



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.015.05.2020

Pan
Tadeusz Kobiela
Wójt Gminy Sierakowice

Urząd Gminy Sierakowice
ul. Lęborska 30
83-340 Sierakowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.021.2021 Komisji Rozstrzygającej
z dnia 19 marca 2021 r.

P/20/007 – Działalność organów administracji publicznej dotycząca podtrzymywania tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Sierakowice, ul. Lęborska 30, 83-340 Sierakowice (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kobiela, Wójt Gminy Sierakowice, od 19 czerwca 1990 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie warunków, w tym finansowych, umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym. 2. Realizacja zadań dotyczących podtrzymywania tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 23 grudnia 2020 r. (w tym z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Milena Szymańska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr LGD/156/2020 z 14 września 2020 r. i nr LGD/209/2020 z 3 grudnia 2020 r. (akta kontroli str. 1, 2030-2031)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Sierakowice (dalej: „Gmina”) zapewniała w latach objętych kontrolą warunki, w tym finansowe, umożliwiające podtrzymywanie poczucia tożsamości kulturowej i językowej społeczności posługującej się językiem regionalnym – kaszubskim (stanowiącej ok. 58,3% mieszkańców Gminy).

W latach 2018-2020 (do 30 września), za pośrednictwem jednostek organizacyjnych Gminy, organizowano imprezy o charakterze kulturalno-artystycznym mające na celu popularyzację walorów kulturalnych regionu Ziemi Kaszubskiej i Pomorza (gminny ośrodek kultury) oraz upowszechniano wiedzę i kulturę dorobku kulturalnego regionu, a także podejmowano działania na rzecz upowszechnienia i promocji piśmiennictwa regionalnego (gminna biblioteka publiczna).

Dzieciom i młodzieży należącym do społeczności posługującej się językiem kaszubskim, objętej obowiązkiem szkolnym, zapewniono możliwość nauki tego języka oraz własnej historii i kultury w prowadzonych szkołach podstawowych, w tym w okresie zagrożenia koronawirusem SARS-CoV-2. Rzetelnie planowano wydatki na realizację zadań edukacyjnych na rzecz uczniów należących do tej społeczności. W Zespole Ekonomiczno-Administracyjnym Szkół, na stanowisku inspektora ds. języka kaszubskiego i regionalizmu zatrudniono osobę, do której zadań należało m.in. koordynowanie na obszarze Gminy działań szkół realizujących zadania na rzecz krzewienia kultury oraz języka kaszubskiego, podejmowanie działań na rzecz rozwiązywania problemów szkół i innych jednostek w zakresie nauczania ww. języka oraz krzewienie kultury Kaszubów.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: „ustawa o NIK”).

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

Konkursy ofert na wsparcie wykonywania zadań publicznych Gminy przez organizacje pozarządowe w zakresie działalności na rzecz społeczności posługującej się językiem kaszubskim zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie³.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- przekazania środków finansowych na realizację pięciu zadań publicznych od 67 do 172 dni przed zakładanym w harmonogramach i faktycznymi terminami rozpoczęcia realizacji zadań;
- dokonania oceny merytorycznej jednej oferty w sposób niezgodny z przyjętymi w Gminie regulacjami, a ośmiu ofert – w sposób nierzetelny;
- udzieleniu Sekretarzowi Gminy upoważnienia do zatwierdzania sprawozdań wykonywania zadań publicznych przez Zastępcę Wójta, co było niezgodne z art. 106 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴;
- niewzewania pięciu oferentów do wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy danymi dotyczącym terminu realizacji zadania publicznego a harmonogramem realizacji tego zadania, wskazanymi w ofertach, co skutkowało przyjęciem w umowach o powierzenie realizacji zadania publicznego dłuższych terminów realizacji zadań niż wynikały z harmonogramów i faktycznej ich realizacji.

Nadzór nad realizacją zadań przez organizacje pozarządowe dofinansowanych ze środków Gminy był wystarczający.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków, w tym finansowych, umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości kulturowej i językowej społeczności posługującej się językiem regionalnym

Opis stanu faktycznego

1.1. Na terenie Gminy⁶ mieszkały osoby należące do społeczności posługującej się językiem kaszubskim, który w ustawie z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym⁷ został uznany za język regionalny.

Według danych Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań z 2011 r. około 11.600 osób (tj. 58,3% ludności Gminy⁸) należało do społeczności posługującej się językiem kaszubskim. Według danych z systemu informacji oświatowej (dalej: „SIO”) na 30 września 2019 r. spośród 2.713 uczniów realizujących obowiązek szkolny w gminnych placówkach oświatowych, 937 uczniów (ok. 35% ogółu) objętych było nauką języka kaszubskiego.

Na obszarze Gminy nie mieszkały osoby należące do mniejszości narodowych oraz etnicznych w rozumieniu ustawy o języku regionalnym.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 (dalej: „udpp”).

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1740.

⁵ 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.

⁶ Według danych z GUS z ostatniego spisu powszechnego w 2011 roku.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 823 (dalej: „ustawa o języku regionalnym”).

⁸ Według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. liczba wszystkich mieszkańców zameldowanych na pobyt stały i na pobyt czasowy na terenie Gminy wynosiła 20.197 osób.

(akta kontroli str. 154-156)

Statut Gminy⁹ nie określał rozwiązań organizacyjnych dotyczących spraw społeczności posługującej się językiem kaszubskim. Zastępca Wójta wyjaśnił, że Wójt nie składał do Rady Gminy wniosków dotyczących zmiany statutu Gminy w powyższym zakresie, gdyż zagadnienie to w wystarczającym stopniu zostało uregulowane w statutach jednostek organizacyjnych Gminy.

(akta kontroli str. 6-32, 118-131)

W regulaminie organizacyjnym Urzędu¹⁰ nie określono zadań odnoszących się wprost do społeczności posługującej się językiem kaszubskim. Zadania na rzecz tej społeczności realizowane były w ramach ogólnych zadań Urzędu, przypisanych w szczególności Referatowi Organizacyjnemu. Do zakresu Referatu należało m.in.:

- podejmowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi, wspieranie ich działań oraz umożliwianie realizacji zadań publicznych;
- przygotowanie projektów rocznych programów współpracy oraz dokumentacji związanej z ogłaszaniem otwartych konkursów ofert oraz organizowanie konsultacji społecznych ww. programów;
- realizowanie procedur udzielania dotacji organizacjom pozarządowym i kontrolę sprawozdań z realizowanych zadań;
- sporządzanie rocznego sprawozdania z realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi;
- koordynowanie działań referatów Urzędu w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi;
- prowadzenie ewidencji postępowań związanych z organizacją konsultacji społecznych aktów prawnych, przedsięwzięć, inicjatyw itp.

W regulaminach organizacyjnych Urzędu żadnej komórce organizacyjnej nie przypisano zadań oświatowych, w tym m.in. związanych z weryfikacją i potwierdzaniem danych zgromadzonych w SIO oraz realizacją uprawnień do kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, wynikającego z art. 36 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych¹¹. Weryfikacja danych w SIO powierzona została referentowi ds. administracyjno-socjalnych w Zespole Ekonomiczno-Administracyjnym Szkół.

(akta kontroli str. 33-131)

Zadania dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym organizacjami działającymi na rzecz społeczności posługującej się językiem kaszubskim, realizował jeden, a od 12 sierpnia 2019 r. – dwóch pracowników Urzędu. Zadania te zostały wyszczególnione w zakresach obowiązków i odpowiedzialności tych pracowników. Pracownicy ci, w okresie objętym badaniem, nie uczestniczyli w spotkaniach na szczeblu wojewódzkim lub krajowym, konferencjach i szkoleniach, których tematyka dotyczyła społeczności posługującej się językiem kaszubskim, ani w szkoleniach w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji.

Kontrola NIK wykazała, że w Gminie nie miały miejsca zdarzenia dyskryminacji wynikającej z posługiwania się językiem kaszubskim.

(akta kontroli str. 505-525)

⁹ Przyjęty uchwałą nr XIX/221/12 Rady Gminy Sierakowice z dnia 19 czerwca 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2019 r. poz. 4464).

¹⁰ Wprowadzonymi zarządzeniami Wójta nr 56/2017 z dnia 1 czerwca 2017 r. oraz nr 133/2019 z dnia 27 września 2019 r.

¹¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 17.

W Gminie zadania na rzecz społeczności posługującej się językiem kaszubskim wykonywał inspektor ds. języka kaszubskiego zatrudniony w Zespole Ekonomiczno-Administracyjnym Szkół. Do obowiązków tego pracownika należało m.in. koordynowanie na obszarze Gminy działań szkół realizujących zadania na rzecz krzewienia kultury oraz języka kaszubskiego oraz podejmowanie działań na rzecz rozwiązywania problemów szkół i innych jednostek w zakresie nauczania ww. języka oraz krzewienie kultury Kaszubów. Pracownik ten w latach 2018-2020 (do 12 października) uczestniczył w 19 spotkaniach na szczeblu wojewódzkim lub krajowym, debatach, konferencjach, których tematyka dotyczyła społeczności posługującej się językiem kaszubskim, w tym:

- dziewięciu spotkaniach i konferencjach dotyczących matury z tego języka;
- dwóch szkoleniach i konferencjach w zakresie opiniowania podręczników do nauki języka;
- pięciu konferencjach, w tym dwóch naukowych oraz trzech dla nauczycieli języka kaszubskiego;
- jedynej debacie dotyczącej ćwierćwiecza kaszubskiej edukacji oraz jednym spotkaniu ze specjalnym sprawozdawcą ONZ ds. kulturowych dotyczącym m.in. przestrzegania praw grupy regionalnej Kaszubów;
- jednym spotkaniu w ramach zespołu opiniującego dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ankietę dla przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym.

Inspektor ds. języka kaszubskiego w 2018 r. brał także udział w szkoleniu w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji, organizowanym przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

(akta kontroli str. 118-131)

W Gminie w latach 2018-2020 zadania na rzecz społeczności posługującej się językiem kaszubskim realizowało 13 gminnych jednostek organizacyjnych, w tym 11 jednostek oświatowych, biblioteka publiczna i gminny ośrodek kultury. Biblioteka publiczna, zgodnie ze statutem¹², w szczególności uczestniczyła w upowszechnianiu wiedzy i kultury ze szczególnym uwzględnieniem dorobku kulturalnego regionu, a także podejmowała działania na rzecz upowszechnienia i promocji piśmiennictwa regionalnego.

Gminy ośrodek kultury, zgodnie ze statutem¹³, realizował zadania w zakresie m.in. inspirowania i opieki nad działalnością zespołów folklorystycznych, utrwalania tradycji regionalnych oraz popularyzacji osiągnięć kulturalnych regionu Ziemi Kaszubskiej i Pomorza oraz organizowania uroczystości ważnych dla historii regionu¹⁴. Szczegółowe zadania na rzecz społeczności posługującej się językiem kaszubskim, realizowane przez te instytucje wskazano w pkt 1.9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 132-133, 509-514)

W latach 2018-2020 (do 12 października) Rada Gminy nie dokonała likwidacji lub obniżenia stopnia organizacyjnego szkół, w których nauczany był język kaszubski.

(akta kontroli str. 118-122)

¹² Statut biblioteki publicznej został nadany uchwałą nr XXVI/286/16 Rady Gminy Sierakowice z dnia 22 listopada 2016 r.

¹³ Statut gminnego ośrodka kultury został nadany uchwałą nr XXVI/287/16 Rady Gminy Sierakowice z dnia 22 listopada 2016 r.

¹⁴ W formie przeglądów, konkursów, festiwali i wystaw.

1.2. Gmina została wpisana 1 grudnia 2009 r. do Rejestru gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości, prowadzonego przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych.

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. dodatkowe nazwy w języku kaszubskim posiadało 65 miejscowości. W okresie objętym kontrolą Rada Gminy nie składała wniosków w sprawie dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w ww. języku, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o języku regionalnym.

(akta kontroli str. 134-145)

1.3. Gmina 23 października 2007 r. została wpisana do urzędowego rejestru gmin, w których używany jest język pomocniczy. W Urzędzie w latach 2018-2020 nie zatrudniano pracowników z udokumentowaną znajomością języka kaszubskiego, przy czym, jak wyjaśnił Wójt, wszyscy pracownicy posługiwali się tym językiem w stopniu komunikatywnym. Ponadto pracownik zatrudniony w Zespole Ekonomiczno-Administracyjnym Szkół na stanowisku inspektora ds. języka kaszubskiego i regionalizmu posiadał udokumentowaną znajomość tego języka.

(akta kontroli str. 146-153)

1.4. W okresie objętym kontrolą nie analizowano potrzeb społeczności lokalnej posługującej się językiem kaszubskim gdyż, jak wyjaśnił Wójt, takiej analizy dokonano podczas prac nad strategią rozwoju Gminy.

W Strategii Rozwoju Gminy na lata 2014-2024 podkreślono szczególną rolę języka i kultury kaszubskiej na terenie Gminy, a także wskazano na konieczność zachowania, kultywowania i promowania lokalnej tradycji przeciwdziałając zanikaniu tej kultury. Ponadto jednym z celów Gminy, ujętym w tym dokumencie, było wzbogacenie oferty kulturalnej m.in. poprzez realizację przedsięwzięć takich jak promocja kultury kaszubskiej, organizacja imprez promujących i kultywujących kulturę regionalną, edukacja regionalna dzieci i młodzieży szkolnej i przedszkolnej.

(akta kontroli str. 154-291)

Jak wyjaśnił Wójt, w latach 2018-2020 (do 18 września) Rada Gminy poruszała problematykę związaną ze sprawami społeczności regionalnej Kaszubów m.in. podczas omawiania spraw edukacji uczniów należących do społeczności posługującej się językiem kaszubskim, podejmując uchwały w sprawie rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp oraz przyjmując sprawozdania w realizacji powyższych programów.

(akta kontroli str. 154-156)

W latach objętych kontrolą przedstawiono Radzie Gminy trzy informacje o stanie zadań oświatowych w Gminie: za rok szkolny 2017/2018, 2018/2019 oraz 2019/2020. Informacje te były zgodne ze stanem faktycznym oraz przedstawiały pełen obraz oświaty społeczności posługującej się językiem kaszubskim na terenie Gminy, w szczególności uwzględniały dane o liczbie szkół, które prowadzą nauczanie języka kaszubskiego oraz liczbie uczniów należących do tej społeczności w poszczególnych rodzajach szkół.

Rada Gminy nie określiła zasad i formy przekazywania jej danych w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 526-571)

1.5. W latach 2018-2020 w Gminie obowiązywały trzy roczne programy współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp¹⁵ (dalej: „roczne programy współpracy” lub „programy”).

¹⁵ Przyjęte uchwałami Rady Gminy nr XXXVI/466/17 z dnia 28 listopada 2017 r., nr XLVII/624/18 z dnia 6 listopada 2018 r. oraz nr XII/170/19 z dnia 5 listopada 2019 r.

Programy te stanowiły kontynuację programów z lat wcześniejszych i określały w perspektywie rocznej cele, zasady, przedmiot i formy współpracy, a także obszary oraz priorytetowe zadania publiczne realizowane w ramach współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi, prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Przed uchwaleniem były one poddawane konsultacjom z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp. Celem głównym rocznych programów współpracy było kształtowanie partnerstwa Gminy z organizacjami pozarządowymi dla wspólnych działań służących definiowaniu i zaspokajaniu potrzeb mieszkańców oraz wzmacnianie aktywności społeczności lokalnej.

Programy określały zadania priorytetowe w zakresie współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi m.in. w obszarze „Kultura i sztuka regionalna”, tj.: organizacja imprez kulturalnych na terenie Gminy, prezentacja dorobku artystów działających na terenie Gminy w zakresie muzyki, śpiewu i tańca kaszubskiego na terenie Gminy, organizacja konkursów, przeglądów, festiwali mających na celu zachowanie języka kaszubskiego na terenie Gminy, organizacja imprez kulturalnych, konkursów, przeglądów, festiwali mających na celu rozwijanie poczucia przynależności do społeczności Kaszubów, wspieranie przedsięwzięć obejmujących ochronę wartości lokalnego dziedzictwa kulturowego oraz aktywnych działań przyczyniających się do umocnienia tożsamości regionalnej, w tym m.in. realizacja audycji radiowych oraz publikacji w języku kaszubskim, a także kształtowanie pozytywnego wizerunku regionu.

W okresie podlegającym kontroli przewidziana w programach kwota na realizację zadań w obszarze „Kultura i sztuka regionalna” wyniosła 37,0 tys. zł w 2018 r. oraz po 40,0 tys. zł w latach 2019-2020.

(akta kontroli str. 292-359)

1.6. W latach 2018-2020 (do 30 września) Gmina zaplanowała łącznie wydatki na wspieranie zadań i inicjatyw dotyczących społeczności posługującej się językiem kaszubskim w wysokości 4.018,0 tys. zł, z czego 1.319,0 tys. zł w 2018 r., 1.356,0 tys. zł w 2019 r. oraz 1.343,0 tys. zł w 2020 r. W 2018 r. zrealizowano wydatki na poziomie 100%, w 2019 r. – 99,7%, a w 2020 r. (do 30 września) – 80,4%.

Zrealizowane wydatki dotyczyły dotacji podmiotowych dla gminnego ośrodka kultury (886,0 tys. zł, 897,0 tys. zł i 724,0 tys. zł) oraz biblioteki publicznej (396,0 tys. zł, 419,0 tys. zł i 365,0 tys. zł), a także dotacji udzielanych organizacjom pozarządowym (37,0 tys. zł, 36,0 tys. zł¹⁶) wyłonionym w drodze otwartych konkursów.

Wszystkie środki przeznaczone na wspieranie zadań dotyczących społeczności regionalnej pochodziły ze środków własnych Gminy.

(akta kontroli str. 360-362)

Gmina nie udzielała pomocy materialnej o charakterze socjalnym lub motywacyjnym dedykowanej dla uczniów należących do społeczności posługującej się językiem kaszubskim. W Gminie pomoc ta udzielana była na zasadach ogólnych, obowiązujących wszystkich uczniów. W latach 2018-2020 (do 9 października) Gmina poniosła wydatki w wysokości odpowiednio:

- na stypendium szkolne – 117,9 tys. zł, 123,5 tys. zł oraz 88,4 tys. zł;
- na zasiłku szkolny – 6,1 tys. zł, 2,4 tys. zł oraz 3,1 tys. zł;

¹⁶ Dotacje udzielone w 2020 r. organizacjom pozarządowym w łącznej kwocie 40,0 tys. zł nie zostały rozliczone do 30 września 2020 r.

- na pomoc materialną o charakterze motywacyjnym – 191,4 tys. zł, 183,7 tys. zł oraz 108,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 576-585)

1.7. Liczba uczniów społeczności kaszubskiej w latach 2018-2020, wykazanych w SIO wg stanu na 30 września 2017 r., 30 września 2018 r. i 30 września 2019 r. wynosiła odpowiednio 870, 949 oraz 937¹⁷.

Weryfikacji danych w SIO dokonywał pracownik zatrudniony w Zespole Ekonomiczno-Administracyjnym Szkół w Sierakowicach. Jak wyjaśnił Wójt, Gmina na bieżąco weryfikowała dane zgromadzone w SIO dotyczące liczby uczniów, w tym w zakresie liczby uczniów należących do społeczności posługującej się językiem kaszubskim, bazując na raportach generowanych w strefie dla zalogowanych SIO, porównując je z informacjami zawartymi m.in. w arkuszach organizacyjnych szkół. Ponadto weryfikacji danych zawartych w SIO dokonywano także podczas analizy zestawień zawierających dane dotyczące liczby uczniów i liczby etatów nauczycieli, udostępnionych Gminie w bazie SIO w terminie do 15 grudnia każdego roku. Jak wyjaśnił Wójt, dokonano wydruków oraz poproszono dyrektorów poszczególnych placówek o ostateczną weryfikację i zwrot podpisanego egzemplarza zestawienia. Dwukrotnie zaistniała konieczność modyfikacji danych i dyrektor placówki naniósł stosowne zmiany w SIO.

W Gminie nie przeprowadzono weryfikacji danych dotyczących uczniów nieposiadających obywatelstwa polskiego i uczestniczących w zajęciach z języka kaszubskiego, gdyż, jak wyjaśnił Zastępca Wójta Gminy, przepisy prawa nie przewidywały składania przez mieszkańca Gminy posługującego się językiem regionalnym deklaracji o narodowości/obywatelstwie.

Gmina w terminie 30 dni¹⁸ od dnia udostępnienia w bazie danych SIO zestawień, o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej¹⁹, potwierdziła dane w nich zawarte.

(akta kontroli str. 363-392, 2034-2043)

1.8. Wysokość dochodów Gminy z tytułu otrzymanej części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym kwot zwiększenia subwencji oświatowej środkami na rzecz nauczania języka kaszubskiego w latach 2018-2020, wyniosła odpowiednio 32.565,1 tys. zł, 34.587,3 tys. zł oraz 36.810,3 tys. zł. Łączna kwota subwencji oświatowej naliczana wagami dla uczniów społeczności posługującej się językiem kaszubskim wyniosła odpowiednio 5.567,5 tys. zł²⁰, 6.204,9 tys. zł²¹ oraz 6.901,1 tys. zł²². Gmina przekazała szkołom realizującym zadania na rzecz społeczności posługującej się ww. językiem, środki uzyskane w ramach zwiększonej części oświatowej subwencji ogólnej w wysokości

¹⁷ Z czego odpowiednio – Szkoła Podstawowa im. ks. Bernarda Sychty w Puzdrowie – 54, 64 i 67, Szkoła Podstawowa im. ks. Anastazego Sadowskiego w Lisich Jamach – 75, 81 i 89, Szkoła Podstawowa nr 1 im. Floriana Ceynowy w Sierakowicach – 39, 31 i 44, Szkoła Podstawowa w Mojuszu – 76, 82 i 72, Szkoła Podstawowa w Łyśniewie Sierakowickim – 53, 76 i 78, Szkoła Podstawowa w Tuchlnie – 74, 91 i 84, Szkoła Podstawowa w Jelonku – 55, 67 i 67, Szkoła Podstawowa im. Rodzimych Bohaterów II Wojny Światowej w Żalakowie – 83, 95 i 105, Szkoła Podstawowa w Kamienicy Królewskiej – 74, 73 i 73, Zespół Szkolno-Przedszkolny Mała Szkoła w Szopie – 80, 92 i 100, Szkoła Podstawowa im. Jana Pawła II w Gowidlinie – 112, 103 i 105, Szkoła Podstawowa nr 2 im. Józefa Piłsudskiego w Sierakowicach – 66, 66 i 63, Gimnazjum w Szopie – 29 i 28.

¹⁸ W 2020 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej przedłużyło termin dokonania weryfikacji w SIO do dnia 22 stycznia 2020 r.

¹⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1942, ze zm.

²⁰ W tym kwoty naliczone z zastosowaniem poszczególnych wag dla uczniów społeczności kaszubskiej - 33,5 tys. zł (P19), 2.598,7 tys. zł (P20), 2.935,3 tys. zł (P22).

²¹ W tym kwoty naliczone z zastosowaniem poszczególnych wag dla uczniów społeczności kaszubskiej - 33,5 tys. zł (P22), 3.288,1 tys. zł (P23), 2.883,3 tys. zł (P24).

²² W tym kwoty naliczone z zastosowaniem poszczególnych wag dla uczniów społeczności kaszubskiej - 3.105,9 tys. zł (P25), oraz 3.795,2 tys. zł (P27.).

wynikającej z zastosowanych wag oraz liczby uczniów należących do tej społeczności i formy nauczania w danej szkole.

Na terenie Gminy w latach 2018-2019 nauczanie języka kaszubskiego prowadzono w 13 szkołach, w tym 11 gminnych i dwóch niepublicznych, a w 2020 r. – 12, w tym 11 gminnych i jednej niepublicznej²³.

(akta kontroli str. 490-494)

W Urzędzie nie dokonywano kalkulacji środków przekazywanych szkołom na zadania oświatowe społeczności posługującej się językiem kaszubskim, ani nie posiadano wiedzy odnośnie kosztu kształcenia jednostkowego ucznia należącego do tej społeczności. Jak wyjaśnił Wójt, język kaszubski traktowany był w szkołach jak inne przedmioty, dla których Gmina także nie sporządzała kalkulacji kosztów, ani nie przekazywała szkołom środków finansowych w podziale na te przedmioty. Kalkulacja takich kosztów, w ocenie Wójta, była niemożliwa, gdyż nie było możliwości przyporządkowania niektórych kosztów²⁴ do konkretnego przedmiotu.

(akta kontroli str. 363-370)

Gmina przekazywała środki finansowe szkołom niepublicznym, realizującym zadania określone w art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁵ w formie dotacji w wysokości równej kwocie przewidzianej na ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy, bazując na deklarowanych ilościach uczniów, składanych co miesiąc w informacjach o aktualnej liczbie uczniów, w tym również uczniów objętych nauką języka kaszubskiego. Wysokość środków przekazanych szkołom niepublicznym w latach 2018-2020 (do 8 grudnia) wynosiła odpowiednio 495,5 tys. zł, 583,5 tys. zł oraz 643,0 tys. zł, a liczba uczniów w tych szkołach należących do społeczności kaszubskiej wynosiła odpowiednio 109, 120 i 100.

(akta kontroli str. 363-494,2040-2043)

Pracownicy Urzędu w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzali kontroli liczby uczniów szkół niepublicznych wskazanych do dotacji, w tym liczby uczniów uczęszczających na zajęcia z języka kaszubskiego, w poszczególnych (miesięcznych) informacjach o faktycznej liczbie uczniów. Wójt wyjaśnił, że prowadzona była bieżąca kontrola polegająca na analizie dokumentacji placówek niepublicznych.

(akta kontroli str. 363-442)

W okresie objętym kontrolą nie funkcjonowały w Gminie międzyszkolne zespoły nauczania języka kaszubskiego.

(akta kontroli str. 363-370)

W latach 2018-2020 (do 25 września) do Urzędu nie wpłynęły wnioski dyrektorów szkół o przyznanie dodatkowych godzin na zajęcia dla uczniów należących do społeczności posługującej się językiem kaszubskim.

(akta kontroli str. 363-370)

1.9. Na terenie Gminy działały dwie instytucje kultury, utworzone przez Gminę, tj. gminny ośrodek kultury oraz biblioteka publiczna, realizujące m.in. następujące zadania na rzecz społeczności posługującej się językiem kaszubskim:

- prowadzenie Kaszubskiego Zespołu Pieśni i Tańca;
- organizacja wystaw takich jak Gwiazdka na Kaszubach, Kaszuba Remus;

²³ Zmiana liczby szkół niepublicznych wynika z zakończenia działalności gimnazjum.

²⁴ Takich jak np. koszty zakupy energii elektrycznej, ogrzewania, usług telekomunikacyjnych, wywozu nieczystości, utrzymania porządku, zużycia wody, kosztów pracy pracowników administracji.

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1327.

- organizacja świątecznego kiermaszu wielkanocnego, kaszubskiej Sobótki, kaszubskich dożynek gminnych, jarmarku bożonarodzeniowego itp.;
- zakup książek i czasopism regionalnych, promujących język kaszubski.

Wysokość środków przekazanych w formie dotacji podmiotowych dla ww. instytucji w latach 2018-2020 (do 30 września) wyniosła odpowiednio 1.282,0 tys. zł, 1.316,0 tys. zł oraz 1.089 tys. zł.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że monitoring i weryfikacja realizacji zadań przez te instytucje odbywała się poprzez bieżące uczestnictwo przedstawicieli Gminy w realizacji wybranych zadań oraz poprzez zatwierdzanie składanych przez nie sprawozdań finansowych.

(akta kontroli str. 360-362, 495-501)

1.10. Gmina nie posiadała rozeznania odnośnie liczby instytucji i organizacji pozarządowych realizujących zadania na rzecz społeczności posługującej się językiem kaszubskim, działających na jej terenie. Z wyjaśnień Zastępcy Wójta wynika, że Gmina nie gromadziła takich danych, ani nie była odpowiedzialna za prowadzenie rejestru takich organizacji, a dotychczas realizowane zadania nie wymagały gromadzenia dodatkowych danych w tym zakresie.

Rada Gminy uchwałała programy współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp, określiła działania i obszary wzajemnej współpracy z organizacjami działającymi na rzecz społeczności posługującej się językiem kaszubskim, co zostało szczegółowo opisane w pkt 1.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W latach 2018-2020 Gmina, na podstawie ww. programów, współpracowała z 13 organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania publiczne w obszarze „Kultura i sztuka regionalna”, wyłonionymi w drodze otwartych konkursów. Ustalenia w tym zakresie zostały przedstawione w obszarze II niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Wysokość udzielonych w latach 2018-2020 dotacji na realizację zadań w obszarze „Kultura i sztuka regionalna” wyniosła odpowiednio 37,0 tys. zł (100% planu), 36,0 tys. zł (90% planu) i 40,0 tys. zł (100% planu)²⁶.

(akta kontroli str. 360-362, 495-501)

Organizacja pozarządowa realizująca zadania na rzecz społeczności regionalnej w odpowiedzi na pismo NIK²⁷, nie zgłosiła żadnych problemów we współpracy z Gminą.

(akta kontroli str. 2024-2027)

1.11. W latach 2018-2020 (do 23 września) Wojewoda Pomorski nie współdziałał z Gminą w zakresie spraw określonych w art. 22 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy o języku regionalnym.

(akta kontroli str. 502-504)

W badanym okresie minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych nie występował na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o języku regionalnym z wnioskami o przekazanie informacji o społeczności posługującej się językiem kaszubskim, zamieszkującej Gminę.

(akta kontroli str. 502-504)

²⁶ Dotacje udzielone w 2020 r. do dnia 30 września nie zostały rozliczone.

²⁷ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wystąpiono do trzech organizacji kaszubskich z prośbą o przekazanie informacji na temat ich współpracy z organami administracji samorządowej, a także problemów dotyczących spraw społeczności posługującej się językiem regionalnym. Odpowiedzi udzieliła jedna organizacja.

1.12. Gmina zapewniła uczniom warunki do nauki języka kaszubskiego w formie zdalnej w okresie pandemii COVID-19. Jak wyjaśnił Wójt, Gmina wzięła udział w rządowym programie doposażenia szkół w sprzęt komputerowy, skorzystała również z możliwości pozyskania sprzętu nowego i używanego od różnych firm. Wskazał także, że potrzeby w zakresie wyposażenia w sprzęt do prowadzenia zdalnej nauki były zaspakajane w wymiarze ogólnym, w zakresie wszystkich przedmiotów nauczania i nie wprowadzono oddzielnego programu wyposażania szkół prowadzących naukę języka kaszubskiego.

(akta kontroli str. 363-372)

1.13. Dyrektorzy szkół nie przekazywali do Urzędu w okresie objętym badaniem informacji wskazujących na trudności związane z organizacją nauczania dzieci i młodzieży należących do społeczności posługującej się językiem kaszubskim w szkołach na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 363-372)

1.14. W latach 2018-2020 (do 23 września) nie wniesiono do Urzędu skarg dotyczących poszanowania praw społeczności posługującej się językiem kaszubskim.

(akta kontroli str. 572-573)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina zapewniła warunki organizacyjno-prawne, które umożliwiały prawidłową i skuteczną realizację zadań na rzecz społeczności posługującej się językiem kaszubskim. Posiadała również wiedzę o osobach należących do społeczności kaszubskiej, zamieszkujących na terenie Gminy oraz ich potrzeb. W Urzędzie wyznaczono pracowników odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami pozarządowymi. Rzetelnie planowano wydatki na realizację zadań edukacyjnych na rzecz tej społeczności. Ponadto zapewniono skuteczny nadzór nad działalnością prowadzonych szkół, realizujących nauczanie uczniów, posługujących się językiem kaszubskim, w tym w okresie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2.

OBSZAR

2. Realizacja zadań dotyczących podtrzymywania tożsamości kulturowej i językowej społeczności posługującej się językiem regionalnym

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach objętych kontrolą Gmina nie otrzymała dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań dotyczących społeczności posługującej się językiem kaszubskim, ani nie realizowała zadań w ramach Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020.

(akta kontroli str. 574)

2.2. W latach 2018-2020 Gmina ogłosiła trzy otwarte konkursy ofert²⁸, na wsparcie zadań publicznych Gminy, realizowanych w oparciu o roczne programy współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 uodp w obszarze „Kultura i sztuka regionalna”.

Na realizację zadań w ramach ww. konkursów Gmina przeznaczyła środki w wysokości odpowiednio 37,0 tys. zł w 2018 r. oraz po 40,0 tys. zł w 2019 r. oraz

²⁸ Po jednym w każdym z badanym lat.

2020 r. Kwoty dofinansowania zadań w poszczególnych latach wyniosły odpowiednio 37,0 tys. zł, 36,0 tys. zł oraz 40,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 574-575)

Poza trybem konkursowym do Urzędu w latach 2018-2020 (do 12 października) nie wpłynęły wnioski organizacji o finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych na rzecz społeczności posługującej się językiem kaszubskim.

Gmina, w okresie objętym kontrolą nie skorzystała z uprawnienia określonego w art. 19a ust. 1 udpp i nie zleciła, z pominięciem otwartego konkursu ofert, realizacji zadań na rzecz społeczności kaszubskiej.

(akta kontroli str. 576-580)

2.3. Rada Gminy w rocznych programach współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp na rok 2018, 2019 i 2020 określiła tryb powołania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, a także kryteria oceny formalnej i merytorycznej oferty.

Szczegółowym badaniem w zakresie zgodności z przepisami udpp i przyjętymi w Gminie regulacjami oraz zasadami wyboru ofert objęto wszystkie trzy konkursy zorganizowane przez Gminę. W wyniku badania ustalono, że:

- ogłoszenie otwartego konkursu zawierało informacje o rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania, zasadach przyznawania dotacji, terminach i warunkach realizacji zadania, terminie składania ofert, trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze oferty oraz terminie dokonania wyboru ofert, a także zrealizowanych przez Gminę w roku ogłoszenia otwartego konkursu i w roku poprzedzającym zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 udpp;
- ogłoszenie otwartego konkursu ofert udostępniono w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie i na stronie internetowej Urzędu;
- liczba dni od dnia ukazania się ogłoszenia od dnia upływu terminu składania ofert wynosiła odpowiednio 26, 22 i 22 dni;
- ogłoszenie otwartego konkursu ofert nastąpiło na podstawie projektu uchwały budżetowej, przekazanego Radzie Gminy na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹;
- Wójt ogłosił nabór członków do komisji konkursowych reprezentujących organizacje pozarządowe z terenu Gminy - żadna organizacja nie wskazała osób do składu komisji;
- Wójt powołał komisje w celu opiniowania złożonych ofert, w skład których weszli pracownicy Urzędu;
- Komisje nie korzystały z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których dotyczyły konkursy;
- w ramach konkursów w latach 2018-2020 złożono odpowiednio 10, 11 i 17 ofert;
- prawidłowo dokonano oceny formalnej złożonych ofert;
- oceny merytorycznej jednej oferty z 2018 r. dokonano w sposób niezgodny z przyjętymi w Gminie regulacjami, a ośmiu ofert z 2020 r. w sposób nierzetelny, co opisano szerzej w pkt 4 i 5 wystąpienia dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości;
- niezwłocznie po dokonaniu wyboru ofert ogłoszono wyniki badanych konkursów na stronie internetowej Gminy, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz

²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

w Urzędzie w miejscu do tego przeznaczonym. Ogłoszenia o wynikach konkursów zawierały elementy określone w art. 15 ust. 2h udpp, tj. nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego oraz wysokość przyznanych środków.

(akta kontroli str. 586-669)

2.4. Badaniem w zakresie rzetelności i zgodności z przepisami prawa i przyjętymi regulacjami objęto wszystkie 32 zadania dotyczące tematyki społeczności posługującej się językiem kaszubskim o łącznej wartości 113,0 tys. zł, dofinansowane ze środków publicznych w latach 2018-2020, z tego dziewięć z 2018 r., 10 z 2019 r. i 13 z 2020 r. W wyniku badania ustalono, że:

- 19 umów z wybranymi organizacjami zawarto w okresie od jednego do 14 dni od podjęcia decyzji o dofinansowaniu zadania, a pozostałe 13 umów – w okresie od 19 do 145 dni od podjęcia decyzji o dofinansowaniu zadania, przy czym 11 z nich podpisano od jednego do dziewięciu dni od złożenia przez oferenta aktualizacji kalkulacji przewidzianych kosztów. Pozostałe dwie umowy zawarto w terminie 54 i 53 dni od dnia podjęcia decyzji o dofinansowaniu, gdyż, jak wyjaśnił Zastępca Wójta, był to termin dogodny dla obydwu stron i zapewniający realizację zadań zgodnie z założeniami;
- środki na realizację badanych zadań publicznych zostały przekazane zleceniobiorcom w terminach określonych w umowach, przy czym w pięciu (w tym czterech dotyczących jednego oferenta) środki te przekazano od 67 do 172 dni przed zakładanym w harmonogramie rozpoczęciem realizacji zadania i przed faktycznym rozpoczęciem realizacji zadania, co opisano szerzej w pkt 2 części wystąpienia dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości;
- w siedmiu przypadkach dane dotyczące terminu realizacji zadania publicznego wskazane w ofercie były niespójne, a Gmina nie wezwwała oferentów do wyjaśnienia rozbieżności, co opisano szerzej w pkt 3 części wystąpienia dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości;
- umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego zostały zawarte w formie pisemnej i zawierały elementy określone w ramowym wzorze umowy stanowiącym załącznik do rozporządzeń w sprawie wzorów ofert, umowy i sprawozdania³⁰ oraz zawierały elementy określone w art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych;
- w umowach nie zawarto innych niż wskazane w art. 16 udpp postanowień zabezpieczających efektywność, rzetelność i jakość zleconych zadań;
- złożone sprawozdania z realizacji zadań publicznych spełniały wymogi rozporządzeń w sprawie wzorów ofert, umowy i sprawozdania;
- Gmina nie zwracała się do zleceniobiorców o dodatkowe wyjaśnienia, informacje, dokumenty;
- wszystkie organizacje złożyły z sprawozdania z realizacji zadania publicznego, przy czym trzy sprawozdania zostały złożone od jednego do pięciu dni po upływie 30-dniowego terminu od dnia zakończenia realizacji tego zadania, określonego w art. 18 ust. 1 udpp;
- środki niewykorzystane w ramach dwóch zadań w wysokości 23,28 zł oraz 1,05 zł zostały zwrócone w należnej wysokości i w terminie określonym w umowie;
- zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi sprawozdania z realizacji zadań publicznych miały podlegać przyjęciu i zatwierdzeniu przez Wójta. Faktycznie

³⁰ Rozporządzenie 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 zadań (Dz. U. poz. 1300) – obowiązujące od 3 września 2016 r. do 29 października 2018 r. oraz rozporządzenie 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 (Dz. U. poz. 2057) – zwane dalej „rozporządzeniami w sprawie wzorów ofert, umowy i sprawozdania”.

sprawozdania te były zatwierdzane przez Sekretarza Gminy, której upoważnienia udzielił Zastępca Wójta z przekroczeniem zakresu umocowania, co opisano szerzej w pkt 6 części wystąpienia dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości;

- w jednym przypadku, pomimo ustalenia w wyniku czynności monitoringowych, że zatwierdzono wydatki w wysokości 2,25 tys. zł, które zostały poniesione przed zawarciem umowy, w Urzędzie nie podjęto czynności zmierzających do wydania decyzji w sprawie zwrotu przez beneficjenta dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, co opisano w pkt 1 części wystąpienia dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości;
- cele określone w ofertach, stanowiących integralny załącznik do umów, nie zostały określone w sposób konkretny i mierzalny, a efektem realizacji zadań publicznych w głównej mierze był produkt, np. przeprowadzenie konkursu, organizacja koncertu, wydanie publikacji, przygotowanie potra regionalnych itp. Zastępca Wójta wyjaśnił, że biorąc pod uwagę specyfikę zadań publicznych realizowanych przez lokalne organizacje pozarządowe oraz skalę, zakres i poziom przyznanego dofinansowania Gmina uznała, że informacje przedstawione w ofertach i sprawozdaniach były wystarczające i pozwalały uznać, że zadania zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 670-705)

2.5. W Gminie nie wystąpiły zaległości z tytułu niewyegzekwowanych kwot dotacji dotyczących zadań publicznych zleconych z zakresu społeczności posługującej się językiem kaszubskim wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli str. 674-676)

2.6. Wójt przedłożył Radzie Gminy sprawozdania z realizacji programów współpracy za rok 2018 i 2019 w terminie 9 kwietnia 2019 r. oraz 26 maja 2020 r.³¹. Sprawozdania te zawierały opis zadań realizowanych na rzecz społeczności posługującej się językiem kaszubskim w obszarze „Kultura i sztuka regionalna”.

(akta kontroli str. 2006-2023)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo ustalenia w wyniku czynności monitoringowych, że zatwierdzono wydatki w wysokości 2,25 tys. zł³², które zostały poniesione przed zawarciem umowy, w Urzędzie nie podjęto czynności zmierzających do wydania decyzji w sprawie zwrotu przez beneficjenta dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Było to niegodne z art. 252 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³³.

W skutek powyższej nieprawidłowości Zastępca Wójta wezwał Sekretarza Gminy do wyjaśnienia okoliczności zatwierdzenia przez nią wydatków związanych z realizacją ww. zadania, informując jednocześnie, że brak podstawy prawnej do dokonania zatwierdzenia sprawozdania skutkuje obowiązkiem poniesienia odpowiedzialności finansowej w tym zakresie, co oznacza obowiązek zwrotu równowartości nieprawidłowo rozliczonych wydatków na rachunek Gminy.

³¹ Zgodnie z art. 5a ust. 3 udpp organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.

³² Związanych z realizacją jednego zadania pn.: „Konkurs wiedzy o regionie” z 2019 r.

³³ Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.

Sekretarz Gminy 14 czerwca 2020 r. wpłaciła na rachunek bankowy Gminy kwotę odpowiadającą kwocie zatwierdzonej przez nią dotacji wraz z odsetkami.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że umowa o realizację zadania publicznego uniemożliwiała dochodzenie zwrotu zatwierdzonej kwoty wydatków, a inne niż zastosowane przez Gminę rozwiązanie godziłoby w podstawową zasadę budowania zaufania obywateli do państwa, zgodnie z którą postępowanie należy prowadzić w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej. Ponadto wskazał, że obowiązek poniesienia odpowiedzialności finansowej na Sekretarza Gminy nałożony został na podstawie art. 114 i 115 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy³⁴ w związku z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³⁵

(akta kontroli str. 677-689, 692, 1083-1141, 2028-2029)

2. Środki finansowe w łącznej wysokości 10,75 tys. zł na realizację pięciu zadań publicznych³⁶, w tym trzech realizowanych przez tego samego oferenta, przekazano od 67 do 172 dni przed zakładanym w harmonogramach i faktycznymi terminami rozpoczęcia realizacji zadań, co było działaniem nierzetelnym. Na skutek powyższej nieprawidłowości Gmina pozbawiona była możliwości dysponowania środkami finansowymi przekazanymi organizacjom.

Wójt wyjaśnił³⁷, że środki finansowe na realizację zadania zostały przekazane w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy, zgodnie z zapisem określonym we wzorze umowy stanowiącym załącznik do rozporządzeń w sprawie wzorów ofert, umowy i sprawozdania.

(akta kontroli str. 674-685, 775-815, 1142-1194, 1430-1489, 1633-1661, 1755-1783)

NIK zauważyła, że wskazane przez Wójta wzory są ramowymi wzorami umów dotyczących realizacji zadań publicznych i każdorazowo powinny być dostosowywane do indywidualnej sytuacji, w szczególności biorąc pod uwagę że w skrajnym przypadku środki finansowe przekazano oferentowi blisko pięć miesięcy przed rozpoczęciem realizacji zadania.

3. Gmina nie wezwała pięciu oferentów³⁸ do wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy danymi dotyczącym terminu realizacji zadania publicznego określonym w pkt I.4 oferty a harmonogramem realizacji tego zadania, wskazanym w pkt IV.7 oferty, co było działaniem nierzetelnym. Powyższe skutkowało przyjęciem w umowach o powierzenie realizacji zadania publicznego dłuższych terminów realizacji zadań niż wynikały z harmonogramów i faktycznej ich realizacji.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że nie wezwano oferentów do złożenia wyjaśnień, ponieważ wskazane terminy nie wykluczały się oraz były zgodne z zakresem czasowym objętym daną ofertą.

(akta kontroli str. 674-676, 690-691, 732-815, 1083-1202, 1430-1489)

NIK nie podziela wyjaśnień Zastępcy Wójta. Brak spójności w terminach realizacji zadań może utrudniać Gminie sprawowanie efektywnego nadzoru nad realizacją tych zadań przez organizacje pozarządowe.

³⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.

³⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1282 ze zm.

³⁶ Trzy zadania „Twórczość literacka w języku kaszubskim” w 2018, 2019 i 2020 r. – po 2,25 tys. zł, „Święto flagi” z 2019 r. – 2,0 tys. zł oraz „Kaszuby – moje miejsce, moje dziedzictwo” z 2020 r. – 2,0 tys. zł.

³⁷ Pismo z upoważnienia Wójta podpisał Zastępca Wójta.

³⁸ Dotyczy ofert „Konkurs wiedzy o regionie” z 2018 i 2019 r., „Twórczość literacka w języku kaszubskim” z 2018 i 2019 r., „Święto flagi kaszubskiej” z 2019 r.

4. Ocen merytorycznych ośmiu ofert w zakresie kryterium rezultatów dokonano w sposób nierzetelny. Na ww. zadania Gmina poniosła wydatki w 2020 r. w łącznej wysokości 19,5 tys. zł. Ośiem ofert z 2020 r. otrzymało od dwóch do trzech punktów za zakładane rezultaty realizacji zadań publicznych, pomimo że rezultaty te nie zostały przedstawione w sposób jasny, czytelny i rzetelny, tj. w sześciu ofertach³⁹ nie ujęto bezpośredniego efektu, a w dwóch⁴⁰ planowanej zmiany społecznej bądź trwałości rezultatów zadania.

Z przyjętej przez Radę Gminy „Karty oceny realizacji zadania publicznego – część B. Ocena merytoryczna zadania” wynikało, że komisja może przyznać maksymalnie trzy punkty w kryterium rezultatów, jeżeli rezultaty te zostały przedstawione w sposób jasny, czytelny i rzetelny⁴¹.

Przewodniczący Komisji dokonującej oceny merytorycznej ofert wyjaśnił, że podczas oceny ofert komisja wzięła pod uwagę skalę, zakres i specyfikę planowanego do realizacji zadania, a także możliwą kwotę dofinansowania. Ponadto mając na względzie potencjał wnioskodawców, a także brak profesjonalnych kadr w zasobach wnioskodawcy z umiejętnościami w zakresie definiowania celów, rezultatów i produktów we wnioskach o dofinansowania projektów, komisja uznała, że dokonała prawidłowo oceny.

(akta kontroli str. 329-344, 676, 698-702, 1604-1814, 1943-1973)

NIK zauważyła, że brak jasno określonych mierzalnych celów i efektów realizacji zadań publicznych określonych w ofertach realizacji zadań publicznych, a tym

³⁹ Dwie oferty z 28 stycznia 2020 r. pn.: „Konkurs wiedzy o regionie” oraz „Twórczość literacka w języku kaszubskim” – zakładany rezultat: „motywacja dzieci i młodzieży do wszechstronnego wzbogacenia wiedzy o naszej „Małej ojczyźnie”, rozbudzenie szerokiej inicjatywy do wszechstronnego rozwoju kulturowego społecznego i gospodarczego Kaszub oraz rozwijanie poczucia przynależności do społeczności Kaszubów”.

Oferta z 28 stycznia 2020 r. pn.: „40 lat istnienia Oddziału Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego w Sierakowicach” – zakładany rezultat: „prężnie działająca organizacja pozarządowa, która jest promocją działania na rzecz pracy samorządowej, pracy społecznej na rzecz wspomożenia kaszubszczyzny – wzór dla młodzieży na kultywację pracy społecznej”.

Oferta z 29 stycznia 2020 r. pn.: „Smaczne imprezowanie – Kaszub promowanie!” – zakładany rezultat: „promocja kaszubskiej sztuki regionalnej, a zwłaszcza kulinarnej. Zakładamy, że osoby odwiedzające stoika przekonają się, że tradycyjne potrawy są smaczne i zdrowe i lepsze niż fast foody, które dominują nieraz takie imprezy” oraz „członkinie koła gospodyń wiejskich zdobędą nowe umiejętności: praca w grupie, umacnianie tożsamości regionalnej, integracja pokoleń, promocja gminy”.

Oferta z 29 stycznia 2020 r. pn.: „Kaszuby – moje miejsce, moje dziedzictwo” – zakładany rezultat „wzrost świadomości dorobku kulturalnego Kaszubów oraz jego wartość w dobie unifikacji i uproszczenia współczesnego świata wśród uczestników. W trakcie projektu uczestnicy przekonają się, że tradycja kaszubska i regionalizm wcale nie stoi w sprzeczności z nowoczesnymi technologiami informacyjnymi, portalami społecznościowymi itp.

Oferta z 29 stycznia 2020 r. pn.: „Kaszubski garnuszek – cykl wydarzeń kulturalnych” – zakładany rezultat „członkinie koła gospodyń wiejskich zdobędą nowe umiejętności: praca w grupie, umacnianie tożsamości regionalnej, integracja pokoleń, promocja gminy”.

⁴⁰ Oferta z 29 stycznia 2020 r. pn.: „Integracyjne spotkania śpiewankowe” – zakładany rezultat „grupa nie mniej niż 20 osób będzie śpiewać piosenki polskie, kaszubskie i kościelne w cyklu 12 spotkań trwających 2,5 godzin przez okres sześciu miesięcy uczestnicząc dwa razy w miesiącu w lekcjach prowadzonych przez muzyka grającego na organach. Nie mniej niż 30 osób z powiatu kartuskiego będzie uczestniczyć w spotkaniu dla nie mniej niż trzech kół gospodyń wiejskich z terenu Gminy promujące kaszubskie piosenki trwającego trzy godziny wprowadzające do cyklu śpiewanek. W okresie dwóch miesięcy nie mniej niż 20 uczestników śpiewanek zrobią własny śpiewnik w ilości nie mniejszej niż 30 egzemplarzy dla 20 uczestników zawierających minimum 40 piosenek w tym osiem kaszubskich.

Oferta z 29 stycznia 2020 r. pn.: „Kaszubski zespół pieśni i tańca Bandonia – reaktywacja” – zakładany rezultat „członkowie zespołu będą mieli choreografa oraz muzyka, nauczą się nowych tańców oraz pieśni, a dzięki organizacji nie mniej niż 42 prób w roku 2020 opracują układy tańców ludowych z różnych regionów. Będą przygotowani artystycznie do udziału w wydarzeniach folklorystycznych, kulturowych na terenie gminy, powiatu, województwa, a nawet całego kraju i za granicą. Członkowie będą prezentowali wysoki poziom na konkursach, przeglądach oraz festiwalach. Zajęcia bez wątpienia to świetna edukacja artystyczna z zakresu tańca ludowego dla wszystkich członków”.

⁴¹ Załącznik nr 1 do rocznego programu współpracy na rok 2020, przyjętego uchwałą Rady Gminy nr XII/170/19 z dnia 5 listopada 2019 r.

samym w umowach, utrudnia bądź umożliwia Gminie weryfikację osiągnięcia tych celów w wyniku zrealizowanych wydatków na dotacje.

Ponadto rzetelne przyznanie punktów w kryterium rezultatów miałoby wpływ na ogólną liczbę punktów uzyskanych przez oferty, a tym samym ich miejsce w rankingu – dofinansowanie otrzymało bowiem 13 z 17 ofert złożonych w konkursie.

5. Oceny merytorycznej jednej oferty z 2018 r. dokonano w sposób niezgodny z przyjętą w Gminie „Kartą oceny realizacji zadania publicznego – część B. Ocena merytoryczna zadania”⁴² w kryterium oddziaływanie zadania, w świetle którego komisja przyznaje cztery punkty, jeżeli z opisu zadania jednoznacznie wynika, że w zadaniu weźmie udział więcej niż 100 osób. W powyższej ofercie założono, że w zadaniu weźmie udział więcej niż 100 mieszkańców Gminy.

Przewodniczący Komisji wyjaśnił, że omyłkowo nie uwzględniono dodatkowych punktów za „oddziaływanie zadania” w karcie oceny zadania.

Powyższa nieprawidłowość nie miała wpływu na wybór ofert i przyznane dofinansowanie.

(akta kontroli str. 295-310, 674, 698-702, 1036-1082)

6. Upoważnienia do zatwierdzania sprawozdań wykonywania zadań publicznych udzielone zostało Sekretarzowi Gminy przez Zastępcę Wójta, co było niezgodne z art. 106 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴³, w świetle którego pełnomocnik może ustanowić dla mocodawcy innych pełnomocników tylko wtedy, gdy umocowanie takie wynika z treści pełnomocnictwa, z ustawy lub ze stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa.

Zgodnie z aktem notarialnym Rep. A nr 6805/2014 z 17 grudnia 2014 r. zastępca Wójta upoważniony został przez Wójta do:

- podpisywania dokumentów finansowych, umów, faktur, rachunków, rozliczeń finansowo-księgowych, sprawozdań, listy płac, deklaracji ZUS i podatkowych;
- nabywania na rzecz Gminy wszelkich nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości oraz zbywania nieruchomości będących własnością Gminy;
- ustanowienia ograniczonych praw rzeczowych w postaci służebności gruntowych lub służebności przesyłu – w wykonaniu postanowień zawartych w podjętych uchwałach Rady Gminy;
- reprezentowania Gminy oraz do podpisywania wszelkich dokumentów, umów oraz do składania wszelkich oświadczeń woli w zakresie związanym z programami dotacji Unii Europejskiej;
- poświadczania kopii dokumentów za zgodność z oryginałem;
- reprezentowania Gminy w jak najszerszym zakresie przed organami podatkowymi, sądami oraz wobec osób fizycznych i prawnych we wszystkich sprawach związanych ze sprawowaniem funkcji wójta;
- dokonywania wszelkich czynności prawnych jakie okażą się niezbędne do realizacji pełnomocnictwa.

Ww. pełnomocnictwo nie upoważniało do udzielania dalszych pełnomocnictw.

⁴² Załącznik nr 1 do rocznego programu współpracy Gminy na rok 2018, przyjętego uchwałą Rady Gminy nr XXXVI/466/17 z dnia 28 listopada 2017 r.

⁴³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1740.

Zgodnie z przyjętymi w Gminie regulacjami wewnętrznymi sprawozdania z realizacji zadań publicznych podlegały zatwierdzeniu przez Wójta⁴⁴.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że Wójt udzielił mu pełnomocnictwa m.in. do dokonywania wszelkich czynności faktycznych i prawnych, jakie okażą się niezbędne do realizacji pełnomocnictwa, a taką czynnością prawną było udzielenie upoważnienia Sekretarzowi Gminy.

(akta kontroli str. 670-676, 693-697)

NIK nie podziela wyjaśnień Zastępcy Wójta. Upoważnienie do dokonywania wszelkich czynności prawnych jakie okażą się niezbędne do realizacji pełnomocnictwa nie jest uprawnieniem do udzielania dalszego pełnomocnictwa, gdyż ustanowienie substytutu nie służy realizacji pełnomocnictwa przez pierwotnego pełnomocnika.

OCENA CZĄSTKOWA

Konkursy ofert na wsparcie wykonywania zadań publicznych Gminy przez organizacje pozarządowe w zakresie działalności na rzecz społeczności posługującej się językiem kaszubskim zostały w większości przeprowadzone zgodnie z przepisami udpp. Niemniej jednak stwierdzono szereg nieprawidłowości dotyczących m.in. niedochodzenia należności z tytułu wykorzystania dotacji niezgodnie z umową, terminów przekazywania środków finansowych na realizację zadań publicznych, dokonywania oceny merytorycznej ofert, upoważnienia do zatwierdzenia sprawozdań oraz określania terminów realizacji zadania publicznego w umowach.

Nadzór nad realizacją przez organizacje pozarządowe zadań dofinansowanych ze środków Gminy był prawidłowy.

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. Wprowadzenie mechanizmów kontrolnych ograniczających ryzyko niewydania decyzji w sprawie zwrotu przez beneficjenta dotacji, w sytuacji wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.
2. Przekazywanie środków finansowych na realizację zadań publicznych w terminach adekwatnych do planowanych terminów ich realizacji.
3. Zapewnienie wzywania oferentów do wyjaśnienia rozbieżności występujących w składanych wnioskach i załącznikach dotyczących terminu realizacji zadania.
4. Dokonywanie oceny ofert składanych w ramach otwartych konkursów ofert zgodnie uregulowaniami z przyjętymi w Gminie.
5. Zatwierdzanie sprawozdań z realizacji zadań publicznych przez Wójta lub prawidłowo umocowaną osobę.

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.

⁴⁴ § 17 ust. 15 rocznego programu współpracy na rok 2018 oraz § 17 ust.14 rocznych programów współpracy na rok 2019 i 2020 r.

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.

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, dnia 4 stycznia 2021 r.

Kontroler
Milena Szymańska
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor
z up. Ewa Duszka

/-/

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał: