



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.009.01.2020

Pan
Dariusz Drelich
Wojewoda Pomorski

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27
80-810 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/006 „Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, 80-810 Gdańsk, ul. Okopowa 21/27 (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Drelich, Wojewoda Pomorski, od 9 grudnia 2015 r. (dalej: „Wojewoda”).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prawidłowość ustanowienia i realizacji programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz efekty ich realizacji.2. Prawidłowość zlecenia zadań publicznym organizacjom pozarządowym i ich rozliczania oraz efekty realizacji tych zadań.
Okres objęty kontrolą	Od 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych oraz dla zdarzeń wcześniejszych o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Piotr Arendt, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/99/2020 z 9 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda ustanowił roczne Programy Współpracy Wojewody Pomorskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³ (dalej: „udpp”) na lata 2017-2020 (dalej: „Programy Współpracy”). W Programach tych określono finansowe i pozafinansowe formy współpracy z organizacjami pozarządowymi i terminowo sporządzano sprawozdania z realizacji tych Programów. Stwierdzono jednak, że nie dotrzymano wymaganych terminów przyjęcia tych Programów.

Otwarte konkursy ofert na dofinansowanie i realizację zadań zleconych organizacjom pożytku publicznego zostały przeprowadzone przez Urząd w latach 2017-2020 zgodnie z obowiązującymi przepisami, a wybrane podmioty gwarantowały realizację celów założonych w Programach Współpracy, w ramach określonych w nich zadań priorytetowych. Zbadane umowy, poza dwoma przypadkami, zostały sporządzone rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W Urzędzie nie korzystano z prawa do przeprowadzenia kontroli beneficjentów dotacji z zakresu ratownictwa wodnego i nie wprowadzono mechanizmów zapobiegających podwójnemu finansowaniu zadań publicznych. Stwierdzono również przypadki nierzetelnej weryfikacji sprawozdań złożonych przez beneficjentów dotacji. W wyniku powyższego, w przypadku jednego⁴ z beneficjentów, rozliczono i zatwierdzono sprawozdanie, które zawierało szereg nieprawidłowości, m.in. ujęto w nim wydatki, które nie były związane z celem na jaki została udzielona dotacja i które to wydatki rozliczone zostały również w ramach dotacji udzielonej przez inny podmiot [.....]⁵. Skutkiem tego było pobranie przez ten podmiot dotacji w nadmiernej wysokości (łącznie co najmniej 102,3 tys. zł). Ponadto nierzetelnie nadzorowano i egzekwowano wywiązywanie się tego podmiotu z realizacji niektórych obowiązków wynikających z umowy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawidłowość ustanowienia i realizacji programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz efekty realizacji tych programów

Opis stanu faktycznego

1. Wojewoda ustanowił roczne Programy Współpracy na lata 2017-2020, które zostały przyjęte zarządzeniami Wojewody Pomorskiego odpowiednio w dniach: 1 grudnia 2016 r., 19 grudnia 2017 r., 27 grudnia 2018 r. i 6 grudnia 2019 r. i zawierały elementy określone w art. 5a ust. 4 udpp.

Celami głównymi ww. Programów Współpracy było zwiększenie skuteczności i jakości realizacji zadań publicznych na rzecz mieszkańców województwa w 2017 r., oraz wspieranie aktywności obywatelskiej i rozwijanie partnerstwa

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.

⁴ Spośród trzech beneficjentów dotacji, objętych kontrolą bezpośrednią.

⁵ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę skarbową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.).

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

pomiędzy administracją rządową i podmiotami niepublicznymi w realizacji zadań publicznych na rzecz mieszkańców województwa w pozostałych latach, natomiast celami szczegółowymi były:

- rozwój systemu wsparcia dla osób i rodzin w trudnej sytuacji życiowej,
- wspieranie inicjatyw obywatelskich w rozwiązywaniu problemów lokalnych i regionalnych,
- tworzenie warunków do zwiększania aktywności społecznej mieszkańców województwa pomorskiego (w latach 2017-2018), a od 2019 r. tworzenie warunków do zwiększania aktywności społecznej mieszkańców województwa pomorskiego oraz łączenia jej ze zdobywaniem wiedzy w sferze działań obywatelskich w realizacji oddolnych inicjatyw przyczyniających się do wzrostu partycypacji obywateli w sprawach publicznych,
- kształtowanie współpracy pomiędzy organizacjami a Wojewodą i rządową administracją zespoloną w województwie.

(akta kontroli str. 3-79)

2. W Programach Współpracy na lata 2017-2020 określono pozafinansowe formy współpracy z organizacjami pozarządowymi, które miały polegać na podejmowaniu w miarę możliwości współpracy polegającej na:

- organizacji spotkań, konferencji, szkoleń, w szczególności w celu ułatwienia organizacjom pozarządowym nawiązania kontaktów oraz wzmocnienia współpracy;
- konsultacji projektów aktów normatywnych, w zakresie działalności statutowej organizacji oraz dokumentów o charakterze programowym i strategicznym, dotyczące szeroko rozumianej aktywności obywatelskiej;
- wzajemnej wymianie informacji o planowanych kierunkach działania i współdziałania w szczególności poprzez strony internetowe i spotkania;
- wspomaganium technicznym, szkoleniowym i informacyjnym organizacji realizujących na terenie województwa swoje cele statutowe, o ile są one zgodne z zadaniami Wojewody i administracji zespolonej;
- współorganizowaniu z organizacjami różnych przedsięwzięć;
- zapraszaniu przedstawicieli organizacji do pracy w zespołach tematycznych;
- zamieszczaniu informacji o organizacjach w wydawanych przez siebie materiałach informacyjnych lub na stronie internetowej.

Ponadto Wojewoda mógł obejmować patronat honorowy nad programami lub projektami organizacji i udzielać pisemnych rekomendacji organizacjom. W latach 2017-2020 (do 5 sierpnia) do Wojewody wpłynęło odpowiednio: 187, 185, 176 i 64 wnioski o objęcie patronatem honorowym programów lub projektów oraz odpowiednio: 14, 10, 10 i trzy wnioski o udział w komitetach honorowych. Zasady przyznawania patronatów honorowych i udziału Wojewody w komitetach honorowych imprez i uroczystości zostały opublikowane na stronie Urzędu⁷. W ww. okresie Wojewoda odmówił objęcia patronatem honorowym odpowiednio: 28, 20, 26 i 13 projektów i udziału w trzech komitetach honorowych (dwóch w 2017 r. i jednym w 2019 r.). Jako przyczyny odmowy objęcia patronatem honorowym lub udziału w komitetach honorowych wskazywano „niewystarczające uzasadnienie zgodnie z zasadami przyznawania patronatów honorowych i udziale w komitetach honorowych”.

(akta kontroli str. 118-125)

⁷ <https://www.gdansk.uw.gov.pl/patronaty-i-komitety-honorowe-wojewody-i-wicewojewody-pomorskiego/439-zasady-przyznawania-patronatow-honorowych>.

W ramach pozafinansowych form współpracy z organizacjami pozarządowymi w latach 2017-2020 m.in.:

- organizowano spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych w Urzędzie oraz poza Urzędem (np. w Kuratorium Oświaty w Gdańsku),
- Pełnomocnik Wojewody Pomorskiego do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: „Pełnomocnik”) brał udział w konferencjach, spotkaniach, konsultacjach imprezach okolicznościowych i in.,
- na stronie Urzędu publikowano informacje z zakresu organizowanych przez wybrane ministerstwa konkursów ofert,
- zorganizowano spotkania informacyjne, które prowadził przedstawiciel Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego,
- prowadzono bieżącą współpracę z organizacjami pozarządowymi, polegającą na informowaniu drogą elektroniczną organizacji z terenu województwa o spotkaniach, szkoleniach, projektach związanych z działalnością pożytku publicznego⁸.

(akta kontroli str.18-66, 80-94)

3. W Programach Współpracy na lata 2017-2020 nie określono rezultatów realizacji przyjętych celów, a także narzędzi do mierzenia osiąganych celów i efektów realizowanych Programów.

(akta kontroli str. 3-79, 109-116)

Pełnomocnik wyjaśniła, że zasady przeprowadzania ewaluacji, która została zapisana w Programach Współpracy, za lata 2017-2020 nie zostały szczegółowo określone ponieważ nie było takiego wymogu, natomiast była koordynowana i realizowana za pomocą informacji uzyskiwanych od podmiotów zaangażowanych w jej realizację. Dotacja z budżetu państwa przyznawana poszczególnym wojewodom na realizację programu współpracy od 2017 r. nie ulegała zmianom, tzn. corocznie budżet na program współpracy Wojewody wynosił 3.080.000 zł. Najważniejsze priorytety zostały określone z obszaru pomocy społecznej, wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży z obszarów wiejskich i z utrudnionym dostępem do wypoczynku, a także z zakresu ratownictwa wodnego z uwagi na ukształtowanie województwa z liczną bazą dostępnych plaż, basenów miejskich i jezior. Z uwagi na powtarzalność kwoty dotacji, nie zmieniano priorytetowych zadań do realizacji w ramach konkursów, a efekty realizacji były bieżąco monitorowane poprzez rozliczanie finansowe podpisanych umów oraz poprzez przeprowadzane kontrole w organizacjach pozarządowych. Wyjaśniła także, że zamierzone cele i efekty z przeprowadzonych konkursów zostały zrealizowane przez beneficjentów za każdym razem, a szczegółowe informacje umieszczano w sprawozdaniach z realizacji programów.

(akta kontroli str.109-116)

W ocenie NIK określenie w Programach Współpracy spodziewanych efektów ich realizacji oraz sposobów i metod ich mierzenia jest istotne i ma zasadnicze znaczenie w procesie ewaluacji tych programów, a także tworzenia Programów Współpracy na kolejne lata. Przyjęty przez Urząd sposób monitorowania efektów nie gwarantuje rzetelnej oceny realizacji założonych celów Programów Współpracy.

⁸ Np. informowano: o naborach do Rady Działalności Pożytku Publicznego o organizowaniu spotkań związanych z Funduszem Inicjatyw Obywatelskich, Programem Rozwoju Organizacji Obywatelskich, o konsultacjach Funduszu „Aktywni Obywatele”, o konferencjach i in.

W Programie Współpracy na rok 2020 w rozdziale 12 opisano przebieg konsultacji przeprowadzonych w 2018 roku i wskazano, że Wojewoda ogłosił konsultacje w okresie od 19 września do 05 listopada 2018 r., podczas gdy w rzeczywistości konsultacje te ogłoszono w terminie od 10 października do 25 października 2019 r.

(akta kontroli str. 68-79, 97-104)

Pełnomocnik wyjaśniła m.in., że w rozdziale 12 w informacji o sposobie tworzenia Programu oraz przebiegu konsultacji błędnie wskazano rok 2018 zamiast roku 2019, a także daty ogłoszonych konsultacji. Wskazała ponadto, że opracowując program na rok 2021 dołoży wszelkiej staranności, aby taki błąd nie miał miejsca oraz, że przebieg ogłoszonych konsultacji zostanie prawidłowo opisany w sprawozdaniu z wykonania tego programu.

(akta kontroli str. 97-104)

4. Zgodnie z ww. Programami Współpracy (rozdział 11):

- bieżącym monitoringiem oraz oceną realizacji programów zajmował się Pełnomocnik (przed 2018 rokiem koordynator), we współpracy z kierującymi Wydziałami, Delegaturą Urzędu i administracją zespoloną, a także z przedstawicielami pomorskich organizacji;
- ewaluacja polegać miała na ocenie realizacji opisanych zasad i trybów współpracy, w szczególności w oparciu o badania ankietowe, dane z monitoringu;
- w rocznym sprawozdaniu z realizacji programu Pełnomocnik przedstawiał ocenę stanu współpracy organizacji z Wojewodą w realizacji projektów oraz uwagi, wnioski i propozycje wpływające z tej współpracy.

Pełnomocnik wyjaśniła, że art. 5b ust. 3 udpp obliguje Wojewodę do sporządzania corocznego sprawozdania z realizacji Programów Współpracy, w którym dokonywana jest szczegółowa ocena realizacji Programu Współpracy. Takie sprawozdania zostały za lata 2017, 2018 i 2019 opracowane i umieszczone na stronie BIP Urzędu. Realizacja Programów Współpracy w każdym roku obowiązywania istotnie zwiększyła skuteczność i jakość realizacji zadań publicznych na rzecz mieszkańców województwa pomorskiego. Ponadto wyjaśniła, że wykonane projekty i działania w ramach współpracy Wojewody, rządowej administracji zespolonej i organizacji pozarządowych przyczyniły się do rozwoju widocznej z każdym rokiem współpracy międzysektorowej w województwie pomorskim. Udział organizacji społecznych we współpracy międzysektorowej pozwalał podejmować działania na rzecz lepszej realizacji zadań publicznych. W wyniku bieżącego monitoringu oraz oceny Programu rekomendowane było wspieranie aktywności obywatelskiej i rozwijanie partnerstwa pomiędzy administracją rządową i podmiotami pozarządowymi w realizacji zadań publicznych na rzecz mieszkańców województwa pomorskiego. Wyjaśniła również, że priorytetem w kolejnych latach działania Programu powinno stać się tworzenie warunków do zwiększania aktywności społecznej mieszkańców województwa pomorskiego oraz łączenia jej ze zdobywaniem wiedzy w sferze działań obywatelskich w realizacji oddolnych inicjatyw przyczyniających się do wzrostu partycypacji obywateli w sprawach publicznych. Sprawozdania były opracowywane na podstawie informacji uzyskiwanych corocznie od realizatorów poszczególnych konkursów, a mianowicie Pomorskiego Kuratora Oświaty, Wydziału Polityki Społecznej Urzędu (dalej: „WPS”) i Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (dalej: „WBiZK”).

(akta kontroli str.18-66, 80-94, 109-116)

5. Zgodnie z art. 5b ust. 3 udpp Wojewoda składał sprawozdania z realizacji Programów Współpracy za lata 2017-2019 i ogłaszał ich treść w BIP Urzędu

w terminie do 30 kwietnia roku następnego. W sprawozdaniach zawarto m.in. informacje o współpracy finansowej i pozafinansowej z organizacjami pozarządowymi, przeprowadzonych otwartych konkursach ofert oraz dokonano ocen realizacji Programów Współpracy. Dane do sprawozdań pozyskiwano z Wydziałów realizujących w Urzędzie zadania związane z Programami (WPS i WBiZK), z Kuratorium Oświaty w Gdańsku oraz ze sprawozdań Pełnomocnika z realizacji zadań w poszczególnych latach.

(akta kontroli str. 18-66, 1413)

6. W latach 2017-2020 nie wystąpiły przypadki, w których organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp, z własnej inicjatywy złożyły wniosek (art. 12 udpp) do Wojewody o realizację zadania publicznego, lub takiego, które było realizowane dotychczas w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej.

(akta kontroli str. 109-117)

7. W sprawie oceny współpracy z organizacjami pozarządowymi Pełnomocnik wyjaśniła m.in., że w województwie pomorskim funkcjonowało ponad 8,5 tys. organizacji pozarządowych, które najaktywniej działały w obszarach: sportu, turystyki, edukacji, kultury, ochrony zdrowia, pomocy społecznej oraz polityki senioralnej. Ponad połowa pomorskich organizacji deklaruowała działania w skali lokalnej i regionalnej, a blisko 33% była pracodawcami. Szczególnie w warunkach epidemii ujawniła się wrażliwość społeczna, której towarzyszy myślenie o dobru wspólnym.

Pełnomocnik pozytywnie oceniła współpracę i relacje z organizacjami pozarządowymi we wszystkich relacjach i działaniach, które w jej ocenie pokazywały troskę o dobro wspólne, partnerskie współdziałanie i zrozumienie w trudnych dla społeczności sytuacjach. Jako organ administracji rządowej, który współpracował od lat z organizacjami (województwo pomorskie było prekursorem współpracy administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi) w oparciu m.in. o zasadę pomocniczości i partnerstwa, podejmowano działania mające na celu wsparcie pomorskich organizacji pozarządowych oraz inicjatyw podejmowanych przez III sektor (...). Pełnomocnik wyjaśniła, że była w stałym kontakcie z Pomorską Radą Organizacji Pozarządowych, uczestniczyła w spotkaniach, na których przedstawiała sprawozdanie z realizacji programu współpracy, współpracowała z Centrami Organizacji Pozarządowych i Pomorską Siecią Organizacji Pozarządowych dla których przygotowuje różne sprawozdania, a ostatnio zwróciła się z prośbą do wszystkich miejskich, powiatowych i gminnych ośrodków pomocy społecznej o informacje, na temat tego czy w jednostkach funkcjonują, są opracowywane i realizowane strategie rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka, które obligatoryjnie powinny być opracowywane jako zadania własne gminy z zakresu pomocy społecznej (...). Przy współpracy m.in. Polskiej Akademii Nauk, Pomorskiej Sieci Organizacji Pozarządowych i Wojewody tworzona była bezpłatna platforma online, która miała na celu stworzenie jednolitych standardów opracowywania strategii. Pełnomocnik wyjaśniła, że w ostatnich miesiącach, z uwagi na sytuację epidemiczną, monitorowała w jednostkach samorządu terytorialnego oraz organizacjach pozarządowych pojawienie się problemów z realizacją programu współpracy czy innych znaczące problemy wynikające z braku możliwości potencjalnej realizacji większości projektów czy samego działania organizacji. Uczestniczyła w zdalnym spotkaniu Pełnomocników Wojewodów ds. Społeczeństwa Obywatelskiego z Sekretarzem Komitetu ds. Pożytku Publicznego, którego tematem był stan realizacji zadań publicznych w województwach. Przedstawiła ustny raport o stanie realizacji programów

operacyjnych przez organizacje pożytku publicznego, a także agendy samorządowe z poziomu Samorządu Województwa Pomorskiego, jednostek samorządu terytorialnego czy Programu Współpracy Wojewody Pomorskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp na rok 2020. Wyjaśniła, że realizacja zadań publicznych w sytuacji zagrożenia epidemicznego przebiegała bez większych zakłóceń. Jednostki samorządowe w razie konieczności udzielały wsparcia i wprowadzały udogodnienia w wielu zakresach wynikających z zapisów tarczy dla przedsiębiorców i organizacji pozarządowych. Na spotkaniu min. Sekretarz Komitetu ds. Pożytku Publicznego, dyrektor Narodowego Instytutu Wolności przedstawił informacje o kolejnym wsparciu przez rząd organizacji pozarządowych w ramach tarczy antykryzysowej, ogłoszonego 27 kwietnia 2020 r. Programu wsparcia doraźnego organizacji pozarządowych w zakresie przeciwdziałania skutkom COVID-19. Pełnomocnik wyjaśniła, że system wsparcia organizacji pozarządowych przez budżet państwa realizowany był głównie poprzez programy rządowe Narodowego Instytutu Wolności i były to w większości programy, które zabezpieczały potrzeby organizacji i cieszyły się ogromnym zainteresowaniem i udziałem w poszczególnych projektach: Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich, Korpus Solidarności, ROHIS⁹. Udział Wojewody za każdym razem był znaczący, były organizowane spotkania w Urzędzie z przedstawicielami Narodowego Instytutu Wolności w związku z wdrażaniem kolejnych programów i priorytetów. Konferencje, które organizował Wojewoda za każdym razem cieszyły się szczególną frekwencją i aktywnym udziałem organizacji pozarządowych.

(akta kontroli str. 109-116)

Wojewoda wieloletnią współpracę z organizacjami pozarządowymi ocenił pozytywnie. Wyjaśnił, że corocznie, zgodnie z ustalonym harmonogramem, poszczególne merytoryczne wydziały Urzędu oraz wojewódzka administracja zespolona (Kuratorium Oświaty w Gdańsku) przygotowywały otwarte konkursy ofert w wyniku których, wiele organizacji pozarządowych otrzymało dotacje na realizację projektów zaspakajających różne potrzeby mieszkańców regionu. Doceniając wkład podmiotów niepublicznych w rozwój społeczeństwa obywatelskiego, co roku Wojewoda honorował dwie najlepiej działające w sferze pomocy społecznej organizacje pozarządowe "Nagrodą Bursztynowego Mieczyka" (środki na ten cel przekazywane były w ramach otwartego konkursu ofert na zadania z zakresu pomocy społecznej). Wojewoda wyjaśnił również, że nie otrzymał żadnych informacji o ewentualnych zastrzeżeniach dotyczących funkcjonującego w regionie systemu współpracy administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi, zgłaszanych przez przedstawicieli III sektora.

Wojewoda wyjaśnił, że ustanowiony Pełnomocnik pełnił rolę informacyjno-koordynacyjną. Organizował spotkania i przekazywał informacje dotyczące programów, konkursów kierowanych do organizacji pozarządowych, a ogłaszanych przez różne podmioty administracji rządowej, w tym również tych inicjowanych przez Narodowy Instytut Wolności — Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, koordynował proces tworzenia Programów Współpracy.

(akta kontroli str. 197-199)

8. W latach 2017-2020 Przewodniczący Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego nie powierzał Wojewodzie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego, o których mowa w art. 29 ust. 3 pkt 1 udpp.

(akta kontroli str. 109-117)

⁹ Rządowy Program Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych.

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Programy Współpracy na lata 2017-2020 zostały przyjęte zarządzeniami Wojewody dopiero w dniach odpowiednio: Program na rok 2017 – 1 grudnia 2016 r., Program na rok 2018 – 19 grudnia 2017 r., Program na rok 2019 – 27 grudnia 2018 r. i Program na rok 2020 – 6 grudnia 2019 r., co było niezgodne z art. 5a ust. 1, w związku z art. 5b ust. 2 udpp, zgodnie z którym roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

(akta kontroli str. 3-79)

Pełnomocnik wyjaśniła m.in., że procedura przygotowania i procedowania Programów Współpracy była procesem złożonym i uzależnionym od uzyskania akceptacji i podpisów, w tym elektronicznych w procesie tworzenia dokumentacji w systemie elektronicznym działającym w Urzędzie. Z uwagi na zmiany w programach tworzonych w każdym roku, dodatkowo prowadzone były rozmowy, na temat możliwości wprowadzania nowych priorytetowych obszarów. Wyjaśniła także, że Program Współpracy obejmował swoim zakresem również zadania Pomorskiego Kuratora Oświaty, dlatego współpraca przy tworzeniu programu była znacznie utrudniona. Ostatecznie gotowy program trafiał do Dyrektora Generalnego, a następnie do akceptacji na szczelbu Gabinetów Wicewojewodów i samego Wojewody. Na wszystkich szczeblach, przez cały czas do momentu ostatecznego zatwierdzenia przez Wojewodę, była możliwość dokonywania korekt Programu. Program od samego początku był traktowany jako priorytetowy, był programem nowym, wymagał bardzo dokładnego i szczegółowego opracowania. Wyjaśniła ponadto, że w kolejnych latach dołoży wszelkich starań w celu zapewnienia terminowego uchwalania Programów. Wyjaśniła także, że jakkolwiek rzeczywiście programy współpracy zostały przyjęte zarządzeniami po przekroczeniu terminu określonego w art. 5a ust. 1 udpp, to przedmiotowy termin należało traktować instrukcyjnie, ponieważ określony w ustawie termin nie ma charakteru terminu zawitego. NSA¹⁰ zajął stanowisko, że „(...) termin ten nie ma charakteru zawitego materialnoprawnego, a prawidłowe rozumienie przepisu art. 5a ust. 1 ustawy musi uwzględniać także konsekwencje związane z charakterem terminu”. NSA podkreślił, że uznanie terminu "do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu" za termin instrukcyjny, wewnętrzny nie oznacza, że organy stanowiące mogą się uchylać od podjęcia stosownej uchwały. Oznacza natomiast, że uchybienie określonego w art. 5a ust. 1 ustawy terminu, mimo, że stanowi niewątpliwie naruszenie prawa, nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały i samo przez się nie pozbawia organu stanowiącego kompetencji do podjęcia takiej uchwały. Tym samym podjęcie uchwały w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi po upływie ustawowego terminu, mimo, że jest naruszeniem prawa, to – w świetle zasad wykładni celowościowej nie jest – z uwagi na przedmiot uchwały, charakter terminu i skutki jakie wiążą się z uznaniem terminu za materialnoprawny – naruszeniem istotnym dającym podstawę do stwierdzenia nieważności takiej uchwały.

(akta kontroli str. 200-204)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie uzasadniają niedochowania określonego prawem terminu. NIK, nie kwestionując ważności zarządzeń Wojewody, wskazuje, że ich uchwalenie nastąpiło z przekroczeniem określonego w art. 5a ust. 1 udpp terminu.

¹⁰ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2011 r. o sygn. akt II OSK 2107/11.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda ustanowił roczne Programy Współpracy, w których określono m.in. finansowe i pozafinansowe formy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Terminowo sporządzano sprawozdania z realizacji tych Programów, jednak nie dotrzymano wymaganych terminów ich przyjęcia.

OBSZAR

2. Prawdliwość zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym i ich rozliczenia oraz efekty realizacji tych zadań

A. Przeprowadzanie konkursów i wybór ofert do dofinansowania

Opis stanu faktycznego

W Programach Współpracy na lata 2017-2020 do priorytetowych obszarów zadań publicznych realizowanych w ramach współpracy Wojewody i administracji zespolonej z organizacjami zaliczono obszary:

- pomocy społecznej, w tym pomocy dzieciom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
- działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym ich wypoczynku;
- porządku i bezpieczeństwa publicznego – realizowanie Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem Bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016-2017 oraz 2018-2020;
- ratownictwa i ochrony ludności – wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa wodnego oraz organizowanie i prowadzenie szkoleń ratowników wodnych w zakresie ratownictwa wodnego na obszarze województwa pomorskiego;
- przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym – realizowanie Rządowego programu wspomagania w latach 2015-2018 organów prowadzących szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach „Bezpieczna+”.

Planowana w Programach Współpracy na lata 2017-2020 wysokość środków przeznaczonych na finansowanie zadań publicznych realizowanych przez organy administracji zespolonej (Pomorskiego Kuratora Oświaty) wyniosła w każdym roku 2.076 tys. zł.

(akta kontroli str. 3-79)

W latach 2017-2020 w Urzędzie otwarte konkursy ofert w ramach realizacji Programów Współpracy dotyczyły zadań WPS i WBiZK.

W ramach zadań WPS przeprowadzono w okresie objętym kontrolą cztery otwarte konkursy ofert, po jednym w każdym roku. Wpłynęło łącznie 365 wniosków o udzielenie dotacji (odpowiednio: 97, 101, 87 i 80), na kwotę 6.171,3 tys. zł (odpowiednio: 1.486,2 tys. zł, 1.582,7 tys. zł, 1.445,2 tys. zł i 1.657,2 tys. zł), zawarto łącznie 265 umów o udzielenie dotacji (odpowiednio: 75, 66, 70 i 54) na łączną kwotę 2.400 tys. zł (600 tys. zł w każdym roku).

Rozliczono 209 projektów (w dwóch przypadkach rozwiązano umowy) za lata 2017-2019 (odpowiednio: 75, 65 i 69) i ustalono kwoty do zwrotu w wysokości 20,7 tys. zł (odpowiednio: 4,6 tys. zł, 10,5 tys. zł i 5,6 tys. zł), które zostały w całości zwrócone.

(akta kontroli str. 143-149, 255-290, 453-464, 596-608, 1414-1417)

W ramach zadań WBiZK przeprowadzono w okresie objętym kontrolą 11 konkursów ofert (odpowiednio: cztery, dwa, trzy i dwa), z których sześć dotyczyło zadań z zakresu ratownictwa wodnego (odpowiednio: jeden, dwa, dwa i jeden). Wpłynęło łącznie 191 wniosków o udzielenie dotacji (odpowiednio: 72, 17, 29 i 73), na kwotę 13.349,3 tys. zł (odpowiednio: 2.893,6 tys. zł, 1.386,6 tys. zł, 2.615,9 tys. zł i 6.453,2 tys. zł), z których 13 dotyczyło ratownictwa wodnego (odpowiednio: dwa,

dwa, pięć i cztery) na kwotę 4.167,5 tys. zł (odpowiednio: 674,8 tys. zł, 698,1 tys. zł, 1.474,1 tys. zł i 1.320,5 tys. zł). Zawarto łącznie 48 umów o udzielenie dotacji (odpowiednio: 33, dziewięć, cztery i dwie) na łączną kwotę 2.771,5 tys. zł (odpowiednio: 967,9 tys. zł, 554,5 tys. zł, 473,3 tys. zł i 775,8 tys. zł), z których osiem dotyczyło zadań ratownictwa wodnego (odpowiednio: dwie, trzy, jedna i dwie), na łączną kwotę 1.646 tys. zł (404 tys. zł w latach 2017, 2019 i 2020 oraz 434 tys. zł w 2018 roku).

Rozliczono 46 projektów za lata 2017-2019 (odpowiednio: 33, dziewięć i cztery), z tego sześć projektów związanych z ratownictwem wodnym (odpowiednio: dwa, trzy i jeden) i ustalono kwoty do zwrotu w wysokości 22,2 tys. zł (odpowiednio: 3,9 tys. zł, 3,7 tys. zł i 14,6 tys. zł), które zostały w całości zwrócone. Nie wystąpiły kwoty do zwrotu dotacji przyznanych w ramach ratownictwa wodnego.

(akta kontroli str. 126-132, 1414-1417)

Badaniem objęto cztery otwarte konkursy ofert przeprowadzone w Urzędzie w latach 2017-2020:

- dwa konkursy przeprowadzone w 2017 r. i w 2020 r. na realizację zadań publicznych obejmujących działalność pożytku publicznego w zakresie pomocy społecznej, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób (organizowane przez WPS i ogłoszone 18 kwietnia 2017 r. i 23 marca 2020 r.);
- dwa konkursy przeprowadzone w 2018 r. i w 2019 r. na wsparcie realizacji zadania publicznego w zakresie ratownictwa i ochrony ludności na obszarze województwa pomorskiego (organizowane przez WBiZK i ogłoszone 9 maja 2018 r. i 6 maja 2019 r.);

Stwierdzono, że:

- 1) ogłoszenia o konkursach ofert na realizację objętych kontrolą zadań publicznych zostały opublikowane na stronie internetowej, w siedzibie oraz na stronie BIP Urzędu,
- 2) ogłoszenia o konkursach ofert na realizację zadań określonych w ogłoszeniach zawierały informacje określone w art. 13 ust. 2 udpp,
- 3) terminy do składania ofert zostały określone nie krócej niż na 21 dni od dnia ogłoszenia o konkursach,
- 4) we wszystkich przypadkach powołano Komisje Konkursowe,
- 5) wchodzące w skład Komisji Konkursowych osoby złożyły oświadczenia o niepodleganiu wyłączeniu z rozpatrywania wniosków o dofinansowanie,
- 6) prace Komisji Konkursowych zostały udokumentowane protokołami z posiedzeń,
- 7) z zapisów w protokołach posiedzeń i arkuszy ocen wynika, że Komisje konkursowe dokonywały analiz i ocen złożonych ofert w oparciu o kryteria określone w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert,
- 8) przy rozpatrywaniu ofert złożonych przez organizacje i podmioty biorące udział w konkursach uwzględniono elementy wymienione w art. 15 ust. 1 udpp,
- 9) po rozstrzygnięciu objętych badaniem konkursów ofert Komisje Konkursowe przekazywały Wojewodzie opinie co do złożonych ofert wraz z rekomendacjami wyboru do przyznania dotacji,
- 10) Wojewoda zatwierdzał wybrane i rekomendowane do dofinansowania podmioty;
- 11) złożone przez organizacje i podmioty (wybrane do dofinansowania) oferty zawierały elementy określone w art. 14 ust 1 udpp,
- 12) w ramach objętych badaniem konkursów nie przewidziano i nie tworzą list rezerwowych beneficjentów,

- 13) wyniki konkursów ogłoszono w BIP i na stronie internetowej Urzędu niezwłocznie po zatwierdzeniu przez Wojewodę rekomendowanych do dofinansowania projektów,
- 14) ogłoszenia o wynikach otwartego konkursu zawierały: nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego oraz wysokość przyznanych środków publicznych.

(akta kontroli str. 233-237, 730-818, 1293-1323, 1418-1419)

Zgodnie z art. 15 ust. 2d udpp w skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy. Stwierdzono, że:

- w pracach Komisji Konkursowej powołanej Zarządzeniem Wojewody z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej opiniującej wnioski składane w ramach otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej na rok 2020, dla organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego na terenie województwa pomorskiego, nie brały udziału osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy, pomimo, że do składu tej Komisji, zgodnie z art. 15 ust. 2d udpp powołano przedstawiciela organizacji pozarządowej,
- do prac komisji konkursowych do oceny ofert złożonych w ramach otwartych konkursów ofert na wsparcie realizacji zadania publicznego w zakresie ratownictwa i ochrony ludności na obszarze województwa pomorskiego w 2018 i w 2019 r. (komisje powołane zarządzeniami Wojewody z dnia 22 czerwca 2018 r. i z dnia 14 marca 2019 r.) nie powołano osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy.

(akta kontroli str. 156-162, 233-237, 775-779, 1292-1323)

Wojewoda wyjaśnił, że zarówno w 2018 jak i 2019 r. pomimo ogłoszenia naboru na członków komisji konkursowych przy rozpatrywaniu ofert na realizację zadań publicznych w ramach otwartych konkursów ofert, w tym konkursu z zakresu ratownictwa i ochrony ludności – wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa wodnego oraz organizowanie i prowadzenie szkoleń ratowników wodnych w zakresie ratownictwa wodnego na obszarze województwa pomorskiego do WBiZK, nie wpłynęła żadna kandydatura na członka Komisji Konkursowych z zakresu ratownictwa wodnego wskazana przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp. Wobec powyższego przyjęto, że norma postulująca każdorazowe wejście w skład komisji, osoby wyznaczonej przez organizację pozarządową (art. 15 ust. 2d ustawy) ma charakter *lex imperfecta*, a więc normy, której naruszenie nie powoduje negatywnych skutków prawnych (sankcji), w szczególności w zakresie możliwości kontestowania ważności opinii komisji i późniejszego wyboru przez organ rekomendowanej przez niej oferty/ofert czy zawartej w ramach wykonania zadania umowy¹¹. Wojewoda wskazał również, że oferenci – nawet ci negatywnie zaopiniowani w pracach komisji – nie wnosili nigdy żadnych zastrzeżeń w zakresie uczestnictwa w obradach komisji osoby wyznaczonej przez organizację pozarządową.

(akta kontroli str. 197-199)

Dyrektor WPS wyjaśniła, że WPS stosował się do zapisów art. 15 ust 2d udpp i corocznie zapraszał do udziału w pracach komisji konkursowej opiniującej oferty złożone w ramach otwartego konkursu ofert na zadania z zakresu pomocy

¹¹ W wyjaśnieniach powołano się na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 6 lutego 2020 r., II SA/Ke 788/19.

społecznej przedstawicieli organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust 3 tej ustawy. Osoby te były powoływane w skład komisji konkursowej zarządzeniem Wojewody i we wszystkich latach poprzedzających rok 2020 aktywnie uczestniczyły w jej pracach. W roku 2020, w wyniku ogłoszonego w dniu 20 lutego 2020 r. przez Pełnomocnika naboru na członków komisji konkursowych, zgłosił się reprezentant jednej organizacji, który wyraził chęć udziału w pracach komisji dotyczącej konkursu z zakresu pomocy społecznej. Jednak, kiedy przystąpiono do finalizacji prac związanych z powoływaniem komisji, osoba ta odmówiła z powodu obaw wywołanych pandemią osobistego udziału w posiedzeniu tego gremium (mimo zapewnień o zabezpieczeniu środków ochrony osobistej). Wtedy zwrócono się z prośbą o udział w pracach przedmiotowej Komisji innego reprezentanta organizacji pozarządowej, który wyraził zgodę na udział i został Zarządzeniem Wojewody z dnia 21 maja 2020 r. powołany w skład Komisji Konkursowej, a następnie pismem z dnia 22 maja zaproszony na posiedzenie w dniu 28 maja. W dniu posiedzenia przekazał jednak informację (telefonicznie), że nie może przybyć na spotkanie. Posiedzenie Komisji odbyło się zatem bez udziału przedstawiciela organizacji pozarządowej – co było zgodne z zapisem art. 15 ust. 2da (punkt 2) udpp.

(akta kontroli str. 156-162)

B. Zawieranie umów i ich realizacja

Badaniem objęto 16 umów zawartych z organizacjami i podmiotami w latach 2017-2019 (13 umów w zakresie polityki społecznej i trzy umowy w zakresie ratownictwa wodnego).

Stwierdzono, że:

- 1) umowy z organizacjami i podmiotami zawierano niezwłocznie po ogłoszeniu wyników otwartych konkursów ofert i sporządzeniu przez te podmioty aktualizacji ofert,
- 2) badane umowy zawarte z wyłonionymi w drodze konkursów organizacjami i podmiotami zawierały elementy określone w art. 151 ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹² i zostały sporządzone w oparciu o ramowe wzory umów stanowiące załączniki do odpowiednio rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań¹³ (w 2017 r. i 2018 r.) lub rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań¹⁴ (w 2019 r.),
- 3) środki na realizację zadań publicznych były przekazywane organizacjom i podmiotom przez Urząd w terminach określonych w umowach,
- 4) dwie z zawartych umów¹⁵ sporządzono nierzetelnie, ponieważ w jednej z nich nie zawarto szczegółowych warunków jej wykonania, a w drugiej wskazano nieprawidłowy procentowy udział dotacji w całkowitym koszcie zadania publicznego¹⁶.

(akta kontroli str. 135-142, 291-728, 1002-1018, 1030-1038, 1052-1062)

¹² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)

¹³ Dz. U. poz. 1300.

¹⁴ Dz. U. poz. 2057.

¹⁵ Umowa nr 1/2019 z dnia 22 lipca 2019 r. i umowa nr 52/PS z 16 lipca 2018 r.

¹⁶ Szczegółowy opis w pkt 5 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

C. Rozliczanie przekazanych dotacji i kontrola projektów

1. Badaniem w zakresie rozliczania przekazanych przez Urząd dotacji objęto 16 beneficjentów, którzy otrzymali dofinansowanie w ramach Programów Współpracy realizowanych w latach 2017-2020, w tym dwóch beneficjentów, którzy otrzymali dofinansowanie w ramach zadań związanych z ratownictwem wodnym i ochroną ludności oraz 14 beneficjentów, którzy otrzymali dofinansowanie w ramach zadań związanych z pomocą społeczną.

Stwierdzono, że:

- sprawozdania zostały złożone przez beneficjentów w terminach określonych w umowach, a do trzech sprawozdań złożono korekty,
- sprawozdania złożone przez beneficjentów zostały zweryfikowane przez pracowników WPS i WBiZK i zatwierdzone przed upływem 30 dni od dnia ich złożenia,
- beneficjenci wykorzystali dotacje w pełnej wysokości, a ich sprawozdania zostały zaakceptowane,
- jedna z zawartych umów na 2019 rok (w ramach zadań WBiZK) została przez Urząd rozliczona nierzetelnie¹⁷, ponieważ do rozliczenia przyjęto m.in. pięć faktur, które poprzednio zostały rozliczone w ramach dotacji udzielonej przez innego dotacjodawcę, a także dwie faktury dotyczące w większości kosztów roku 2020 i jedną fakturę, za którą płatność dokonano dopiero w styczniu 2020 r.¹⁸,
- w przypadku ww. umowy Urząd nie skorzystał z uprawnień określonych w umowie w zakresie kontroli prawidłowości wykonywania zadania publicznego przez beneficjenta i nie egzekwował wykonania przez beneficjenta niektórych obowiązków z niej wynikających¹⁹,
- dwie umowy²⁰ (zawarte w ramach zadań WPS) zostały rozliczone nierzetelnie, ponieważ nie zweryfikowano wykazanych przez beneficjentów kwot zawartych w złożonych przez nich sprawozdaniach²¹,

(akta kontroli str. 306-728, 1019-1029, 1039-1051, 1105-1291)

W Urzędzie nie wprowadzono mechanizmów zabezpieczających przed dopuszczeniem do podwójnego finansowania środkami publicznymi wydatków ponoszonych na realizację zadań publicznych zleconych/powierzonych organizacjom pozarządowym, w tym mechanizmów zapobiegających finansowaniu przez beneficjentów podatku od towarów i usług zawartego w fakturach dokumentujących zakupy środkami z dotacji, w przypadku gdy beneficjent dotacji rozliczy podatek naliczony z tych faktur w deklaracjach VAT.

Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wyjaśniła, że zgodnie z zapisami art. 28 i 29 udpp, nadzór i kontrola organizacji pożytku publicznego należą do kompetencji Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Natomiast na podstawie art. 17 udpp organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli jedynie w zakresie zleconego zadania. Wyjaśniła, że sprawdzenie czy nie doszło do podwójnego finansowania jest możliwe jedynie na podstawie kontroli ewidencji księgowej organizacji w pełnym zakresie, do czego Wojewoda nie ma uprawnień. To praktycznie uniemożliwia wprowadzenie sztywnych mechanizmów zabezpieczających przed dopuszczeniem do podwójnego finansowania. Wskazała również, że w trakcie kontroli finansowych prowadzonych

¹⁷ Umowa nr 1/2019 z 22 lipca 2019 r. zawarta z Pomorskim Wodnym Pogotowiem Ratunkowym z siedzibą w Gdyni.

¹⁸ Szczegółowy opis w pkt 1 i 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

¹⁹ Szczegółowy opis w pkt 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

²⁰ Umowy: nr 60/PS z 30 czerwca 2017 r. i 51/PS z 17 czerwca 2019 r.

²¹ Szczegółowy opis w pkt 3 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

w organizacjach pożytku publicznego, kontrolerzy, w miarę możliwości, każdorazowo sprawdzają, czy nie doszło do podwójnego finansowania.

Dyrektor WPS, wyjaśniła, że w WPS podejmowano następujące czynności w celu przeciwdziałania podwójnemu finansowaniu wydatków ponoszonych na realizację zadań publicznych zleczanych organizacjom pozarządowym:

- otwarte konkursy ofert na zadania z zakresu pomocy społecznej ogłaszane były tylko raz do roku i rozdysponowane były wszystkie środki przeznaczone na ten cel – co uniemożliwiało tym samym podmiotom ubieganie się w kolejnych konkursach ogłaszanych w danym roku o finansowanie tych samych działań,
- w trakcie kontroli zrealizowanych (przez poszczególne organizacje pozarządowe) zadań publicznych szczegółowo sprawdzano oryginały rachunków/faktur dotyczących wydatków pokrywanych z dotacji Wojewody i innych źródeł stanowiących wkład własny do danego projektu. Każdy taki dokument musiał być opisany, z jakich środków i w jakich częściach został sfinansowany – w ten sposób sprawdzano, czy ten sam wydatek nie został pokryty z różnych dotacji.

(akta kontroli str. 129, 133-134, 143-155)

2. Według stanu na 31 lipca 2020 r. w Urzędzie nie występowały zaległości z tytułu niewyegzekwowanych kwot dotacji podlegających zwrotowi od beneficjentów Programów Współpracy na lata 2017-2020.

(akta kontroli str. 133-134)

3. Urząd przeprowadził sześć kontroli (wszystkie WPS) dotyczących realizacji powierzonych zadań publicznych na podstawie Programów Współpracy na lata 2017-2020, dwie w 2018 r. dotyczące realizacji zadań dofinansowanych w 2017 r. i cztery w 2019 r. dotyczące realizacji zadań dofinansowanych w 2018 r. W 2020 r. (do 20 sierpnia). Jak wyjaśniła Dyrektor WPS w 2020 r. nie prowadzono kontroli głównie z powodu obostrzeń i ograniczeń związanych z pandemią COVID-19. Przedmiotem przeprowadzonych kontroli była „ocena poprawności i efektywności realizacji zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej przez podmioty niepubliczne, w tym sposób wykorzystania otrzymanej (na podstawie zawartej umowy) dotacji z budżetu Wojewody Pomorskiego”. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości oraz nie formułowano zaleceń pokontrolnych, a realizację założonych w umowach efektów i sposób realizacji zadań oceniono pozytywnie.

(akta kontroli str. 821-1001)

4. W latach 2017-2020 do złożenia sprawozdań częściowych wzywano wszystkie podmioty realizujące umowy w zakresie ratownictwa wodnego. Powodem tych wezwań było sprawdzenie, czy zostało wydatkowane co najmniej 80% kwoty wypłaconej dotacji w ramach I transzy dofinansowania, aby móc wypłacić tym podmiotom środki finansowe z II transzy zgodnie z warunkami zawartych z nimi umów.

(akta kontroli str. 126-130)

5. W badanym okresie miały miejsce dwa przypadki rozwiązania umowy o realizację zadania publicznego – jeden w 2018 r. i jeden w 2019 r.

Rozwiązania umów nastąpiły z powodu wystąpienia okoliczności, za które zarówno zleceniodawca, jak i zleceniobiorca nie ponosili odpowiedzialności, w tym w przypadku wystąpienia tzw. siły wyższej w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²², które uniemożliwiały wykonanie umowy. Dlatego w obu

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.

przypadkach rozwiązano umowę na mocy porozumienia stron (zgodnie z zapisami zawartymi w § 11 podpisanych z tymi pomiotami umów).

W 2018 r. w taki sposób rozwiązano umowę z podmiotem, który z przyczyn obiektywnych – zamknięcie Świetlicy Środowiskowej na skutek odwołania prowadzących ją osób do innej placówki – nie mógł zrealizować przedsięwzięcia określonego w umowie. Analogiczna sytuacja nastąpiła w 2019 r., w którym podmiot z powodu problemów logistycznych – niemożność udostępnienia przez organizację partnerskie lokalu na uruchomienie Świetlicy Socjoterapeutycznej – nie mógł wykonać zadania określonego w umowie.

(akta kontroli str. 126-130, 143-155)

6. W latach 2017-2020 (do dnia 10 sierpnia) nie wystąpiły przypadki rozwiązania umowy lub wystąpienia o zwrot środków z przekazanej dotacji, w wyniku kontroli dotyczących realizacji przez podmioty niepubliczne powierzonych zadań, dofinansowanych z budżetu Wojewody.

(akta kontroli str. 126-130, 143-155)

7. Jako efekty uzyskane w wyniku zrealizowania przez beneficjentów powierzonych im zadań publicznych wskazano w wyjaśnieniach:

- umożliwienie organizacjom pozarządowym realizacji licznych projektów społecznych istotnie wpływających na rozwój systemu wsparcia dla osób i rodzin w trudnej sytuacji życiowej i w konsekwencji zmierzających do poprawy jakości życia mieszkańców regionu. Projekty te w szczególności dotyczyły takich obszarów, jak:
 - zapobieganie skrajnym formom wykluczenia społecznego osób doznających przemocy w rodzinie oraz osób bezdomnych poprzez tworzenie adekwatnej oferty wsparcia,
 - realizacja przedsięwzięć zapewniających osobom z zaburzeniami psychicznymi i ich rodzinom specjalistyczną pomoc i integrację ze środowiskiem lokalnym,
 - podejmowanie działań mających na celu wyrównywanie szans (społecznych, edukacyjnych) dzieci i młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych poprzez tworzenie i prowadzenie placówek wsparcia dziennego,
 - tworzenie systemu wsparcia i aktywizacji osób starszych (w tym kombatanatów) poprzez rozwój usług i różnych form wsparcia dziennego w środowisku lokalnym;
- podkreślono istotę i wagę działań organizacji pozarządowych na rzecz budowania społeczeństwa obywatelskiego w regionie poprzez wsparcie projektu mającego na celu uhonorowanie najlepszych inicjatyw podejmowanych w danym roku przez sektor niepubliczny Nagrodą Bursztynowego Mieczyka;
- stworzono korzystne warunki do zwiększania aktywności społecznej mieszkańców województwa pomorskiego poprzez dofinansowanie stosunkowo dużej liczby organizacji pozarządowych, w tym działających poza dużymi ośrodkami miejskimi regionu;
- zapewniono rozwój partnerstwa pomiędzy administracją rządową i podmiotami niepublicznymi w realizacji zadań publicznych na rzecz mieszkańców województwa poprzez stałe, cykliczne (coroczne) ogłaszanie otwartych konkursów ofert na dofinansowanie działań z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej;
- poprzez realizację zadania publicznego w zakresie ratownictwa i uległo zwiększeniu poczucie bezpieczeństwa na niewyznaczonych obszarach wodnych. Otrzymane w ramach dotacji środki finansowe pozwoliły podmiotom wyłonionym w latach 2017-2020 na szybsze dotarcie do osób potrzebujących pomocy w wodzie oraz na lądzie.

(akta kontroli str. 126-130, 143-155)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na skutek nieokreślenia mechanizmów zabezpieczających przed podwójnym dofinansowaniem wydatków na realizację zadań publicznych oraz niekorzystania przez WBiZK, w okresie objętym kontrolą, z uprawnień do przeprowadzenia kontroli w jednostkach realizujących zadania z zakresu ratownictwa wodnego, doszło do sytuacji, w której służby Wojewody rozliczyły i zatwierdziły sprawozdanie z realizacji zadania publicznego z zakresu ratownictwa wodnego złożone przez Pomorskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w Gdyni (dalej: „Pomorskie WOPR”) za 2019 r. (kwota dotacji 404 tys. zł), sporządzone przez beneficjenta nierzetelnie ponieważ ujął w nim m.in. pięć faktur, które uprzednio rozliczył w ramach dotacji otrzymanej od innego dotacjodawcy.

W podmiocie tym nie podejmowano kontroli pomimo, że Z-ca Dyrektora WBiZK wskazał w wyjaśnieniach, że zapisy zawarte w umowach na realizację zadań, dopuszczające przeprowadzenie kontroli u beneficjenta były mechanizmem zabezpieczającym przed podwójnym finansowaniem wydatków.

(akta kontroli str. 143-155, 1052-1292)

Z informacji pozyskanych w trakcie kontroli przez NIK Delegaturę w Gdańsku z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji²³ (dalej: MSWiA) wynika, że Pomorskie WOPR otrzymało od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2019 r. dotację w wysokości 77.072 zł na realizację zadania publicznego „Organizacja i prowadzenie szkoleń ratowników wodnych w zakresie ratownictwa wodnego”. Termin realizacji zadania publicznego ustalono w umowie²⁴ do 29 listopada 2019 r., a terminy szkoleń do 31 października 2019 r. W sprawozdaniu końcowym z realizacji ww. zadania złożonym przez Pomorskie WOPR do MSWiA 30 grudnia 2019 r. (korekta sprawozdania 10 stycznia 2019 r.), ujęto i rozliczono m.in. kwoty wynikające z nw. pięciu faktur:

- Nr 01/10/2019 z 30.10.2019 r. na kwotę 53.000 zł za usługi z zakresu szkolenia zawodowego na ratownika wodnego (52.920 zł rozliczono w dotacji MSWiA),
- Nr F/2252/19 z 14.10.2019 r. na kwotę 3.296,32 zł za środki asekuracyjne i rzutki rękawowe (3.200 zł rozliczono w dotacji MSWiA),
- Nr 305/2019 z 28.11.2019 r. na kwotę 13.284 zł za wynajem sali szkoleniowej w okresie od 01.08 do 31.10.2019 r. (5.600 zł rozliczono w dotacji MSWiA),
- Nr 129/20/10/2019/P z 18.10.2019 r. na kwotę 4.200 zł za wynajem toru na pływalni (4.200 zł rozliczono w dotacji MSWiA),
- Nr 03/10/2019 z 30.10.2019 r. na kwotę 17.000 zł wystawiona za „usługę z zakresu zawodowego – egzamin na ratownika wodnego” (10.972 zł rozliczono w dotacji MSWiA).

Faktury te zostały przez beneficjenta po raz drugi wykazane i rozliczone w zestawieniu załączonym do sprawozdania złożonego do Wojewody z wykonania zadania publicznego na podstawie umowy nr 1/2019 odpowiednio w pozycjach zestawienia kosztów: 40, 32, 49, 38 i 77 w kwotach brutto (łącznie z naliczonym podatkiem od towarów i usług) wynikających z tych faktur, jako sfinansowane z dotacji Wojewody.

²³ informacje przekazane NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK przez MSWiA.

²⁴ Umowa nr 5/DOLiZK/DB/2019 z dnia 1 sierpnia 2019 r.

Stwierdzono ponadto, że faktura nr 305/2019 na kwotę 13.284 zł mogła zostać rozliczona/zapłacona w formie kompensaty (jak wynikało z jej treści), niezgodnie z art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Wykazanie i rozliczenie przez beneficjenta wydatków poniesionych w łącznej kwocie 76.892,00 zł na podstawie ww. pięciu faktur, jako sfinansowanych z dotacji Wojewody Pomorskiego, mimo ich wcześniejszego sfinansowania środkami pochodzącymi z dotacji Ministra, zgodnie z art. 169 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, stanowiło pobranie dotacji w nadmiernej wysokości (tj. w kwocie wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania).

(akta kontroli str. 238-250, 1324-1391)

Wojewoda wyjaśnił, że Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, nie posiadał wiedzy na temat otrzymanych przez beneficjenta dotacji z innych źródeł.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił m.in., że co do zasady płatność w formie kompensaty wzajemnych należności jest dopuszczalna w obszarze finansów publicznych. Ponadto wyjaśnił, że Urząd podjął czynności celem wyjaśnienia sposobu zapłaty za ww. fakturę wystosowując do Pomorskiego WOPR w dniu 31 sierpnia pismo z prośbą o wyjaśnienie ww. faktury.

(akta kontroli str. 238-253)

W ocenie NIK brak wiedzy o dotacjach otrzymanych przez beneficjenta z innych źródeł (w tym z MSWiA) nie stanowił w tym przypadku wystarczającej przesłanki do nieskorzystania z prawa do przeprowadzenia kontroli u beneficjenta, tym bardziej, że w umowie zawartej z tym podmiotem (a także w ofercie stanowiącej załącznik do umowy) zleceniobiorca zobowiązał się do przekazania na realizację zadania m.in. własne środki finansowe w wysokości 437,4 tys. zł. Jak wynika z wyjaśnień Wojewoda nie znał źródeł finansowania tych środków i nie wymagał od Pomorskiego WOPR ich wskazania.

2. Sprawozdanie złożone przez Pomorskie WOPR z realizacji zadania publicznego z zakresu ratownictwa wodnego za 2019 r. (realizowanego na podstawie umowy nr 1/2019 z 22 lipca 2019 r.) zweryfikowano i rozliczono w WBiZK nierzetelnie, ponieważ:

- a) przyjęto do rozliczenia m.in. faktury dokumentujące czynsz najmu części lokalu mieszkalnego w Gdyni i związane z najmem opłaty eksploatacyjne według faktur nr:

– 6/09/2019 z 16.09.2019 r. za okres od 01.10.2019 r. do 31.10.2020 r. na kwotę 20.800 zł (poz. 18 zestawienia wydatków załączonego do sprawozdania),

– 5/11/2019 z 15.11.2019 r. za okres od 01.10.2019 r. do 31.10.2020 r. na kwotę 5.200 zł (poz. 45 zestawienia wydatków załączonego do sprawozdania),

pomimo, że faktury te dotyczyły okresu od października 2019 r. do października 2020 r. i koszt związany z realizacją zadań w 2019 r. mógł stanowić 3/13 wartości tych faktur tj. odpowiednio: 4.800 zł i 1.200 zł.

Wskutek przyjęcia i zaakceptowania tych faktur do rozliczenia, kwota nienależnie pobranej dotacji wyniosła łącznie 20.000 zł (odpowiednio: 16.000 zł i 4.000 zł).

Wojewoda wyjaśnił, że rozliczone przez beneficjenta w sprawozdaniu ww. faktury zostały zaakceptowane jako koszt dyżurów ratowniczych. Przedstawione wydatki dotyczyły pomieszczeń wykorzystywanych na potrzeby

dyżurów ratowniczych oraz ich bieżącej obsługi. Faktury 6/09/2019 z 16.09.2019 r. oraz 5/11/2019 z 15.11.2019 r. przedstawione w sprawozdaniu z wykonania zadania publicznego zostały zakwalifikowane w związku z uznaniem, że poniesione koszty dotyczą jedynie roku 2019. Ponadto Dyrektor WBiZK podjął w trakcie kontroli dodatkowe czynności, celem wyjaśnienia zaistniałych wątpliwości w ww. zakresie, wystosowując do beneficjenta w dniu 28 sierpnia 2020 r. pismo z prośbą o wyjaśnienie opisanych faktur oraz o przedłożenie stosownej umowy.

(akta kontroli str. 238-250, 1052-1292)

- b) przyjęto do rozliczenia dotacji kwotę 5.391 zł wynikającą z faktury nr 69842028 z 12 grudnia 2019 r. dotyczącej kosztów ubezpieczenia sprzętu, podczas gdy zapłaty kwoty z tej faktury (jak wynika z informacji uzyskanych w trakcie kontroli) dokonano dopiero w styczniu 2020 r. Zgodnie z zapisami umowy termin na wykorzystanie dotacji został ustalony na 31 grudnia 2019 r., a Urząd nie zweryfikował daty zapłaty za ww. fakturę.

Z-ca Dyrektora WBiZK wyjaśnił, że ww. faktura została przekazana do Urzędu w dniu 30 stycznia 2020 r. i dotyczyła kosztu kwalifikowanego, dlatego dokument został zaakceptowany. Z punktu widzenia WBiZK bowiem nie było przeszkód do dokonania zapłaty za przedstawioną fakturę w wyznaczonym umową terminie. Dodatkowo, poza zapisami w umowie, oferent był poinformowany o konieczności dokonania zapłaty za wszystkie przedstawione do dofinansowania faktury w terminie do końca 2019 r. Urząd nie sprawdzał terminów dokonywania zapłat za zrealizowane przez beneficjenta zadania, opierając się w tym względzie na oświadczeniu beneficjenta, że wszystkie poniesione wydatki są zgodne z Umową (co oznacza, że zostały zrealizowane w określonym umową terminie).

(akta kontroli str. 233-237, 1052-1292)

W ocenie NIK już na etapie pierwotnej weryfikacji sprawozdania złożonego przez Pomorskie WOPR wraz z załączonymi fakturami należało podjąć czynności w celu nieuznania złożonych i rozliczonych ww. faktur oraz weryfikacji terminów ich zapłaty.

Łącznie kwota dotacji pobranej w nadmiernej wysokości w wyniku nierzetelnego jej rozliczenia przez Urząd wynosi 25.391 zł (16.000 zł, 4.000 zł i 5.391 zł).

Zgodnie z art. 168 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wykorzystanie dotacji następuje poprzez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona. Przekazanie środków na rachunek beneficjenta nie oznacza wykorzystania dotacji, natomiast zgodnie z art. 169 ust 1 pkt 2 tej ustawy dotacje udzielone z budżetu państwa nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

3. Dwa spośród 16 objętych badaniem sprawozdań dotyczących rozliczenia zadań z zakresu pomocy społecznej zweryfikowano i rozliczono w WPS nierzetelnie:
- a) nie zweryfikowano kwot wynikających ze sprawozdania złożonego przez organizację, realizującą zadanie²⁵ na podstawie umowy 60/PS zawartej 30 czerwca 2017 r. Beneficjent rozliczył otrzymaną dotację w kwocie 15.000 zł

²⁵ „Przeciw wykluczeniu–postrehabilitacyjne wsparcie dla osób bezdomnych, uzależnionych, w tym żyjących z HIV”.

i taka kwota wynikała z „Rozliczenia faktycznie poniesionych wydatków”, natomiast ujęte w dołączonym do sprawozdania zestawieniu faktury, dotyczyły wydatków na kwotę 14.600 zł (jeden z wierszy pozostał niewypełniony i nie podsumowano w kolumnie kosztów poniesionych ze środków pochodzących z dotacji). Okazano kontrolującemu fakturę dokumentującą poniesiony wydatek na 400 zł i dowód zapłaty pozyskane od beneficjenta w trakcie kontroli NIK.

Dyrektor WPS wyjaśniła m.in., że podczas weryfikacji sprawozdań z wykonania zadania publicznego organizacji pozarządowych, które otrzymały w 2017 r. dotację z budżetu Wojewody, pracownik merytoryczny z powodu dużej ilości dokumentów podlegających sprawdzeniu i presji czasu przeoczył w sprawozdaniu przedłożonym przez organizację fakt, że w zestawieniu faktur w jednej z 62 pozycji brakuje wszystkich wymaganych informacji, co jej zdaniem mogło sugerować, iż organizacja nie rozliczyła kwoty 400 zł z przyznanej dotacji. Po zasygnalizowaniu tego błędu pracownik skontaktował się z organizacją, która potwierdziła swój błąd i przesłała poprawione (uzupełnione o brakujące informacje) zestawienie faktur oraz skan faktury dotyczącej niewykazanego wcześniej wydatku, a także dowód zapłaty tego kosztu w okresie realizacji zadania. Wyjaśniła, że organizacja wydatkowała przyznaną kwotę dotacji prawidłowo – nie było zatem podstaw, aby występować do beneficjenta o zwrot kwoty 400 zł.

(akta kontroli str. 156-162, 404-452)

b) nie zweryfikowano prawidłowości rozliczenia wydatków zawartych w sprawozdaniu z realizacji umowy nr 51/PS²⁶ ponieważ:

- w części II sprawozdania w pkt 1 Rozliczenie wydatków w roku 2019 w kolumnie faktycznie poniesione wydatki – całkowite wydatki wykazano kwotę 37.397,60 zł, podczas gdy prawidłowa kwota była o 600,00 zł wyższa i wynosiła 37.997,60 zł,
- w pkt 5 Zestawienie faktur wykazano łącznie w kolumnie koszt związany z realizacją zadania kwotę 27.997,60 zł, tj. o 10.000,00 zł mniejszą niż prawidłowo wyliczona kwota w pkt 1 Rozliczenie wydatków w roku 2019, co wynikało z nieujęcia w tym zestawieniu dowodów na kwotę 10.000,00 zł.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że pracownik merytoryczny Wydziału z uwagi na dużą ilość dokumentów i presję czasu nie zauważył ww. braków przy weryfikacji sprawozdania (miał jednak świadomość, że środki z obu ww. instytucji na realizację tego zadania zostały przekazane, bo uczestniczył w Gali Nagrody). Ponadto, że podjęto stosowne działania wyjaśniające, wskutek czego beneficjent przedłożył w dniach 10 i 11 sierpnia 2020 r. korekty przedmiotowego sprawozdania, w których uzupełnił wykaz faktur o brakujące wydatki związane z kosztami premii dla nagrodzonych organizacji sfinansowanych z środków ww. instytucji oraz poprawił błędy rachunkowe dotyczące wartości całkowitych kosztów zrealizowanego zadania.

(akta kontroli str. 156-196, 634-656)

W ocenie NIK, działania podejmowane przez Urząd w celu weryfikacji, rozliczenia i zatwierdzenia ww. sprawozdań z realizacji zadań publicznych były niewystarczające, ponieważ nie zapewniły ich prawidłowej weryfikacji i rozliczenia.

4. Działania podejmowane przez Urząd w trakcie obowiązywania umowy²⁷ zawartej z Pomorskim WOPR o wsparcie realizacji zadania publicznego

²⁶ Umowy na realizację zadania publicznego pod tytułem „Nagroda Bursztynowego Mieczyka – XXV edycja” zawartej w dniu 17 czerwca 2019 r.

²⁷ Umowy nr: 1/2017 z 10 lipca 2017 r.

z zakresu ratownictwa i ochrony ludności były nierzetelne, a nadzór nad jej realizacją niewystarczający. Nie korzystano z wynikającego z umowy uprawnienia do wzywania Zleceniobiorcy do złożenia sprawozdań z liczby przeszkolonych ratowników wodnych, liczby akcji ratowniczych, podczas których Zleceniobiorca udzielał pomocy oraz innych informacji dotyczących zakresu realizacji zadania publicznego oraz nie egzekwowano od Pomorskiego WOPR (w 2019 r.):

- sporządzania raportów doraźnych z przeprowadzonej akcji ratunkowej i przekazania ich za pośrednictwem poczty elektronicznej do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody Pomorskiego (§ 9 ust. 12 umowy),
- sporządzania i przekazywania do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu raportów miesięcznych z przeprowadzonych akcji ratunkowych do dnia 10 każdego miesiąca następującego po miesiącu, którego raport dotyczy (§ 9 ust. 13).

(akta kontroli str. 205-232)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że w latach 2017-2019 nie wzywano beneficjentów do składania sprawozdań z liczby przeszkolonych ratowników wodnych, liczby akcji ratowniczych, podczas których Zleceniobiorca udzielał pomocy oraz innych informacji dotyczących zakresu realizacji zadania publicznego, jednak w latach 2017-2018 beneficjenci przesyłali raporty doraźne i miesięczne. W 2019 roku WBiZK nie otrzymywał raportów z przeprowadzanych akcji ratunkowych. Tym samym przyjęto informację o braku przeprowadzonych działań ratowniczych w okresie obowiązywania umowy. W ww. zapisie brak było stwierdzenia, że Zleceniobiorca winien wysłać stosowny raport również w sytuacji, gdy działania ratownicze nie były prowadzone.

(akta kontroli str. 210-232)

W ocenie NIK nieegzekwowanie od Pomorskiego WOPR wywiązywania się z obowiązków wynikających z umowy i niekorzystanie z uprawnień z niej wynikających, świadczy o braku nadzoru nad realizacją tych zadań. W szczególności nie można było przyjąć braku raportów, jako jednoznacznego z brakiem działań ratowniczych, ponieważ w tamtym okresie na swojej stronie internetowej beneficjent informował, że takie akcje prowadził.

5. Dwie spośród 16 umów²⁸ objętych badaniem sporządzono nierzetelnie:

- a) zgodnie z umową nr 1/2019 z 22 lipca 2019 r., zawartą z Pomorskim WOPR po przeprowadzeniu postępowania konkursowego, w którym wybrano ten podmiot do realizacji zadania publicznego „Wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa wodnego oraz organizowanie i prowadzenie szkoleń ratowników wodnych w zakresie ratownictwa wodnego na obszarze województwa pomorskiego w 2019 roku”, po przedstawieniu przez niego oferty (z dnia 24 maja 2019 r. i jej aktualizacji z dnia 25 czerwca 2019 r. kwota udzielonej beneficjentowi dotacji wyniosła 404.000 zł i miała być przeznaczona na zadanie określone w aktualizacji oferty z 25 czerwca 2019 r., tj. „utrzymanie gotowości ratowniczej i prowadzenie działań ratowniczych – koszt dyżurów ratowniczych”. Całkowity

²⁸ Umowa nr 1/2019 z 22 lipca 2019 r. o wsparcie realizacji zadania publicznego z zakresu ratownictwa i ochrony ludności pn.: „Wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa wodnego oraz organizowanie i prowadzenie szkoleń ratowników wodnych w zakresie ratownictwa wodnego na obszarach wód przybrzeżnych województwa pomorskiego i morskich wód wewnętrznych Zatoki Gdańskiej w 2019 roku” i umowa nr 52/PS z 16 lipca 2018 r. o realizację zadania publicznego pod tytułem „AGAPE – naszą szansą 2018 – zapewnienie kompleksowego wsparcia osobom bezdomnym na bazie Centrum Usług Socjalnych i Wsparcia w Nowym Stawie”.

koszt dyżurów ratowniczych miał wynieść 2.178.000 zł (tak jak w pkt I.1.1. zestawienia kosztów z oferty z maja 2019 r.), a dotacja 404.000 zł.

Nie przyjęto kosztorysu z pierwotnej oferty podmiotu (z dnia 24 maja 2019 r.), według której dotacja w wysokości 404.000 zł miała być przeznaczona na:

- utrzymanie gotowości ratowniczej i prowadzenie działań ratowniczych w tym m.in. koszt dyżurów ratowniczych, który miał wynosić 2.178.000 zł (tak jak w pkt. I.1 zaakceptowanej oferty z dnia 25 czerwca 2019 r.) i ponadto inne koszty: koszt zakupu sprzętu i ekwipunku ratowniczego niezbędnego do działań ratowniczych i koszt zakupu środków transportu lądowego i wodnego niezbędnego do prowadzenia działań ratowniczych,
- organizowanie i prowadzenie szkoleń ratowników wodnych oraz psów ratowniczych i ich przewodników,
- utrzymanie gotowości operacyjnej sprzętu ratowniczego (koszty eksploatacji środków transportu lądowego i wodnego, sprzętu i ekwipunku ratowniczego niezbędnego do działań ratowniczych, a w szczególności koszty przeglądów, napraw, remontów i jego ubezpieczenie).

Jak wynika z powyższego, dotacja udzielona została Pomorskiemu WOPR z przeznaczeniem na „utrzymanie gotowości ratowniczej i prowadzenie działań ratowniczych – koszt dyżurów ratowniczych”, przy czym nie określono w umowie, jakie koszty mogły zostać sfinansowane z dotacji Wojewody jako koszt dyżurów ratowniczych, a w związku z przyjęciem oferty z dnia 25 czerwca 2019 r. zrezygnowano z finansowania takich kosztów, jak m.in. organizowanie i prowadzenie szkoleń ratowników wodnych i zakupy sprzętu ratowniczego.

Ponadto w ww. umowie nie określono zasad rozliczania podatku od towarów i usług zawartego w fakturach dokumentujących zakupy.

Skutkiem nieokreślenia w zawartej umowie rodzajów wydatków, które mogły być sfinansowane z dotacji i zasad finansowania środkami z dotacji podatku od towarów i usług, przyjęto rozliczone w sprawozdaniu m.in. koszty związane ze szkoleniem i egzaminem na ratownika wodnego w wysokości łącznie 70,0 tys. zł, [.....]

.....]2930

(akta kontroli str. 238-249, 1052-1062)

Wojewoda wyjaśnił m.in., że rozliczone przez Pomorskie WOPR w sprawozdaniu z wykonania zadania publicznego faktury zostały zaakceptowane jako koszt dyżurów ratowniczych i uznano je jako spełniające wymogi określone w umowie.

Ponadto Wojewoda wyjaśnił m.in., że w umowie nie zawarto zapisów dotyczących zasad rozliczania podatku VAT zawartego w fakturach, będących podstawą rozliczenia dotacji, ponieważ brak było takich zapisów w stanowiącym wzór umowy o realizację zadania publicznego załączniku nr 3 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań. Wyjaśnił ponadto, że dotacja została przekazana na cele statutowe organizacji, które nie polegały na świadczeniu odpłatnych usług lub dokonywaniu sprzedaży. Zatem, w kontekście art. 86 ust. 1 ustawy o VAT³¹, co do zasady organizacjom pożytku publicznego nie przysługuje prawo do

²⁹ [.....]

³⁰ Jak w przypisie nr 5.

³¹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.).

odliczenia podatku VAT naliczonego, w zakresie w jakim świadczą usługi wynikające z ich działalności statutowej, na którą otrzymały dotacje z budżetu państwa. Wyjaśnił także, że sprawdzenie stosowania ww. zasad przez organizację pożytku publicznego należy do kompetencji organów administracji skarbowej.

(akta kontroli str. 238-249)

W ocenie NIK, w zawartej z Pomorskim WOPR umowie należało jednoznacznie określić zasady rozliczania podatku od towarów i usług zawartego w fakturach dokumentujących koszty oraz katalog wydatków, które mogły być finansowane z otrzymanej dotacji jako koszty dyżurów ratowniczych. Takie uregulowania zawarte w umowie ograniczyłyby ryzyko nieprawidłowego rozliczenia dotacji. Przy dochowaniu ze strony Wojewody należytej staranności można było sprawdzić, że podmiot ten jest uprawniony do rozliczania podatku od towarów i usług, w związku z tym należało odpowiednio zabezpieczyć interesy Wojewody w umowie lub np. wymagać oświadczenia o nierozliczaniu podatku zawartego w fakturach dokumentujących nabycie towarów i usług finansowanych dotacją Wojewody w deklaracjach podatkowych.

- b) w umowie nr 52/PS z 16 lipca 2018 r. określono w § 4 ust. 1, że procentowy udział dotacji w całkowitym koszcie zadania publicznego nie mógł wynosić więcej niż 56,53%, a kwota dotacji 13.000 zł, podczas gdy według zaktualizowanego kosztorysu realizacji zadania stanowiącego załącznik nr 3 do tej umowy dotacja w wysokości 13.000 zł stanowiła 63,89% całkowitych kosztów zadania publicznego i taki udział przyjęto w rozliczeniu zadania w złożonym przez organizację sprawozdaniu z wykonania zadania publicznego.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że w 2018 roku przy sporządzaniu 66 umów o realizację zadań publicznych dofinansowanych w budżecie Wojewody, w przypadku umowy nr 52/PS pracownik merytoryczny pomylił się i zamiast w umowie zamieścić procentowy udział dotacji w całości kosztów zadania zamieścił wartość procentowego udziału innych środków finansowych w stosunku do otrzymanej dotacji. Oba wskaźniki były podawane w zaktualizowanym kosztorysie realizacji zadania (stanowiącym załącznik do umowy) w wierszach jeden pod drugim - co mogło spowodować powstanie ww. pomyłki. Błąd ten jednak nie miał wpływu na prawidłowość rozliczenia zadania, gdyż wszystkie kwoty (dotacji, środków finansowych pozyskanych z innych źródeł) były takie same w umowie, w zaktualizowanym kosztorysie jak i sprawozdaniu z wykonania zadania, a różnica jaka zaistniała w obu wartościach tego wskaźnika (tej podanej w umowie a rzeczywistej zamieszczonej w sprawozdaniu) mieściła się w podanym w umowie 10 procentowym zakresie tolerancji.

(akta kontroli str. 156-162, 526-566)

OCENA CZĄSTKOWA

Otwarte konkursy ofert na dofinansowanie i realizację zadań zleconych organizacjom pożytku publicznego zostały przeprowadzone przez Urząd w latach 2017-2020 zgodnie z obowiązującymi przepisami, a wybrane podmioty gwarantowały realizację celów założonych w Programach Współpracy, w ramach określonych w nich zadań priorytetowych. Zbadane umowy, poza dwoma przypadkami (12,5%) zostały sporządzone rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami. NIK negatywnie ocenia nadzór Wojewody nad realizacją powierzonych zadań i rozliczanie tych zadań. W wyniku nieskorzystania z prawa do przeprowadzenia kontroli przez WBiZK i niewprowadzenia w Urzędzie mechanizmów zapobiegających podwójnemu finansowaniu zadań publicznych,

a także w wyniku nierzetelnej weryfikacji złożonych przez beneficjentów dotacji sprawozdań dopuszczono, w przypadku jednego z beneficjentów do przyjęcia sprawozdania, które zawierało szereg nieprawidłowości, skutkiem czego podmiot ten pobrał dotację w nadmiernej wysokości. Ponadto, dopuszczono do sytuacji, w której podmiot ten rozliczył jako sfinansowane z dotacji Wojewody Pomorskiego m.in. wydatki, które zostały już rozliczone w ramach dotacji otrzymanej z MSWiA [.....].³² Nierzetelnie nadzorowano i egzekwowano wywiązywanie się tego podmiotu z realizacji niektórych obowiązków wynikających z umowy.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Zapewnienie terminowego przyjmowania Programów Współpracy.
 2. Zapewnienie rzetelnego sporządzania umów na realizację zadań publicznych.
 3. Egzekwowanie od beneficjentów wywiązywania się ze wszystkich obowiązków wynikających z umów.
 4. Zapewnienie rzetelnego rozliczania i zatwierdzania sprawozdań złożonych przez beneficjentów dotacji.
 5. Przeprowadzenie kompleksowej kontroli i weryfikacji sprawozdania z realizacji zadania publicznego w zakresie ratownictwa wodnego, złożonego przez Pomorskie WOPR za 2019 r., w celu ustalenia prawidłowej kwoty dotacji i wyegzekwowania od tego podmiotu zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości wraz z odsetkami.
 6. Wprowadzenie skutecznych mechanizmów mających na celu zabezpieczenie przed dopuszczeniem do podwójnego finansowania wydatków, które zostały rozliczone w ramach dotacji przyznanych przez inne podmioty lub rozliczone w deklaracjach dla potrzeb podatku od towarów i usług.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³² Jak w przypisie nr 5.

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.

Gdańsk, listopada 2020 r.

Kontroler
Piotr Arendt
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis