i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 udpp. Konsultowało również z organizacjami pozarządowymi projekty aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Projekty aktów normatywnych były też udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej MSWiA. Tym samym, w ocenie NIK, współpraca ta prowadzona była z zachowaniem zasad partnerstwa, pomocniczości i suwerenności stron, określonych w art. 5 ust. 2 udpp.

2. NIK negatywnie ocenia działania Ministra SWiA 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.

W okresie objętym kontrolą Minister SWiA ogłosił 22 otwarte konkursy ofert na realizację zadań publicznych na podstawie przepisów udpp. NIK zbadała prawidłowość ogłoszenia tych konkursów i ustaliła, że w żadnym z ogłoszeń nie podano informacji o trybie stosowanym przy dokonywaniu wyboru ofert, a w siedmiu ogłoszeniach nie zawarto informacji o terminie dokonania wyboru ofert, co było niezgodne z art. 13 ust. 2 pkt 6 udpp. Ponadto, w sześciu przypadkach nie zamieszczono ogłoszenia o otwartych konkursach ofert w siedzibie MSWiA, co było obowiązkowe w świetle art. 13 ust. 3 udpp.

Stwierdzone nieprawidłowości w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert naruszały tryb udzielania dotacji określony w udpp, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów

² Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.

publicznych, o którym mowa w art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³.

3. W okresie objętym kontrolą, Minister SWiA, na podstawie udpp, zlecił specjalistycznym organizacjom ratowniczym (WOPR, TOPR, GOPR, MSR, MWOPR⁴) zadania z zakresu ratownictwa i ochrony ludności. Zleceń tych dokonywano po przeprowadzeniu analizy złożonych przez powyższe podmioty ofert, lecz bez wymaganych ww. ustawą konkursów.

Szczegółową kontrolą objęto siedem spośród 22 ofert złożonych przez specjalistyczne organizacje ratownicze w okresie objętym kontrolą (pięć ofert złożonych przez GOPR, MSR, TOPR i WOPR w 2008 r. oraz dwie oferty złożone przez GOPR i TOPR w 2009 r.). Z podmiotami tymi Minister SWiA zawarł siedem umów na realizację zadań zleconych w zakresie ratownictwa górskiego i wodnego na łączną kwotę 16 219,4 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczenia zleconych zadań w powyższym zakresie.

Zdaniem NIK, zlecenie zadań z zakresu ratownictwa i ochrony ludności ww. podmiotom powinno następować w drodze konkursów. Podmioty te są wprawdzie wyspecjalizowanymi organizacjami ratowniczymi realizującymi zadania z zakresu organizowania pomocy oraz ratowania osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia w górach i na wodach⁵, jednakże zlecenie tych zadań w formie konkursów może służyć bardziej obiektywnej ocenie złożonych ofert i prawidłowemu przygotowaniu umów.

4. NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia wybór przez komisje konkursowe ofert i wniosków na realizację zadań zleconych przez Ministra SWiA. Szczegółowe badanie 26 wniosków i 10 ofert, wybranych spośród 597 wniosków i ofert ogółem złożonych przez organizacje pozarządowe i pozytywnie rozpatrzonych przez MSWiA, wykazało że:

- jeden wniosek nie zawierał informacji o posiadanych przez wnioskodawcę zasobach kadrowych zapewniających realizację zadania, wymaganej art. 14 pkt 5 udpp,

³ Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁴ Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Mazurska Służba Ratownicza, Mazurskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe.

⁵ Zgodnie z art. 55 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 roku o kulturze fizycznej Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675 ze zm.

- w dwóch ofertach brak było deklaracji o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania, do czego zobowiązuje art. 14 pkt 6 udpp. Pomimo to, z wnioskodawcą i oferentami zawarto umowy,
- w przypadku 13 wniosków i dwóch ofert komisje konkursowe nie udokumentowały uzasadnienia dokonanego wyboru wniosków i ofert. Wymóg takiego uzasadnienia przewiduje art. 15 ust. 3 udpp. Utrudnia to, zdaniem NIK, zachowanie przejrzystości postępowania oraz zasady jawności we współpracy z organizacjami pozarządowymi, o której mowa w art. 5 ust. 2 udpp,
- w przypadku 14 wniosków i jednej oferty komisje konkursowe nie dokonały oceny możliwości realizacji przez oferentów zleconych zadań, do czego zobowiązuje art. 15 ust. 1 udpp,
- w przypadku jednej oferty⁶ komisja konkursowa uznała że wskazane w kosztorysie przez oferenta ekran do prezentacji multimedialnych i kolorowa drukarka laserowa nie są niezbędne do prawidłowej realizacji tego zadania, a mimo to w zawartej z beneficjentem umowie uwzględniono zakup ww. sprzętu,
- w przypadku jednej oferty, złożonej z inicjatywy oferenta, informacja o podjętej przez MSWiA decyzji została przekazana oferentowi po ponad siedmiu miesiącach od złożenia oferty, podczas gdy, zgodnie z art. 12 ust. 2 udpp, powinno to nastąpić w terminie nieprzekraczającym dwóch miesięcy od dnia złożenia oferty.

5. W okresie objętym kontrolą, Minister SWiA zlecił podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych realizację zadań w ramach 573 umów na łączną kwotę 121 837,6 tys. zł (z tego w 2008 r. - 317 umów na łączną kwotę 64 273,6 tys. zł, a w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2009 r. – 256 umów na łączną kwotę 57 564 tys. zł).

NIK pozytywnie ocenia działania Ministra SWiA w zakresie zawierania umów z podmiotami niezaliczanymi do sektora finansów publicznych. W wyniku badania 21 umów o łącznej wartości 8 553,6 tys. zł ustalono, że we wszystkich tych umowach zawarto elementy określone w ramowym wzorze umowy, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji

⁶ Oferta złożona w 2008 r. przez Stowarzyszenie na rzecz dzieci i młodzieży uczących się języka białoruskiego AB-BA na realizację zadania pn. *Wydanie gier planszowych w języku białoruskim*. Umowa na realizację tego zadania została zawarta w dniu 20 listopada 2008 r.

zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania⁷.

6. NIK negatywnie ocenia nieterminowe rozliczanie przez MSWiA dotacji udzielonych beneficjentom. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w przypadku 15 dotacji z 21 badanych. Rozliczenie zostało dokonane z przekroczeniem 30 dniowego terminu⁸ określonego w art. 132 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych⁹ (zwanej dalej ustawą o ufp). Jednej dotacji nie rozliczono do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 24 lipca 2009 r., mimo iż termin jej rozliczenia upłynął 4 marca 2009 r.

Zgodnie z art. 8 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nieterminowe rozliczenie dotacji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

7. NIK pozytywnie ocenia prowadzoną w 2008 r. przez MSWiA kontrolę prawidłowości realizacji dotowanych przez Ministra SWiA zadań. Kontrola prowadzona była w siedzibach beneficjentów przez pracowników Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA (DKSiW). W 2008 r. dokonali oni w trakcie realizacji zadań przez beneficjentów 19 czynności sprawdzających. Przedmiotem czynności był stopień wykorzystania części środków otrzymanych na realizację zadań publicznych. W 2009 roku DKS i W przeprowadził w siedzibach beneficjentów 31 kontroli prawidłowości rozliczenia dotacji udzielonych przez Ministra SWiA w 2008 r.¹⁰ W trakcie prowadzonych kontroli oraz czynności sprawdzających dokonywano analizy wydatków oraz badano dokumentację finansowo-księgową. W wyniku tych kontroli stwierdzono m.in.:

- w dziewięciu przypadkach brak wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków, co stanowiło naruszenie postanowień umów zawartych z beneficjentami,
- w trzech przypadkach wykorzystanie części udzielonej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem,
- w trzech przypadkach pobranie przez beneficjentów dotacji w nadmiernej wysokości,
- w czterech przypadkach zwrot niewykorzystanych dotacji po terminach przewidzianych w umowach,

⁷ Dz. U. Nr 264, poz. 2207.

⁸ Zatwierdzenia rozliczenia dotacji były dokonywane od dziewięciu do 188 dni po upływie ustawowego terminu.

⁹ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹⁰ Czynnościami sprawdzającymi oraz przeprowadzonymi kontrolami objęto 93% środków przyznanych w drodze dotacji w 2008 roku.

- w jednym przypadku wydatkowanie dotacji przez beneficjenta po terminie realizacji zadania.

Również kontrole NIK przeprowadzone u beneficjentów¹¹ w lipcu 2009 r. wykazały nieprawidłowości. Dotyczyły one w szczególności:

- braku wyodrębnienia w ewidencji księgowej wydatków dokonywanych ze środków pochodzących z dotacji, co było niezgodne z zapisami umownymi,
- wykazania w 10 sprawozdaniach danych o całkowitych kosztach realizacji zadań niezgodnie ze stanem faktycznym¹² oraz wykazaniu w sześciu sprawozdaniach danych niezgodnych z ewidencją księgową oraz załączonymi dokumentami źródłowymi¹³.

8. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, ocenia przyjęcie przez MSWiA – w części zadaniowej budżetu państwa – zadań budżetowych oraz podzadań, wraz z opisem celów i mierników, służących do realizacji zadań publicznych we współpracy z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. W 2008 i 2009 roku MSWiA zaplanowało – w ramach budżetu zadaniowego w części 42 – sprawy wewnętrzne i 43 – wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne - określone zadania budżetowe oraz służące do ich realizacji podzadania dotyczące współpracy MSWiA z podmiotami niezaliczanymi do sektora finansów publicznych.

Ustalono, że w 2008 r. Minister SWiA zaplanował i zrealizował pięć zadań, które w całości lub w części finansowano jako zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych. NIK stwierdziła uchybienia polegające na:

- w jednym podzadaniu realizowanym w ramach zadania *Rozwój systemu ratowniczego oraz ochrony przeciwpożarowej* ustalono miernik, ale nie określono jego wartości bazowej, a wartości planowanej do osiągnięcia nie zmierzono,
- w zadaniu *Podtrzymanie tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych*, mimo określenia mierników, nie ustalono ich wartości bazowej i planowanej do osiągnięcia.

W 2009 r. w MSWiA zaplanowano i realizowane są cztery zadania budżetowe, w całości lub w części finansowane jako zadania publiczne zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych. W przypadku jednego podzadania realizowanego w ramach zadania *Ochrona przeciwpożarowa działalność ratowniczo-gaśnicza oraz zapobiegawcza* nie wskazano wartości bazowej i docelowej miernika.

¹¹ Kontrole przeprowadzono w Związku Ukraińców w Polsce i Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiu Ratunkowym.

¹² Nieprawidłowość stwierdzona w toku kontroli przeprowadzonej w Związku Ukraińców w Polsce.

¹³ Nieprawidłowość stwierdzona w toku kontroli przeprowadzonej w Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiu Ratunkowym.

Zdaniem NIK, nieokreślenie mierników realizacji zadań, bądź nieustalenie wartości bazowej i docelowej przyjętych mierników, utrudnia monitorowanie dokonań i analizę osiągniętych rezultatów.

*
* *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Podawanie w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert wszystkich informacji wymaganych art. 13 udpp oraz zamieszczanie tych ogłoszeń również w siedzibie MSWiA.
2. Zapewnienie rzetelnej i pełnej oceny składanych ofert i wniosków i uzasadnianie ich wyboru.
3. Terminowe rozpatrywanie ofert złożonych przez podmioty zainteresowane realizacją zadań publicznych.
4. Zapewnienie terminowego rozliczania udzielonych dotacji.

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.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty 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 ostatecznej uchwały Kolegium NIK.