



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP. 410.003.02.2015
P/15/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/15/005 – Dotacje jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontroler/Kontrolerzy] 1. Beata Burtka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94270 z dnia 30 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Iwona Pogonowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94271 z dnia 30 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana Urząd miasta stołecznego Warszawy, Plac Bankowy 3/5, Warszawa (dalej: Urząd)

Kierownik jednostki kontrolowanej Hanna Gronkiewicz-Waltz, Prezydent m. st. Warszawy

Zakres kontroli 1. Sposób zorganizowania współpracy i systemu zlecenia zadań publicznym organizacjom pozarządowym.
2. Prawdliwość stosowanych trybów konkursowych i pozakonkursowych przy zlecaniu zadań publicznych, w tym przekazywanie środków publicznych organizacjom pozarządowym na realizację tych zadań.
3. Realizacja obowiązku rozliczania, kontroli i oceny realizacji zadań zleconych organizacjom pozarządowym oraz działania związane z dochodzeniem należności z tytułu środków dotacji pobranych w nadmiernej wysokości, niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

Okres objęty kontrolą Od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r.¹

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowo zorganizowana współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3

¹ W przypadku, gdy pełny cykl realizacji poszczególnych zadań objętych szczegółowym badaniem wykraczał poza wymienione ramy czasowe, kontrolą został objęty okres do zakończenia kontroli.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³ (dalej: udpp), w szczególności:

- uchwalenie przez Radę Miasta szczegółowego sposobu konsultowania z powołaną Warszawską Radą Działalności Pożytku Publicznego (dalej: WRDPP lub Rada Pożytku Publicznego), a także organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp projektów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, stosownie do wymogu określonego w art. 5 ust. 5 tej ustawy,
- uchwalenie, stosownie do wymogu określonego w art. 5a ust. 1 udpp, programów współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp na lata 2013, 2014 i 2015, w których zostały określone m.in. cele, zasady, obszary współpracy oraz sposób realizacji programów,
- określenie zasad przyznawania dotacji z budżetu miasta st. Warszawy, co pozwoliło na stworzenia dogodnych warunków wyboru ofert podmiotów ubiegających się o realizację zadań publicznych, a także zasad rozliczenia tych dotacji,
- prawidłowe przeprowadzenie postępowań na zlecenie realizacji zadań publicznych zarówno w trybie konkursowym jak i pozakonkursowym, stosownie do wymogów określonych w art. 13 i art. 19a udpp, oraz w ramach inicjatywy lokalnej, o której mowa w art. 19b udpp.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- niedokumentowaniu kontroli dotacji lub dokumentowaniu ich w sposób niezgodny z obowiązującymi w Urzędzie przepisami wewnętrznymi,
- niezachowaniu pisemnej formy zmian umowy zawartej z Fundacją Krystyny Jandy Na Rzecz Kultury przed ich faktycznym dokonaniem, a formalizowanie tych zmian aneksem po zrealizowaniu części zadania w zmienionym zakresie, co było niezgodne z art. 16 ust. 2 udpp oraz § 20 umowy dotacji,
- opublikowaniu sprawozdania z realizacji Programu Współpracy za 2014 r. w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) 67 dni po terminie, o którym mowa w art. 5a ust. 3 udpp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Sposób zorganizowania współpracy i system zlecania zadań publicznym organizacjom pozarządowym

Opis stanu faktycznego

1.1. Współpraca Urzędu m. st. Warszawy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, o której mowa w art. 5 ust. 1 udpp, odbywała się w okresie objętym kontrolą w oparciu o uchwalone przez Radę Miasta roczne programy współpracy⁴. Ustalono, że określone w tych programach rodzaje zadań, formy współpracy zarówno finansowej⁵ jak i pozafinansowej oraz tryby zlecania zadań publicznych były zgodne z treścią w art. 5 ust. 2 udpp.

³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.

⁴ Na 2013 r. Program współpracy przyjęto uchwałą Nr XLVIII/1179/2012 z dnia 4 października 2012 r., na 2014 r. uchwałą Nr LXVIII/1815/2013 z dnia 17 października 2013 r., na 2015 r. uchwałą Nr XCI/2328/2014 z dnia 25 września 2014 r.

⁵ Między innymi zlecenie realizacji zadań publicznych w formie wspierania i powierzania poprzez udzielanie tzw. małych grantów i ogłaszanie otwartych konkursów ofert.

W programach wskazano zespoły i podmioty realizujące ww. współpracę⁶, priorytetowe zadania publiczne, wysokość środków planowanych na realizację programu, sposób tworzenia programu, przebieg konsultacji i ocenę realizacji programu. Współpraca prowadzona była z zachowaniem przez obie strony zasad: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności, o których mowa w art. 5 ust. 3 udpp. Priorytetowe zadania publiczne w zakresie współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi w latach 2014 - 2015 określone były w korelacji z pakietem przyjętych przez Radę m.st. Warszawy strategii i programów⁷.

Zawarte w programach współpracy zadania wpisywały się w sferę zadań publicznych ujętych w art. 4 ust. 1 udpp. W programach określono tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert składanych w otwartych konkursach. Komisje Konkursowe powołuje każdorazowo zarządzeniem Prezydent m. st. Warszawy. Zgodnie z zasadą równego uczestnictwa składają się one z co najmniej dwóch przedstawicieli Prezydenta oraz co najmniej dwóch przedstawicieli organizacji wskazanych przez właściwe Komisje Dialogu Społecznego (KDS). W skład komisji nie mogą wchodzić przedstawiciele organizacji, których oferta jest opiniowana przez tę komisję⁸. Działające przy biurach Urzędu m. st. Warszawy KDS-y mające charakter opiniodawczy i inicjatywno-doradczy⁹, biorą udział w procesie tworzenia Programów Współpracy oraz mają istotny wpływ na kształtowanie się polityki m. st. Warszawy w relacjach z organizacjami pozarządowymi.

(dowód: akta kontroli str. 613, 1114-1131, 1135-1153)

Sposób funkcjonowania WRDPP został wskazany w Uchwale Rady m.st. Warszawy¹⁰ z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Warszawskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Rozpoczęcie procedury wyłaniania kandydatur na Członków WRDPP, będących przedstawicielami organizacji, ogłasza Prezydent na stronie internetowej oraz tablicy ogłoszeń Urzędu m. st. Warszawy. W skład WRDP wchodzi 20 osób: siedmiu przedstawicieli Prezydenta m.st. Warszawy, trzech przedstawicieli Rady m.st. Warszawy, dziesięciu przedstawicieli organizacji pozarządowych. W latach 2013-2015 działała WRDPP II kadencji powołana zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 maja 2013 r.¹¹ Obecnie działa Rada III kadencji powołana na lata 2015-2017 zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 maja 2015 r.¹²

(dowód: akta kontroli str. 981, 984-988, 1229 – 1233)

Sposób konsultowania aktów prawa miejscowego w obszarze współpracy miasta stołecznego z organizacjami pozarządowymi, w tym z WRDPP został określony w uchwale Rady m. st. Warszawy¹³. W trakcie kontroli ustalono, że projekty rocznych programów współpracy zostały poddane konsultacjom zarówno z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp, WRDPP, jak i z KDS-ami stosownie do wymogu określonego w art. 5a ust. 1

⁶ Między innymi organizacje pozarządowe, komisje dialogu społecznego, Forum Dialogu Społecznego, Warszawska Rada Działalności Pożytku Publicznego, biura Urzędu m. st. Warszawy, Pełnomocnik Prezydenta m. st. Warszawy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi.

⁷ m.in. Strategii Rozwoju m.st. Warszawy do 2020 roku, Społecznej Strategii Warszawy-Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2020, Mieście Kultury i Obywateli, Programie rozwoju kultury w Warszawie do 2020 r.

⁸ §10 pkt 6 do 21 Programu współpracy m. st. Warszawy w 2015 r. z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 udpp.

⁹ Zakres działania KDS reguluje m. in. Program współpracy m. st. Warszawy (w 2014 i 2015 r.) z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 udpp (§ 26).

¹⁰ Uchwała nr XLIX/1374/2013.

¹¹ Zarządzenie nr 4259/2013 z dnia 7 maja 2013 r.

¹² Zarządzenie Nr 768/2015 z dnia 28 maja 2015 r.

¹³ Nr L/1440/2013 z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z RDPP lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp, projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 2933).

udpp oraz z zachowaniem 14 dniowego terminu na zgłaszanie uwag, o którym mowa w art. 41i ust. 2 udpp. W celu przeprowadzenia konsultacji projekty programów współpracy zostały każdorazowo opublikowane na stronie internetowej urzędu. Objęte kontrolą programy współpracy uchwalane były w terminie wynikającym z art. 5a ust. 1 udpp.

(dowód: akta kontroli str. 613, 1114-1131, 1135-1153)

Kontrola wykazała, że sprawozdania z realizacji programów współpracy za lata 2013-2014 zostały terminowo (odpowiednio 24 kwietnia 2014 r. i 22 kwietnia 2015 r.) przedstawione Radzie m. st. Warszawy. Dochowano również terminu opublikowania w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) sprawozdania za rok 2013 (28 kwietnia 2014 r.). Działania powyższe były zgodne z art. 5a ust. 3 udpp.

(dowód: akta kontroli str. 979-980, 1085-1089, 1104-1105)

Monitoring przewidywanych do osiągnięcia rezultatów określonych Programami Współpracy prowadzony był przez Centrum Komunikacji Społecznej (CKS)¹⁴, które zbierało uwagi i umieszczało je na wspólnym folderze na stronie internetowej. Informacje na temat realizacji programów przekazywały też KDS-y działające przy biurach, które są najbliższymi ich realizatorów. Prowadzony monitoring polegał na ocenie realizacji opisanych zasad i trybów współpracy. Uzyskiwane informacje, uwagi i wnioski były wykorzystywane do usprawnienia bieżącej współpracy miasta z organizacjami oraz były brane pod uwagę przy opracowywaniu programów na następne lata. Programy Współpracy podlegają ciągłej ewaluacji, którą koordynuje Pełnomocnik Prezydenta ds. Współpracy z organizacjami pozarządowymi¹⁵ (dalej Pełnomocnik) we współpracy z WRDPP oraz kierującymi właściwymi merytorycznie komórkami organizacyjnymi Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 837-846, 1130-1131, 1153-1228)

1.2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały zasady zlecenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 udpp określone:

- a) w zarządzeniu Prezydenta m. st. Warszawy nr 3463/2012 z dnia 22 października 2012 r. w sprawie określenia trybu ogłaszania, przeprowadzania i ogłaszania wyników otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych finansowanych lub współfinansowanych ze środków budżetu m. st. Warszawy w biurach Urzędu m. st. Warszawy i wydziałach dla dzielnic oraz trybu rozliczania przyznanych dotacji i kontroli realizowanych zadań publicznych (dalej: zarządzenie nr 3463/2012);
- b) w zarządzeniu nr 2907/2012 Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie określenia trybu przyznawania dotacji na podstawie art. 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na realizację zadań publicznych ze środków z budżetu m. st. Warszawy w biurach Urzędu m. st. Warszawy i wydziałach dla dzielnic m. st. Warszawy oraz trybu rozliczania i kontroli tych dotacji - tzw. małe granty¹⁶ (dalej: zarządzenie nr 2907/2012);
- c) w uchwale nr LXI/1692/2013 Rady m. st. Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej¹⁷;

¹⁴ Wydział Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi.

¹⁵ Pełnomocnik został powołany przez Prezydenta m. st. Warszawy zarządzeniem nr 3384/2006 z dnia 11 kwietnia 2006 r. (zmienionym Zarządzeniem Prezydenta m. st. Warszawy nr 4024/2010 z dnia 5 stycznia 2010 r.)

¹⁶ Pojęcie „małych grantów” zostało zdefiniowane w Programie Współpracy, oznacza dotacje w wysokości do 10 tys. zł na okres do 90 dni udzielanych w trybie pozakonkursowym.

¹⁷ Dz. Urz. Woj. Maz. z 26 lipca 2013 r., poz. 8443.

- d) w zarządzeniu Prezydenta m. st. Warszawy nr 5069/2013 z dnia 7 października 2013 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu rozpatrywania i realizacji wniosków na realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.
(dowód: akta kontroli str. 1260)

1.3. Do zadań Pełnomocnika należy koordynacja współpracy m. st. Warszawy z organizacjami pozarządowymi, która polega m.in. na współpracy z KDS-ami, prowadzeniu spraw związanych z ujednoczaniem procedur obowiązujących w poszczególnych komórkach organizacyjnych Urzędu w ww. zakresie, przygotowywaniu projektów rocznych programów współpracy, współtworzeniu serwisu internetowego, monitorowaniu zmian aktów prawnych dotyczących współpracy z organizacjami oraz umieszczaniu ich na stronie internetowej, przedstawianiu Prezydentowi m. st. Warszawy corocznych sprawozdań z działalności Pełnomocnika oraz wniosków ze współpracy m. st. z organizacjami, powoływaniu Zespołów ds. opiniowania ofert składanych w trybie otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych, z wyłączeniem konkursów realizowanych przez dzielnice oraz konkursów ogłaszanych na podstawie ustawy o pomocy społecznej. Obsługę organizacyjno-biurową Pełnomocnika w Urzędzie zapewnia CKS.

Do celów kontaktów z organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami Warszawy dedykowano, poza główną stroną internetową Urzędu i BIP-em, także stronę www.ngo.um.warszawa.pl.

W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, obowiązywał Regulamin Organizacyjny Urzędu nadany Zarządzeniem Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r.¹⁸ Stosownie do treści ww. Regulaminu oraz do treści regulaminów wewnętrznych biur Urzędu, udzielaniem dotacji na podstawie udpp, zajmuje się osiem komórek organizacyjnych Urzędu (Biura: Kultury, Ochrony Środowiska, Polityki Zdrowotnej, Projektów i Pomocy Społecznej, Sportu i Rekreacji; CKS oraz, od 2015 r., Biuro Stołecznego Konserwatora Zabytków i Biuro Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego). W obowiązujących regulaminach wewnętrznych ww. biur określono rodzaje zadań oraz podejmowanych przez pracowników czynności mających na celu zapewnienie prawidłowej realizacji wymagań określonych w udpp, ze szczególnym uwzględnieniem zadań związanych z wykonywaniem uchwał Rady m. st. Warszawy w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym udzielaniem, kontrolą i rozliczaniem dotacji na realizację zadań publicznych. Zadania dotyczące przygotowania, monitoringu i sprawozdawczości rocznego programu współpracy, obsługi wniosków w zakresie inicjatyw lokalnych, obsługi Rady Działalności Pożytku Publicznego, kontroli i rozliczania zleconych zadań zostały prawidłowo powierzone i określone w zakresach obowiązków pracowników ww. biur.

(dowód: akta kontroli str. 745, 981-991, 1000-1084)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na opublikowaniu sprawozdania z realizacji Programu Współpracy za a 2014 r. z 67-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 5a ust. 3 udpp.

Jak wyjaśniła Pani Karolina Malczyk Zastępca Dyrektora CKS opóźnienie publikacji sprawozdania z realizacji Programu Współpracy nastąpiło z winy pracownika, który umieścił sprawozdanie na stronie ngo.um.warszawa.pl, zapominając o publikacji

¹⁸ Zarządzenie nr 312/2007 ze zm.

w BIP. Pracownicy Wydziału ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi w CKS zostali poinstruowani o konieczności dotrzymywania terminów publikacji.

(dowód: akta kontroli str. 979-980, 1085-1089, 1104-1105)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Urząd m.st. Warszawy posiada spójny system współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie wykonywania zadań publicznych zgodny z wymogami udpp.

2. Prawdliwość stosowania trybów konkursowych i pozakonkursowych przy zlecaniu zadań publicznych, w tym przekazywanie środków publicznych na realizację tych zadań

Opis stanu faktycznego

2.1 Prezydent m. st. Warszawy, w okresie objętym kontrolą, zlecała realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 udpp w trybie otwartego konkursu ofert (art. 11 ust. 2, art. 13 ust. 1 udpp), w trybie pozakonkursowym – w formie tzw. „małych grantów” (art. 19a udpp), a także na podstawie art. 12 udpp (wnioski o realizację zadań publicznych składane z inicjatywy zleceniobiorców) oraz 19b udpp (tzw. inicjatywa lokalna).

W latach 2013-2015 (I półrocze) Prezydent m. st. Warszawy ogłosiła łącznie 126 konkursów na realizację zadań publicznych, z tego: 49 w 2013 r., 50 w 2014 r. i 27 w pierwszej połowie 2015 r. W ramach ww. konkursów do Urzędu wpłynęło łącznie 6 146 ofert¹⁹.

W wyniku rozstrzygniętych konkursów podpisano łącznie 2 335 umów²⁰, z tego: 813 w 2013, w 2014 – 887 oraz w pierwszej połowie 2015 r. – 635. Całkowita wartość umów wyniosła 185 613,2 tys. zł. Łącznie na realizację zadań Miasto przekazało 151 111,9 tys. zł (81,4% wartości umów), z tego: 65 377,0 tys. zł w 2013 r., 66 093,1 tys. zł w 2014 r. oraz 54 143,0 tys. zł w pierwszej połowie 2015 r. Wysokość wykorzystanych dotacji wyniosła ogółem 137 320,1 tys. zł (90,9% dotacji przekazanych), z tego: 54 353,9 tys. zł w 2013 r., 54 996,4 tys. zł w 2014 r. oraz 27 969,8 tys. zł w pierwszej połowie 2015 r.

Zleczone powyższymi umowami zadania odnosiły się przede wszystkim do sfery zadań publicznych z zakresu:

- wspierania i upowszechniania kultury fizycznej - zawarto 731 umów na kwotę 49 128,1 tys. zł (26,5% wartości wszystkich umów),
- nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania - zawarto 519 umów na kwotę 10 348,0 tys. zł (5,6% wartości wszystkich umów),
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego - zawarto 389 umów na kwotę 53 399,9 tys. zł (28,8% wartości wszystkich umów),
- ochrony i promocji zdrowia - zawarto 166 umów na kwotę 29 516,6 tys. zł (15,9% wartości wszystkich umów),
- pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób - zawarto 129 umów na kwotę 19 439,4 tys. zł (10,5% wartości wszystkich umów).

¹⁹ W tym: stowarzyszenia (3 325 ofert) oraz fundacje (2 710 ofert).

²⁰ Fundacje – 961, stowarzyszenia – 1777, osoby prawne i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt. 1 udpp – 47, pozostałe – 9.

Organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp, w latach 2013-2015 (I połowa) złożyły, w trybie art. 19a udpp, do Urzędu łącznie 1 351 ofert, z tego: 434 w 2013 r., 606 w 2014 r. oraz 311 w pierwszej połowie 2015 r. Miasto uznając celowość realizacji zadań określonych ww. ofertach, z pominięciem otwartego konkursu ofert, zawarło łącznie 458 umów (w 2013 r. – 178 umów, w 2014 r. – 215, w pierwszej połowie 2015 r. – 65). Całkowita wartość umów wyniosła 3 794,3 tys. zł. Na realizację zadań w ramach umów dotacji przekazano łącznie 3 670,9 tys. zł (96,7% wartości umów), z tego 1 414,2 tys. zł w 2013 r., 1 788,4 tys. zł w 2014 r. i 468,4 tys. zł w pierwszej połowie 2015 r. Wykorzystano 3 501,2 tys. zł (95,4% dotacji przekazanych), z tego 1 390,8 tys. zł w 2013 r., 1 759,5 tys. zł w 2014 r. oraz 350,9 tys. zł w pierwszej połowie 2015 r.

Zlecone powyższymi umowami zadania odnosiły się przede wszystkim do sfery zadań publicznych z zakresu:

- wspierania i upowszechniania kultury fizycznej - zawarto 82 umowy na kwotę 697,5 tys. zł (18,4% wartości wszystkich umów);
- działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych - zawarto 76 umów na kwotę 616,7 tys. zł (16,3% wartości wszystkich umów);
- nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania - zawarto 70 umów na kwotę 543,4 tys. zł (14,2% wartości wszystkich umów);
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego - zawarto 70 umów na kwotę 614,5 tys. zł (16,2% wartości wszystkich umów);
- działalności na rzecz osób niepełnosprawnych - zawarto 42 umowy na kwotę 319,7 tys. zł (8,4% wartości wszystkich umów);
- ochrony i promocji zdrowia - zawarto 39 umów na kwotę 343,1 tys. zł (9,0% wartości wszystkich umów);
- pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób - zawarto 33 umowy na kwotę 266,3 tys. zł (7,0% wartości wszystkich umów).

(dowód: akta kontroli str. 1234-1238, 1255-1259, 1866-1870)

W latach 2014 – 2015 (I połowa) wystąpiły trzy przypadki zgłoszenia przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp wniosków o realizację zadania publicznego w trybie art. 12 udpp. Kontrola NIK wykazała, że Urząd, zgodnie z art. 12 ust. 2 udpp rozpatrzył celowość realizacji ujętych we wnioskach zadań publicznych. Dwa wnioski zostały rozstrzygnięte negatywnie²¹, o czym Urząd poinformował wnioskodawców. W przypadku pozytywnie rozpatrzonego wniosku dotyczącego organizacji Tygodnia Inicjatyw Obywatelskich, zgodnie z art. 12 ust. 2 udpp. ogłoszono konkurs na realizację proponowanego zadania²².

(dowód: akta kontroli str. 661, 971-974, 988)

W okresie objętym kontrolą, zadania publiczne w ramach inicjatywy lokalnej dotyczyły zadań pozostających w kompetencji dzielnic m. st. Warszawy. Tylko jeden wniosek był realizowany przez biuro Urzędu m. st. Warszawy – CKS²³. Kontrola wykazała, że inicjatywa została zrealizowana zgodnie z założeniami określonymi w rozdziale 2a udpp.

²¹ Pierwszy wniosek dotyczący prowadzenia poradnictwa dla osób i rodzin zagrożonych i/lub doświadczających dyskryminacji został negatywnie zaopiniowany przez CKS, ponieważ obejmował materię ogłoszonego wcześniej konkursu. Drugi wniosek dotyczące zorganizowania kampanii profrekwencyjnej w wyborach samorządowych został negatywnie zaopiniowany na etapie konsultacji przez Komisję Dialogu Społecznego, która uznała, iż działania związane z wyborami samorządowymi nie powinny być finansowane ze środków miasta.

²² Zarządzenie nr 6853/2014 Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 listopada 2014 r. otwarty konkurs ofert na realizację zadań publicznych w roku 2015 w zakresie upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji

²³ Wniosek dotyczył postawienia ławki oraz rabat kwiatowych przy ul. Oleandrów, na całość wydatkowano kwotę 10 553,45 zł.

(dowód: akta kontroli str.: 981-984, 992-997)

W okresie objętym kontrolą Biuro Edukacji Urzędu oraz CKS zawarły 18 umów z organizacjami pozarządowymi dopuszczając, przewidzianą w art. 16 ust. 7 udpp, możliwość zlecenia przez te organizacje realizację zadań publicznych wybranym w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję innym organizacjom. Umowy te odnosiły się do wsparcia lub powierzenia realizacji zadań publicznych pn.:

- „Aktywna warszawska młodzież”, w którym umożliwiono nieformalnym grupom młodzieżowym uzyskanie środków publicznych na realizację autorskich projektów²⁴,
- Inicjatywa Warszawska „63 działania na 63 dni powstania”, która była jednym z projektów społecznych towarzyszących obchodom 70. rocznicy Powstania Warszawskiego zachęcającym mieszkańców Warszawy do wspólnego działania na rzecz swojego miasta, zaangażowania się w ulepszenie czy poprawę funkcjonowania lokalnej społeczności i miejscowej infrastruktury,
- Organizacja i promocja Tygodnia Obywatelskiego oraz Piknik Inicjatyw Obywatelskich jako wydarzeń towarzyszących VII Ogólnopolskiemu Forum Inicjatyw Pozarządowych. Celem konkursu było zachęcenie mieszkańców Warszawy do włączania się w inicjatywy społeczne i obywatelskie, a także inspirowanie do samodzielnego podejmowania działań na rzecz wspólnoty,
- Prowadzenie Centrum Wielokulturowego w Warszawie 2014-2016, która jest wyrazem współpracy środowisk pozarządowych i instytucji samorządowych na temat kompleksowego podejścia do kwestii cudzoziemców, wielokulturowości i integracji.

Dla zapewnienia jawności i uczciwej konkurencji przy wyborze wykonawców Biuro Edukacji zobowiązało organizacje pozarządowe (Operatorów) do przekazania wskazanych w kosztorysie środków finansowych na realizację projektów przez nieformalne grupy młodzieżowe. Operatorzy nie mogą przekazać dotacji innym organizacjom pozarządowym. Tak przedstawiona forma regrantingu jest specyficznym rodzajem działania, którego głównym celem jest włączenie nieformalnych grup młodzieżowych (osoby niepełnoletnie, niezrzeszone, bez osobowości prawnej) w system finansowania zadań z budżetu m. st. Warszawy.

CKS, dla zapewnienia jawności i uczciwej konkurencji, zawarło w ogłoszeniu konkursowym zasady, iż ostateczną wersję regulaminu konkursu ogłaszanego przez organizację zaakceptuje CKS i przedstawiciel CKS-u będzie brał udział w Komisji dokonującej wyboru zgłoszonych działań. Działania takie, zdaniem Pani Urszuli Majewskiej Zastępcy Dyrektora CKS, dawały pewność zasad obowiązujących przy naborze wniosków oraz jasność i przejrzystość całego procesu przeprowadzenia konkursu.

(dowód: akta kontroli str. 682-760, 971-978, 988-990, 1404-1442)

2.2. Szczegółowej kontroli prawidłowości zlecenia zadań w trybie otwartego konkursu ofert w latach 2013-2015 (do 30 czerwca) poddano 22 konkursy²⁵ ogłoszone na podstawie zarządzeń Prezydenta m. st. Warszawy (35,5% ogółu konkursów ogłoszonych i zakończonych w tym okresie). Ustalono, że każdorazowo zachowano minimum 21 dniowy termin na złożenie ofert, a ogłoszenia otwartego konkursu ofert zawierały wszystkie określone w art. 13 ust. 2 udpp informacje.

²⁴ W 2013 r. podpisano pięć umów, w 2014 r. – cztery umowy, w 2015 na lata 2015-2016 zawarto sześć umów.

²⁵ Kontrolą objęto dziesięć konkursów w obszarze działania Biura Pomocy i Projektów Społecznych, po trzy w obszarze działania Biura Kultury, Biura Edukacji, Biura Sportu i Rekreacji oraz po jednym konkursie w obszarze działania Biura Ochrony Środowiska, Biura Polityki Zdrowotnej i Centrum Komunikacji Społecznej.

Zgodnie z art. 13 ust. 3 udpp ogłoszenia opublikowano w BIP oraz na stronach internetowych miasta, a także zamieszczono na tablicach ogłoszeń w Urzędzie.

Członków Komisji Konkursowych powoływała Prezydent m. st. Warszawy spośród urzędników biura będącego inicjatorem konkursu oraz właściwego merytorycznie KDS-u działającego przy biurze. Członkowie Komisji Konkursowych przed pierwszym posiedzeniem, po zapoznaniu się z wykazem złożonych ofert, składali w każdym z badanych przypadków, oświadczenie dotyczące bezstronności.

Na próbie 42 ofert złożonych w ramach objętych kontrolą 22 konkursów ustalono, że były one rozpatrywane formalnie i merytorycznie, zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 15 ust. 1 udpp oraz zasadami ustalonymi w zarządzeniu nr 3463/2012.

Objęte badaniem 22 umowy²⁶ z wyłonionymi wykonawcami, zgodnie z art. 16 ust.2 udpp zostały zawarte w formie pisemnej, wg wzoru określonego w rozporządzeniu MPiPS z dnia 15 grudnia 2010 r.²⁷ (dalej: rozporządzenie MPiPS). W każdym przypadku w umowach określono okres realizacji zadania zgodny z art. 16 ust. 3 udpp. Uwzględniono w nich postanowienia pozwalające na jednoznaczne określenie praw i obowiązków stron, w tym m.in. zasady przekazywania dotacji, zobowiązanie zleceniobiorców do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej oraz sprawozdawczości, a także do wykorzystania przekazanych środków na cele przewidziane umowami, zasady kontroli przez zleceniodawcę realizacji umowy i jej ostatecznego rozliczenia, konsekwencje niewykonania lub nieprawidłowego wykonania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 9-196, 197-224, 262-275, 297-337, 372-388, 435-457, 614-615, 616-660, 684-760, 761-778, 847-963, 964-970, 1090-1091)

Zgodnie z § 13 pkt 2 zarządzenia nr 3463/2012, projekt umowy z beneficjentem dotacji powinien być przygotowany i przedstawiony do podpisu osobom upoważnionym przez organizację najpóźniej w terminie 60 dni kalendarzowych od ogłoszenia wyników konkursów ofert. Termin ten uważa się za zachowany, w sytuacji, gdy oferent pisemnie oświadczy wolę podpisania umowy w terminie późniejszym.

W przypadku sześciu z 22 objętych badaniem umów termin ten został przekroczony od 11 do 28 dni kalendarzowych²⁸. Ustalono, że sytuacje te były niezależne od pracowników Urzędu. Powodem opóźnień była przede wszystkim konieczność aktualizacji kosztorysów ofert, opóźnienia powodowane przez dotacjobiorców.

(dowód: akta kontroli str. 616-660, 1092-1102)

²⁶ Umowy dotyczyły realizacji następujących zadań: wybrane premiery Teatru Polonia i Och-Teatru w latach 2014-2016, szkolenie i współzawodnictwo dzieci i młodzieży, stacjonarna opieka paliatywna nad pacjentami w terminalnej fazie choroby nowotworowej z terenu Warszawy: niemedyczne działania wspierające, razem z Ochotą, prowadzenie środowiskowego domu samopomocy dla osób chorujących psychicznie, harcerska akcja zimowa 2015, nowoczesne świetlice wolskie, program działalności Teatru Stowarzyszenia StudioTeatralne Koło, prowadzenie ośrodka animacyjnego, edukacyjnego i wspierającego działalność społeczną warszawiaków w Porcie Czerniakowskim i na Wiśle, prowadzenie specjalistycznego ośrodka wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, organizowanie schronienia i całonocowego wsparcia dla kobiet z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Warszawie przy ul. Chlubnej 9A-9D, opieka nad zwierzętami bezdomnymi i kotami wolnożyjącymi z terenu m.st. Warszawy oraz zapobieganie bezdomności zwierząt w 2014 r., teatr WARSawy, organizacja Warszawskiej Olimpiady Młodzieży w relacji klubowej oraz jej podsumowanie, cały świat w naszej klasie, prowadzenie poradnictwa okolotestowego związanego z testowaniem na obecność HIV, program "Odzyskać dziecko", prowadzenie Ośrodka Wsparcia dla osób z niepełnosprawnością intelektualną - mieszkańców m.st. Warszawy, Warszawa też jest seniorką 2015!, inicjatywy młodzieżowe, Aktywne Miasto Rodzinne.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011, Nr 6, poz. 25).

²⁸ Pisemną zgodę wyraziły organizacje ubiegające się o prowadzenie działań w ramach lokalnych systemów wsparcia na obszarze Dziecięcych Stref Wsparcia STONOGA.

Oprócz 22 umów zawartych w trybie konkursu badaniem objęto 20 umów zawartych w latach 2014-2015²⁹ w trybie pozakonkursowym. We wszystkich przypadkach zadania publiczne objęte powyższymi umowami miały być realizowane nie dłużej niż 90 dni, a wysokość dofinansowania (wsparcia) nie przekroczyła kwoty 10 tys. zł na każde zadanie, co było zgodne z art. 19a ust. 1 udpp. Ustalono, że oferty złożone przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp, zostały zamieszczone na okres siedmiu dni w BIP, w siedzibie oraz na stronie internetowej Urzędu. Zgodnie z art. 19a ust. 5 udpp, po upływie terminu na zgłaszanie uwag dotyczących ofert, z dotacjobiorcami zostały niezwłocznie zawarte umowy wg wzoru określonego w rozporządzeniu MPiPS. Treść umów jednoznacznie określała prawa i obowiązki stron³⁰.

Za koordynację procesu przyznawania dotacji w trybie tzw. małych grantów odpowiada CKS. W tym celu prowadzi bieżący rejestr i monitoring informacji o napływających wnioskach, beneficjentach, terminie złożenia oferty i przyznanej kwocie. Pracownicy poszczególnych wydziałów i biur weryfikują powyższe dane w odniesieniu do małych grantów na podstawie ww. rejestru.

Łączna kwota środków przekazanych jednemu podmiotowi w trybie „małego grantu” nie przekroczyła kwoty 20 tys. zł, a łączna wysokość przyznanych w tym trybie środków nie przekroczyła 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez jednostkę. Odpowiadało to wymogom określonym w art. 19a ust. 6 i 7 udpp.

(dowód: akta kontroli str. 465-468, 503-509, 561-573, 598-603, 662-681, 792-836, 998-999, 1106-1111, 1132-1134)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Urząd m.st. Warszawy prawidłowo przeprowadzając postępowania na zlecenie realizacji zadań publicznych zapewnił możliwość prowadzenia działalności pożytku publicznego uprawnionym do tego podmiotom przy zachowaniu zasad uczciwej konkurencji oraz prawidłowo zawierał umowy o wykonanie zadań publicznych.

3. Prawidłowość i rzetelność dokonywania rozliczeń udzielonych dotacji, w tym wywiązanie się z obowiązku kontroli i oceny realizacji zleconych zadań

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zakładowym planem kont dla Urzędu m.st. Warszawy, jako jednostki budżetowej³¹, konto 224 służy do ewidencji rozliczenia udzielonych dotacji budżetowych oraz dotacji udzielonych z tytułu realizowanych projektów finansowanych z udziałem środków europejskich i środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Kontrola wykazała, że ewidencja

²⁹ Umowy do kontroli zostały wybrane metodą losową z zastosowaniem interwału. Kontrolą objęto umowy na realizację następujących zadań: kongres zdrowego starzenia, seniorów gry w ogrodach, ważne sprawy w życiu małego człowieka - spektakl plenerowy teatru ruchu adresowany do dzieci z m. st. Warszawy, fatamorgany miejskie, „Jak budować płaszczyznę współpracy pomiędzy uczestnikami życia szkolnego?”, imprezy sportowe – memoriał im. Wojciecha Kozery połączony z regatami zakończenia sezonu, Abchazja – kraj nieznany (nieistniejący), merytoryczne przygotowanie przewodnika po Warszawie dla osób z niepełnosprawnościami, „Czy rozumiem moje dziecko?” Szkolenia dla rodziców dzieci z niepełnosprawnością złożoną z zakresu alternatywnych sposobów komunikacji, Laska, Pies i GPS, koperta życia PCK, film dla każdego, wspólne święta rodzina pamięta, zrozumieć siebie, odzyskiwanie ciała – przywracanie pozytywnego obrazu i doświadczenia własnego ciała kobietom, które doświadczyły przemocy w rodzinie, problem bezdomności młodzieży i młodych dorosłych w Warszawie, zacytani – wielka zbiórka książek, „Rodzina w sieci. Wyrównywanie szans edukacyjnych” pilotaż, prowadzenie Klubu Absolwenta, Gielda Mocy – targi pracy osób z niepełnosprawnością.

³⁰ Zobowiązania zleceniobiorcy dotyczyły m. in. prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej i wykorzystania środków na cele przewidziane umową, zasad kontroli przez zleceniodawcę realizacji umowy i jej ostatecznego rozliczenia, dokonywania dozwolonych przesunięć w harmonogramie finansowym zadania, obowiązków w zakresie sprawozdawczości.

³¹ Zakładowy plan kont dla Urzędu m.st. Warszawy jako jednostki budżetowej wraz z zasadami funkcjonowania kont syntetycznych obowiązujący w Biurze Księgowości i Kontrasygnaty oraz w Biurze Podatków i Egzekucji stanowi załącznik nr 4 do zarządzenia nr 3222/2012 Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 13 sierpnia 2012 r. w sprawie przyjętych zasad rachunkowości w Urzędzie m.st. Warszawy (zmiany w ww. zarządzeniu wprowadzone zostały zarządzeniami Prezydenta m.st. Warszawy nr 3461/2012, 3953/2013, 4540/2013, 6155/2014 i 53/2015).

księgową zapewniała możliwość ustalenia wysokości przekazanych dotacji według podmiotów je otrzymujących oraz przeznaczenia tych środków, a także możliwość ustalenia dokonanych przez dany podmiot zwrotów środków dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1261-1268)

Szczegółowym badaniem w zakresie zgodności z umowami kwot dotacji i terminowości ich przekazywania oraz sprawowania przez Urząd kontroli prawidłowości realizacji dotowanych zadań objęto próbę 42 umów dotacji (o której mowa w pkt 2 niniejszego wystąpienia, przypis nr 27 i 30).

Stwierdzono, iż Urząd przekazywał środki dotacji w wysokościach i w terminach określonych w umowach, z wyjątkiem dwóch przypadków³², w których przekazanie dotacji lub transzy dotacji nastąpiło z siedmiodniowym opóźnieniem. W obu przypadkach dotacjobjiorcy wyrazili zgodę na przesunięcie terminu wypłaty.

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 465-468, 1389-1393, 1482)

Zgodnie z art.17 udpp, organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne zobowiązany jest do dokonywania kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności stanu realizacji zadania, efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania, prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy.

Zgodnie z § 15 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 3463/2012, po ogłoszeniu wyników danego konkursu ofert, biuro planuje kontrolę realizacji zadań publicznych, na które zostały przyznane dotacje. Kontrolę (merytoryczną lub finansową) przeprowadza się przynajmniej raz w odniesieniu do każdego zadania (w trakcie trwania lub po jego zakończeniu). Z każdej kontroli należy sporządzić protokół, który zawiera m.in. datę kontroli, numer i datę umowy, tytuł zadania publicznego będącego przedmiotem kontroli, opis elementów zadania podlegających kontroli wraz z informacją czy są zgodne z umową, czytelny podpis kontrolującego oraz osoby reprezentującej kontrolowanego. Przy kontroli finansowej uwagę należy zwrócić w szczególności na prowadzenie wyodrębnionej księgowości dla danej dotacji, dokumentację wkładu własnego, racjonalność i terminowość otrzymanych środków, prawidłowość i kompletność dowodów księgowych dotyczących wydatkowania środków dotacji. Kontrola finansowa obejmuje m.in. oryginały faktur/rachunków, które zawarte są w zestawieniu faktur/rachunków w sprawozdaniu wraz z potwierdzeniem zapłaty. W przypadku dotacji udzielanych w trybie art. 19a udpp, zgodnie z § 13 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 2907/2012, kontrola prawidłowości realizacji zadania, akceptacja sprawozdania i rozliczenie dotacji następuje zgodnie z zasadami obowiązującymi w tych obszarach dla dotacji udzielonych w trybie konkursowym.

(dowód: akta kontroli str. 1255, 1260, 1854-1865)

W sprawie ilości przeprowadzanych kontroli zadań realizowanych z dotacji udzielanych w trybie udpp, Pełnomocnik poinformował, iż w latach 2013 – I półrocze 2015 biura merytoryczne udzielające dotacji zrealizowały 1 120 kontroli³³, w tym 759 kontroli merytorycznych i 361 kontroli finansowych, natomiast Biuro Kontroli przeprowadziło 21 kontroli finansowych w zakresie prawidłowości udzielania oraz wykorzystania dotacji. Pełnomocnik dodał, iż każde działanie kontrolne uzależnione jest od możliwości organizacyjnych poszczególnych komórek.

(dowód: akta kontroli str. 1846-1853)

³² Dotyczy umów nr B/VI/3/1/188/2014-2015 z 31 marca 2014 r. oraz nr KU/B/VII/1/1/23814 z 2 lipca 2014 r.

³³ Co stanowi 40,1% dotacji udzielonych w trybie konkursowym oraz w trybie małych grantów w podanym okresie.

Ustalono, że wg stanu na 30 lipca 2015 r., działaniami kontrolnymi – w różnych formach – objęto 19 spośród objętych badaniem szczegółowym NIK 42 zadań realizowanych z udziałem środków z dotacji. I tak:

1) Biura merytoryczne udzielające dotacji w odniesieniu do 11 zadań przeprowadziły dziewięć kontroli merytorycznych i dwie kontrole finansowe. Wszystkie kontrole merytoryczne oraz jedna kontrola finansowa przeprowadzone zostały w miejscu realizacji zadania, natomiast jedna kontrola finansowa została przeprowadzona w siedzibie biura, które udzieliło dotacji.

Z przeprowadzonych kontroli biura merytoryczne sporządziły protokoły kontroli (łącznie 14 protokołów³⁴), które zawierały elementy wymagane zarządzeniem nr 3463/12 z wyjątkiem:

- protokołu kontroli dotacji nr BE/B/2/9/1-244/9/2015/MG, który nie zawierał numeru i daty podpisania umowy. Dyrektor Biura Edukacji wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia. Protokół został uzupełniony o brakujące elementy.
- protokołu kontroli dotacji nr CKS-WOP/IDA/X/3/3/17/10/2015/NGO, który nie zawierał informacji, czy zadanie podlegające kontroli zostało zrealizowane zgodnie z umową. Dyrektor CKS Pan Krzysztof Mikołajewski podał, iż pracownikom przypomniano o konieczności stosowania się do wytycznych.

2) Poza wyżej opisanymi 11 kontrolami merytorycznymi i finansowymi Biuro Pomocy i Projektów Społecznych, w ramach bieżącej kontroli merytorycznej dotowanych zadań przeprowadziło siedem wizytacji sześciu zadań. Z wizytacji sporządzone zostały notatki, przy czym żadna z nich nie zawierała wszystkich elementów wymaganych zarządzeniem nr 3463/2012 dla protokołu kontroli, w szczególności podpisu kontrolowanego (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości).

3) W odniesieniu do trzech zadań jako przeprowadzenie kontroli merytorycznej i finansowej uznano – jak wynika ze złożonych wyjaśnień – zatwierdzenie sprawozdań z wykonania zadania publicznego złożonych przez dotacjobiorców. Jak wykazała kontrola NIK, w żadnym z tych przypadków nie sporządzono protokołów z kontroli, o których mowa w zarządzeniu nr 3463/2012.

4) Kontrolę finansową jednego z zadań objętych badaniem NIK przeprowadziło, w siedzibie dotacjobiorcy, Biuro Kontroli w ramach obowiązków wynikających z regulaminu wewnętrznego Biura.

(dowód: akta kontroli str. 9-612, 1285-1289, 1400, 1443-1472)

Z przedłożonych przez Biuro Edukacji, Biuro Sportu i Rekreacji, Biuro Kultury i CKS planów kontroli dotacji wynika, że objęte badaniem NIK zadania, których nie skontrolowano do 30 lipca 2015 r. zostaną objęte kontrolą w późniejszym terminie. Ustalono, że Biuro Pomocy i Projektów Społecznych nie sporządza planów kontroli dotacji. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Pomocy i Projektów Społecznych, 11 zadań objętych badaniem NIK, dla których do dnia 31 lipca 2015 r. nie przeprowadzono kontroli, zostanie skontrolowanych w późniejszym terminie, w tym jedno poprzez przyjęcie złożonego przez dotacjobiorcę sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 1285-1535, 1849-1865)

Zgodnie z art. 18 udpp dotacjobiorca w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego sporządza sprawozdanie z wykonania zadania publicznego. Okresem sprawozdawczym jest rok budżetowy. Kwestie konieczności przedłożenia sprawozdań z realizacji zadania (zarówno końcowych, jak

³⁴ W przypadku trzech dotacji, kontrola została przeprowadzona dwukrotnie i sporządzono po dwa protokoły kontroli.

i częściowych) zostały uregulowane we wszystkich objętych badaniem NIK umowach. Badaniem objęto 33 sprawozdania z wykonania zadania publicznego, tj. wszystkie złożone w ramach badanych umów dotacji (wg stanu na dzień 31 lipca 2015 r.), z tego 22 sprawozdań końcowych i 11 sprawozdań częściowych. Kontrola wykazała, że dotacjebiorcy złożyli sprawozdania w terminach wynikających z umów, z wyjątkiem sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego realizowanego na podstawie umowy nr PS/B/VI/3/3/367/2014. Zleceniobiorca tego zadania złożył sprawozdanie z 7-dniowym opóźnieniem uzasadniając to długotrwałą chorobą pracownika zajmującego się rozliczaniem dotacji. Wszystkie sprawozdania zostały sporządzone wg wzoru określonego w rozporządzeniu MPiPS, zgodnie z wymogami określonymi w umowach dotacji.

Kontrola wykazała, że termin zatwierdzania sprawozdań końcowych i/lub częściowych (lub ich korekt) przez pracowników Urzędu wynosił od 3 do 195 dni. Większość sprawozdań została zatwierdzona w terminie do 30 dni (16 sprawozdań). W terminie do 60 dni zostało zatwierdzonych pięć sprawozdań, powyżej 60 dni – cztery sprawozdania (odpowiednio 72, 90, 103 oraz 195 dni). Do dnia 17 sierpnia 2015 r. nie zostało zatwierdzone sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego realizowanego na podstawie umowy CKS-WOP-IDA/X/3/3/17/10/2015/NGO złożone przez dotacjebiorcę w dniu 1 czerwca 2015 r. Jak wyjaśnił Dyrektor CKS Pan Krzysztof Mikołajewski, sprawozdanie zostało zatwierdzone w części merytorycznej w dniu 24 czerwca 2015 r., natomiast nadal trwa weryfikacja dokumentu pod względem finansowym.

Kontrola nie wykazała przewlekłości w realizacji czynności weryfikujących złożone sprawozdania, a długotrwałe ich zatwierdzanie spowodowane było koniecznością wzywania dotacjebiorców do złożenia wyjaśnień i rozstrzygnięcia spornych kwestii. Ponadto, wg wyjaśnień dyrektorów biur rozliczających dotacje, wynikało to było również m.in. z nałożenia się wielu obowiązków w okresie zatwierdzania sprawozdań (trwające nowe konkursy, podpisywanie umów, kontrole dotacji), ograniczeń kadrowych oraz konieczności zapoznania się nowych pracowników z dokumentacją dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 6-1254, 1285-1289, 1367-1370, 1394-1398, 1451-1455, 1475-1481)

Zgodnie z art. 252 ust. 1 ufp, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia ww. okoliczności. Wartość zwróconych środków dotacji udzielonych w latach 2013-2015 (I połowa) wyniosła 662,3 tys. zł, w tym środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem – 197,3 tys. zł. Na 31 lipca 2015 r. pięciu dotacjebiorców nie zwróciło środków, pomimo, iż termin ich zwrotu upłynął.

Kontrolą objęto skuteczność działań Urzędu w zakresie dochodzenia zwrotu należności w odniesieniu do 12 umów dotacji (siedmiu zwróconych i pięciu niezwróconych). Stwierdzono, iż w dziesięciu przypadkach konieczność zwrotu dotacji lub jej części wynikała z przeprowadzonej kontroli finansowej lub merytorycznej, natomiast w dwóch przypadkach z danych przedstawionych w sprawozdaniach końcowych z wykonania zadania publicznego, potwierdzonych postępowaniem administracyjnym. Pracownicy Urzędu bez zbędnej zwłoki dochodzili zwrotu należności wraz z odsetkami, tj. prowadzono postępowania administracyjne, wydawano decyzje w sprawie zwrotu dotacji, w jednym przypadku został wystawiony tytuł wykonawczy.

(dowód: akta kontroli str. 1541-1831, 1346-1366, 1868-1869)

Konto 221, zgodnie z zakładowym planem kont, służy do ewidencji należności z tytułu dochodów budżetowych. Kontrola wykazała, że należności ewidencjonowane były zgodnie z przyjętymi zasadami.

(dowód: akta kontroli str. 746, 1261-1284)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie przeprowadzania i dokumentowania kontroli dotacji udzielanych jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przeprowadzone kontrole trzech dotowanych zadań publicznych³⁵ nie zostały udokumentowane w sposób wymagany zarządzeniem nr 3463/2012, tj. nie sporządzono protokołów kontroli. Wg wyjaśnień dyrektorów Biura Pomocy i Projektów Społecznych oraz Biura Edukacji kontrole realizacji trzech dotowanych zadań publicznych zostały przeprowadzone w trakcie zatwierdzania sprawozdań z ich wykonania, a analiza finansowa i merytoryczna sprawozdania z realizacji zdania wraz z przedłożonymi dokumentami merytorycznymi i finansowymi wyczerpuje wszystkie elementy kontroli, o których mowa w zarządzeniu nr 3463/2012. NIK stwierdza, że § 15 pkt 1 ppkt 6 ww. zarządzenia w sposób nie budzący wątpliwości nakłada obowiązek sporządzenie protokołu w określonej formie.

2. Siedem notatek z przeprowadzonych przez Biuro Pomocy i Projektów Społecznych wizytacji sześciu zadań realizowanych ze środków dotacji nie zawierało niektórych elementów wymaganych zarządzeniem nr 3463/2012 dla protokołu kontroli wykonania dotowanych zadań. Brakowało: podpisu kontrolowanego (we wszystkich notatkach)³⁶, daty umowy (dwie notatki³⁷) oraz informacji czy zadania podlegające kontroli są zgodne z umową (jedna notatka³⁸). Jak podał Dyrektor Biura Pomocy i Projektów Społecznych brak niektórych wymaganych elementów nie wpływa na prawidłową realizację zadania przez dotacjopoborców. Zdaniem NIK, zarządzenie nr 3463/2012 nie określa co prawda formy kontroli dotowanych zadań ale zobowiązuje do właściwego ich dokumentowania poprzez sporządzenie protokołu kontroli.

3. Zgodnie z umową nr KU/B/VII/1/1/206 z dnia 27 maja 2014 r. zawartą z Fundacją Krystyny Jandy Na Rzecz Kultury na realizację zadania wieloletniego Wybrane premiery Teatru Polonia i Och-Teatru w latach 2014-2016, w każdym roku realizacji zadania dotacjopoborca zobowiązany został do wystawienia 10 spektakli (po pięć w każdym teatrze). Łączna kwota dotacji na to zadanie wyniosła 2 250 tys. zł (po 750 tys. zł w każdym roku), natomiast procentowy udział dotacji w całkowitych kosztach zadania publicznego miał wynieść nie więcej niż 46,70% w 2014 r., 37,88% w 2015 r. i 36,95% w 2016 r. Pismem z 12 grudnia 2014 r. Prezes Fundacji zwróciła się do Dyrektora Biura Kultury o wyrażenie zgody na zmniejszenie ilości spektakli w 2014 r. z 10 do dziewięciu oraz pozostawienia kwoty dotacji na niezmienionym poziomie. Aneks nr 1 z 23 grudnia 2014 r. zmieniono zakres rzeczowy zadania w 2014 r. zgodnie z wnioskiem Fundacji, pozostawiając kwotę dotacji na 2014 r. na poziomie 750 000 zł (również koszt całkowity zadania nie uległ zmianie). Ze sprawozdania z wykonania zadania publicznego za 2014 r. wynika, że wszystkich płatności dokonano przed datą podpisania aneksu do umowy. Pierwsza

³⁵ Umowa z Fundacją Psychoedukacji i Terapii Desiderio (PS/B/VI/1/6/10/144/2015), Fundacją Nowy Świat Kobiet (PS/B/VI/1/6/10/300/2015), Chorągiew Stołeczna ZHP „Harcerska Akcja Zimowa” (BE/B/2/7/U-353/17/2014-2015/NGO).

³⁶ Dotyczy umów nr PS/B/VI/6/3/10/101/2014 (Fundacja Centrum Praw Kobiet), nr B/VI/3/1/188/2014-2015 (Stowarzyszenie Pomocy i Interwencji Społecznej), PS/B/VI/1/6/10/300/2015 (Fundacja Nowy Świat Kobiet), PS/B/VI/3/3/198/2014 (Fundacja Vis Maior), PS/B/VI/3/10/36/2014 (Fundacja na Rzecz Zdrowego Starzenia), PS/B/VI/3/10/191/2014 (Stowarzyszenie Przewodników Turystycznych Złota Kaczka).

³⁷ PS/B/VI/3/10/36/2014 (Fundacja na Rzecz Zdrowego Starzenia) i PS/B/VI/3/10/191/2014 (Stowarzyszenie Przewodników Turystycznych Złota Kaczka).

³⁸ PS/B/VI/3/10/36/2014 (Fundacja na Rzecz Zdrowego Starzenia).

transza dotacji na 2015 r. została przekazana dotacjobiorcy w dniu 10 marca 2015 r. (400 tys. zł). Pismem z 24 kwietnia 2015 r. Prezes Fundacji zwróciła się do Dyrektora Biura Kultury z prośbą o zmniejszenie zakresu rzeczowego zadania w 2015 r. poprzez zmniejszenie liczby spektakli z 10 do sześciu, zmniejszenie kosztu całkowitego zadania z 1 980 tys. zł do 1 150 tys. zł oraz pozostawieniu kwoty dotacji na niezmiennym poziomie. Dyrektor Biura Kultury nie wyraził zgody na zmiany, proponując jednocześnie realizację innych spektakli, możliwych i pewnych do zrealizowania oraz rozważenie możliwości wprowadzenia do programu teatrów innych, alternatywnych pozycji w harmonogramach, np. warsztatów teatralnych, zajęć z zakresu edukacji teatralnej tak, by liczba realizowanych wydarzeń w ramach zadania konkursowego nie uległa znaczącemu zmniejszeniu. Pismem z 15 czerwca 2015 r. Prezes Fundacji ponownie zwróciła się o zgodę na zmniejszenie zakresu rzeczowego zadania poprzez zmniejszenie ilości wyprodukowanych spektakli z dziesięciu do ośmiu oraz zmniejszenie kosztu całkowitego zadania z 1 980 tys. do 1 570 tys. zł, bez zmniejszania kwoty dotacji. Z wniosku wynika, że w okresie styczeń – czerwiec 2015 r. zostały zrealizowane trzy spektakle, których nie przewidziano w umowie, a jeden spektakl zrealizowano w I kwartale, a nie w II półroczu 2015 r., jak wynikało to z umowy. W dniu 10 sierpnia 2015 r. został podpisany aneks do umowy, zgodnie z którym w 2015 r. całkowity koszt zadania wyniósł 1 570 tys. zł, kwota dotacji 750 tys. zł, a jej udział w całkowitym koszcie 47,77%. Jednocześnie zmniejszeniu uległa liczba premier w stosunku do harmonogramu pierwotnego – z 10 do ośmiu, a planowane pierwotnie premiery zostały zastąpione innymi.

W powyższej sprawie Dyrektor Biura Kultury wyjaśnił, że zwiększenie procentowego udziału dotacji wyniosło 9,89 punktów procentowych, co jest zgodne z warunkami umowy. Biuro Kultury wyraziło zgodę na zmniejszenie zakresu rzeczowego zadania ze względu na zmianę kosztów związanych z produkcją planowanych premier, w ocenie biura, dla zachowania płynności i efektywności realizacji zadania uzasadnione było wyrażenie zgody na zmiany zakresu rzeczowego. Dyrektor Biura Kultury dodał, że Fundacja na etapie przygotowania umowy informowała o możliwych zmianach w harmonogramie, a biuro wyraziło ustną zgodę na dokonywanie zmian i by zachować płynność zadania ustalono, że aneks zostanie sporządzony po ostatecznym uzgodnieniu wszystkich terminów. W wyjaśnieniach z dnia 9 października 2015 r. Dyrektor Biura Kultury wyjaśnił dodatkowo, że „wszystkie zmiany do umowy ww., w ocenie Biura Kultury, zostały wprowadzone z zachowaniem pisemnej formy aneksów podpisanych przez obie strony zgodnie z §20. Organizacja przed podpisaniem każdego aneksu do umowy składała pisma, które były podstawą do ich zawarcia. W sytuacji gdy zmiany mogą istotnie wpłynąć na zachowanie płynności realizacja zadania, Biuro Kultury konsultuje się wcześniej z Organizatorem. Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku takich zadań, których etap realizacji trwa nieprzerwanie przez cały rok i przy których brak wcześniejszej konsultacji może znacząco wpłynąć na efektywność jego wykonania.”

(dowód: akta kontroli str. 9-196, 1876-1877)

Zdaniem NIK, przyjęcie praktyki wyrażania ustnych zgód na zmiany zakresu ww. umowy w trakcie jej realizacji i formalizowania tych zmian aneksem po uzgodnieniu ostatecznego zakresu umowy, stoi w sprzeczności z § 20 tej umowy, który stanowi, iż zmiany, uzupełnienia i oświadczenia składane w związku z umową wymagają pod rygorem nieważności zawarcia w formie pisemnej aneksu. Praktyka taka narusza także zasadę pisemności umów wyrażoną w art. 16 ust. 2 udpp.

tj. realizacji obowiązku określonego w §15 pkt 2 zarządzenia 3463/2012 (wg opracowanego wcześniej planu kontroli lub ad hoc bez takiego planu), a także formy przeprowadzania oraz dokumentowania takich kontroli.

Ustalono, że biura udzielające dotacji, poza Biurem Pomocy, celem realizacji ww. obowiązku sporządzały plany kontroli. Według Dyrektora Biura Pomocy, ww. zarządzenie zobowiązuje do planowania kontroli a nie sporządzania planów kontroli, za czynności kontrolne w Biurze odpowiedzialny jest pracownik merytoryczny, który biorąc pod uwagę specyfikę zadania, planuje na bieżąco kontrole i wskazuje termin przeprowadzenia kontroli/wizytacji oraz uzgadnia go bezpośrednio z przełożonym. Zdaniem NIK, określony w § 15 pkt 2 zarządzenia nr 3463/2012 obowiązek planowania kontroli w momencie ogłoszenia wyników konkursu lub w momencie przyznania dotacji, w sytuacji udzielania kilkudziesięciu dotacji rocznie wymaga sporządzenia planu kontroli, który pozwala na odpowiednie zarządzanie czasem i zasobami kadrowymi oraz gwarantuje, iż każda dotacja zostanie poddana kontroli. Z wyjaśnień Pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi wynika, że przypomniał on Dyrektorowi Biura o konieczności stworzenia i prowadzenia planu kontroli.

Zdaniem NIK, dowolna i wybiórcza interpretacja wewnętrznych wymagań dla kontroli dotacji udzielanych jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych powoduje np., że uznane za takie kontrole wizytacje lub analizy sprawozdań nie są rzetelnie dokumentowane. W sprawie ujednoczenia stosowania procedur wewnętrznych, Pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi poinformował, iż w 2015 r. rozpoczęto szkolenia dla pracowników Urzędu w tym zakresie oraz powołano zespół w ramach WRPP mający na celu przeanalizowanie istniejącego trybu ogłaszania, przeprowadzania i ogłaszania wyników otwartych konkursów ofert oraz tryb rozliczania i kontroli przyznanych dotacji na realizację zadań publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1110, 1155-1228, 1849-1851)

NIK zwraca uwagę na brak spójności pomiędzy zapisami instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych³⁹ a zapisami umów dotacji w zakresie terminu rozliczania sprawozdań z wykonania zadania publicznego. Zgodnie z instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, rozliczenie dotacji dokonują właściwe biura w terminach określonych w umowie. W żadnej z 42 umów, objętych kontrolą NIK, nie określono jednakże terminu zatwierdzenia sprawozdania przez dyrektora właściwego biura. Według wyjaśnień Pełnomocnika Prezydenta ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, wydaje się zasadne nie narzucanie obowiązku wpisania do umów daty zatwierdzenia sprawozdania. Zastępca Dyrektora CKS Pani Karolina Malczyk dodała, iż w związku z przygotowywaną zmianą Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie, CKS zgłosi uwagę dotyczącą usunięcia zapisu odwołującego się do umowy w zakresie terminu weryfikacji złożonych sprawozdań z realizacji zadań publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 745-746)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w badanym obszarze. Urząd m.st. Warszawy prawidłowo dokonywał rozliczeń dotacji na podstawie złożonych sprawozdań z wykonania zadania publicznego oraz dochodził należności z tytułu dotacji niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

³⁹ Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie m.st. Warszawy stanowiąca załącznik do zarządzenia nr 5475/2010 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 29 października 2010 r. (rozdział V Realizacja operacji finansowych, § 19 Dokumentacja obrotu finansowego, pkt 10 Dokumentacja rozliczania udzielonych dotacji ppkt 5).

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, wnosi o:

1. Dokumentowanie kontroli dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie wewnętrznymi przepisami.
2. Dokonywanie zmian w zapisach umów dotacji w formie pisemnej przed realizacją zadania w zmienionym zakresie.
3. Terminowe publikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdań z realizacji programów współpracy z organizacjami pozarządowymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dniapaździernika 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontroler/Kontrolerzy
Beata Burtka
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
Podpis

Iwona Pogonowska
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

⁴⁰ Dz. U. z 2015 r., poz.1096.