



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.411.008.01.2015
S/15/008

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	S/15/008 – Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej gminy Starachowice.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli i okres wcześniejszy, w przypadku zdarzeń mających związek z przedmiotem kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Andrzej Kamiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97149 z 30 listopada 2015 r. 2. Zbigniew Jurkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97153 z 11 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta w Starachowicach, ul. Radomska 45, 27-200 Starachowice (dalej: Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Materek, Prezydent Miasta Starachowice od 9 grudnia 2014 r. Upřednio stanowisko Prezydenta Starachowic zajmowali: od 2 grudnia 2012 r. do 5 marca 2014 r. Wojciech Bernatowicz, od 19 marca 2014 r. do 11 maja 2014 r. Bożena Szczypiór, od 12 maja 2014 r. do 8 grudnia 2014 r. Sylwester Kwiecień. (dowód: akta kontroli str. 5).

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Rada Miejska w Starachowicach (dalej: Rada) podjęła w 2013 i 2014 r. uchwały w sprawie przyjęcia Rocznoego programu współpracy Gminy Starachowice z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie². Uchwalone przez Radę programy zawierały wszystkie dane określone w art. 5a ust. 4 ww. ustawy i zostały uchwalone po konsultacjach z organizacjami do tego uprawnionymi. Prezydent Miasta każdorazowo wydawał zarządzenia w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych zleconych przez Gminę organizacjom pozarządowym i innym podmiotom oraz w sprawie powołania składu komisji konkursowych do przeprowadzenia otwartych konkursów ofert na realizację zadań pożytku publicznego.

Stosowane zasady oceny kryteriów wyboru ofert pod względem merytorycznym w konkursach na realizację zadań publicznych, poprzez przyznawanie przez członków komisji konkursowej dowolnej liczby punktów od 0 do 10, umożliwiały ocenę ofert w sposób całkowicie uznaniowy, co stwarzało ryzyko naruszenia zasady uczciwej konkurencji, o której mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W okresie objętym kontrolą, udzielanie dotacji niepublicznym placówkom oświatowym odbywało się zgodnie z uchwałami Rady w sprawie trybu udzielania i kontroli dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego w zakresie wysokości dotacji, procedury ubiegania się o ich udzielenie, sposobu przekazywania, prawidłowości wykorzystania, jak również zasad ich rozliczania.

W związku z realizacją przez Gminę projektów oświatowych współfinansowanych środkami unijnymi, w ewidencji księgowej Urzędu, nieterminowo ujęto sprzęt oraz oprogramowanie komputerowe o wartości ogółem 43,6 tys. zł, zakupione w ramach realizowanego przez

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 239, ze zm.

Gminę projektu *Indywidualizacja procesów nauczania i wychowania klas I-III w Gminie Starachowice*.

W zakresie gospodarki odpadami, Prezydent Miasta zaniechał sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³, w tym w szczególności wobec wykonawcy usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych w gminie Starachowice. Miało to wpływ na nieustalenie przez Gminę właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy korzystania z organizowanych przez gminę usług wywozu odpadów komunalnych. Nienależycie nadzorowano również realizację umów z wykonawcą na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy. Akceptowano dokonywanie rozliczeń wykonania usług na podstawie kart przekazania odpadów, w których nie dokumentowano miejsca pochodzenia odpadów. Ponadto, występowały rozbieżności w ilościach odpadów przedstawianych przez wykonawcę w comiesięcznych raportach załączanych do faktur a danymi zawartymi w kartach. Wystąpiły również przypadki niepodejmowania przez Urząd działań w celu wyegzekwowania od wykonawcy części kart, dokumentujących przekazanie odpadów do instalacji, celem weryfikacji ich ilości wykazanych w raportach. Jednocześnie, od 1 stycznia 2016 r., Urząd odstąpił od żądania przedstawiania przez wykonawcę usług kart przekazania odpadów do instalacji. Ze strony Urzędu nie podjęto również działań zmierzających do wyjaśnienia różnicy między wielkością odpadów określoną w *Planie gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego 2012 – 2018*, a odebranymi i zagospodarowanymi na terenie Starachowic.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość przyznawania dotacji z budżetu gminy dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych prowadzących działalność pożytku publicznego

Opis stanu
faktycznego

1. Dotacje przyznane w 2014 r.

1.1. Rada 29 listopada 2013 r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy gminy Starachowice z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Program zawierał wszystkie dane określone w art. 5a ust. 4 ww. ustawy i został uchwalony po konsultacjach z organizacjami do tego uprawnionymi. Ustalono również, że wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań w 2014 r. będzie wynosiła nie mniej niż 827,0 tys. zł, z przeznaczeniem na zadania wyłącznie z zakresu sfery zadań publicznych, określonych w art. 4 ust. 1 ww. ustawy.

W dziale XIII programu, dotyczącym trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert zapisano m.in., że w skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele Prezydenta Miasta oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych z zastrzeżeniem art. 15 ust. 2da ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴ a komisja ma charakter opiniodawczy dla Prezydenta⁵. Sporządzony przez komisję protokół będzie przedstawiony Prezydentowi, który dokona wyboru i zadecyduje o wysokości dotacji. (dowód: akta kontroli str. 6-14)

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.

⁴ Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, jeżeli:

1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub
2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub
3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f. ustawy.

⁵ Zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.

W celu realizacji programu, Prezydent Miasta wydał dwa zarządzenia w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych zleconych przez Gminę w 2014 r. organizacjom pozarządowym. Załączniki nr 1 do zarządzeń zawierały: wykazy zadań publicznych zleconych przez Gminę do realizacji organizacjom pozarządowym i innym podmiotom w 2014 r., zasady przyznawania dotacji; termin i warunki realizacji zadania; termin i warunki składania ofert; tryb i kryteria stosowane przy dokonywaniu wyboru ofert. (dowód: akta kontroli str.15-31)

Prezydent wydał również dwa zarządzenia w sprawie powołania składu komisji konkursowych do przeprowadzenia otwartego konkursu ofert na realizację w 2014 r. zadań pożytku publicznego. W zarządzeniach określono obowiązki członków komisji konkursowych oraz sposób dokumentowania pracy komisji. (dowód: akta kontroli str. 32-41)

1.2. W planie wydatków gminy Starachowice według stanu na 1 stycznia 2014 r. wysokość dotacji dla organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie ustalono w kwocie 827,0 tys. zł. W planie po zmianach, środki te zwiększono do kwoty 867,0 tys. zł. Wykonanie dotacji wyniosło 852,9 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 42)

W 2014 r. przeprowadzono trzy postępowania konkursowe w sprawie wstępnego wyboru ofert na realizację zadań w zakresie pożytku publicznego. Ogółem przyznano 80 dotacji. Prezydent Miasta, po zapoznaniu się z protokołami posiedzeń komisji konkursowych dotyczącymi podziału dotacji, akceptował zaproponowany przez nie podział środków. (dowód: akta kontroli str.43-84)

Informacje o organizowanych konkursach oraz ich wynikach były ogłaszane poprzez umieszczanie ich na tablicy ogłoszeń oraz na stronie BIP Urzędu. (dowód: akta kontroli str.167-181)

W 2014 r. upoważnieni pracownicy Urzędu przeprowadzili 25 kontroli zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe, zgodnie z zawartymi umowami. Nieprawidłowości nie stwierdzono. (dowód: akta kontroli str.235-239)

1.3. Spośród dotacji udzielonych w 2014 r., szczegółowym badaniem objęto 11 dotacji na kwotę 277,0 tys. zł, tj. 32,5% kwoty udzielonych dotacji ogółem, z tego:

- Miejskiemu Klubowi Sportowemu „Star” Starachowice dwóch dotacji na kwoty 6,0 tys. zł i 25,0 tys. zł;
- Integracyjnej Akademii Piłkarskiej Starachowickiego Klubu Sportowego „Star” Starachowice trzech dotacji na kwoty 9,0 tys. zł, 7,0 tys. zł i 10,0 tys. zł;
- Katolickiemu Klubowi Sportowemu Autonomicznej Sekcji Piłki Nożnej „Juwenta” Starachowice⁶ czterech dotacji na kwoty: 12,0 tys. zł, 14,0 tys. zł, 46,0 tys. zł oraz 100,0 tys. zł;
- Klubowi Sportowemu „Dragon” jednej dotacji na kwotę 18,0 tys. zł;
- Uczniowskiemu Międzyszkolnemu Klubowi Sportowemu „Gracz” jednej dotacji na kwotę 30,0 tys. zł.

Udzielone dotacje stanowiły łącznie 56,1% zapotrzebowania zgłoszonego przez kluby w ofertach na łączną kwotę 493,5 tys. zł. Umowy o przyznanie dotacji zawierały wszystkie postanowienia wymagane art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷. We wszystkich przypadkach, dotacje zostały przekazane w terminach określonych w umowach. (dowód: akta kontroli str.85-166)

W dniu 1 lutego 2015 r. zarząd Miejskiego Klubu Sportowego „Star” Starachowice złożył Prezydentowi Miasta oświadczenie, że zawiadomił organa ścigania, ponieważ poprzedni zarząd Klubu wydał niezgodnie z prawem środki z otrzymanych dotacji.

⁶ W 2013 r. nastąpiło połączenie tego Klubu ze Starachowickim Uczniowskim Klubem Sportowym „Sokół”.

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

Ponieważ zarząd Klubu do 31 stycznia 2015 r. nie złożył końcowych sprawozdań z wykorzystanych dotacji, Urząd wezwał jednostkę do ich złożenia w terminie do 10 lutego 2015 r. Zarząd w wyznaczonym terminie złożył przedmiotowe sprawozdania, z których wynikało, że z otrzymanej dotacji w kwocie 25,0 tys. zł wykorzystano zgodnie z umową 5,0 tys. zł, a niezgodnie z przeznaczeniem 20,0 tys. zł. Z otrzymanej dotacji w kwocie 6,0 tys. zł zgodnie z umową wykorzystano 4,1 tys. zł, a niezgodnie z przeznaczeniem 1,9 tys. zł. W związku z powyższym, Prezydent Miasta wszczął w przedmiotowej sprawie postępowania administracyjne, w wyniku których 7 i 11 maja 2015 r. wydał decyzje o zwrocie części dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem wraz z odsetkami. Klub złożył odwołanie od ww. decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach, które decyzją z 25 września 2015 r. uchyliło decyzje Prezydenta w całości i przekazało sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu decyzji wskazano na błędy w decyzjach w zakresie ich uzasadnienia.

W dniu 18 września 2015 r. zarząd Klubu złożył poprawione sprawozdanie z wykorzystania dotacji. Po zweryfikowaniu sprawozdania, Prezydent Miasta 26 października 2015 r. wydał ponownie decyzje o zwrocie dotacji w kwotach 5,5 tys. zł oraz 1,9 tys. zł, (razem 7,4 tys. zł) wraz z odsetkami.

W dniu 9 listopada 2015 r. zarząd Klubu wystąpił do Prezydenta Miasta o umorzenie ww. kwoty. (dowód: akta kontroli str. 85-86, 182-234)

Prezydent, decyzjami z 7 marca 2016 r. umorzył Klubowi kwotę 3,4 tys. zł, stanowiącą część dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem oraz należne odsetki. Na wniosek Klubu, decyzją Prezydenta z 15 kwietnia 2016 r., spłata 4,0 tys. zł została rozłożona na raty (dowód: akta kontroli str.502-533)

Pozostałe, objęte badaniem dotacje, zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, były prawidłowo udokumentowane oraz terminowo rozliczone. (dowód: akta kontroli str. 87-95)

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach (dalej: RIO) w 2015 r. przeprowadziła w Urzędzie kompleksową kontrolę gospodarki finansowej gminy Starachowice za 2014 r. i inne wybrane okresy. W wystąpieniu pokontrolnym z 30 listopada 2015 r. RIO oceniła, że kryteria wyboru ofert, określone w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych zleconych przez gminę, na podstawie których komisje konkursowe dokonywały w 2014 r. merytorycznej oceny złożonych ofert były nieprecyzyjne, niemierzalne oraz zbyt ogólne. W związku z tym, każdy z członków komisji mógł dokonać oceny oferty w sposób uznaniowy, poprzez przyznanie dowolnej (w zakresie od 0 do 10) liczby punktów w każdym z kryteriów. W związku z tym RIO sformułowała wniosek pokontrolny o treści: *Precyzyjnie, w sposób nie budzący wątpliwości, określić każde z przyjętych kryteriów wyboru ofert a kryteria zamieszczać w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych, zleconych przez gminę organizacjom pozarządowym i innym podmiotom stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.* (dowód: akta kontroli str. 497-501)

Pismem z 31 grudnia 2015 r. Prezydent Miasta poinformował RIO o podjętych we współpracy z Gminną Radą Działalności Pożytku Publicznego i Gminną Radą Sportu działaniach w sprawie realizacji wniosku pokontrolnego, w tym m.in. o opracowaniu szczegółowych zasad punktowania kryterium dotyczącego wkładu własnego oferenta, poprzez przypisanie do procentowej wysokości wkładu własnego konkretnej liczby punktów, doprecyzowania kryteriów wyboru ofert i dodatkowych kryteriach uwzględniające specyfikę danego zadania. (dowód: akta kontroli str. 534-538)

2. Dotacje przyznane w 2015 r.

2.1. Rada 24 października 2014 r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Roczno programu współpracy gminy Starachowice z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który zawierał wszystkie dane określone w art. 5a ust. 4 ww. ustawy i został uchwalony po konsultacjach z organizacjami do tego uprawnionymi. Założono, że wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań w 2015 r. będzie wynosiła nie mniej niż 700,0 tys. zł.

W uchwale zawarto takie same uregulowania jak w uchwale dotyczącej 2014 r. (dowód: akta kontroli str.240-248)

W celu realizacji ww. programu, Prezydent Miasta wydał dwa zarządzenia w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych zleconych przez Gminę organizacjom pozarządowym i innym podmiotom w 2015 r. Załączniki nr 1 do zarządzeń, zawierały takie same informacje jak w zarządzeniach dotyczących dotacji udzielonych w 2014 r. Zadania wyszczególnione w wykazach mieściły się w priorytetowych zadaniach publicznych określonych w programie uchwalonym przez Radę. (dowód: akta kontroli str.249-267)

Prezydent wydał również dwa zarządzenia w sprawie powołania składu komisji do przeprowadzenia konkursu ofert na realizację w 2015 r. zadań pożytku publicznego. W zarządzeniach określono obowiązki członków komisji oraz sposób dokumentowania pracy komisji konkursowej. (dowód: akta kontroli str.268-277)

2.2. W planie wydatków gminy Starachowice, według stanu na 1 stycznia 2015 r., wysokość dotacji dla organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3. ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wynosiła 850,0 tys. zł. W trakcie roku, nie dokonywano zmiany planu. Wykonanie dotacji wyniosło 833,0 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 278)

W 2015 r. przeprowadzono trzy postępowania konkursowe w sprawie wstępnego wyboru ofert na realizację zadań w zakresie pożytku publicznego. Ogółem w 2015 r. przyznano 86 dotacji w wysokości 835,6 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 279-328)

Prezydent Miasta po zapoznaniu się z protokołami posiedzeń komisji konkursowej akceptował podział środków, dokonując w ośmiu przypadkach, zmian w kwotach dotacji. (dowód: akta kontroli str.298-312)

Informacje o organizowanych konkursach oraz ich wynikach były ogłaszane poprzez umieszczanie ich na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz na stronie BIP Urzędu. (dowód: akta kontroli str.329-335)

W 2015 r. upoważnieni pracownicy Urzędu przeprowadzili 29 kontroli zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe.

W wyniku dwóch kontroli zajęć sportowych prowadzonych przez MKS Star Starachowice przeprowadzonych w dniach 13 i 21 października 2015 r. stwierdzono, że zajęcia się nie odbywały, mimo że zgodnie z harmonogramem winny być prowadzone.

Zarząd Klubu złożył wyjaśnienie, z którego wynikało, że Klub sumiennie realizuje zadanie, a w lipcu 2015 r. nastąpiła zmiana trenera zajęć oraz korekta harmonogramu, z powodu rezygnacji poprzedniego trenera. Klub przesłał Urzędowi kopię umowy zlecenia zawartej z nowym trenerem oraz skorygowany harmonogram zajęć. (dowód: akta kontroli str.336-358)

W wyniku kontroli zajęć sportowych prowadzonych przez SKP „Barakuda” przeprowadzonej w dniu 21 października 2015 r. stwierdzono, że zajęcia prowadziła jedna osoba, choć według harmonogramu zajęcia powinny być prowadzone przez trzy osoby.

Zarząd klubu złożył wyjaśnienie, z którego wynikało, że pozostałe osoby były na wyjeździe służbowym, a zajęcia te zostaną odrobione w terminie późniejszym. (dowód: akta kontroli str. 359-362)

2.3. Spośród dotacji udzielonych w 2015 r., szczegółowym badaniem objęto 11 dotacji na kwotę 254,3 tys. zł, tj. 30,4% kwoty udzielonych dotacji ogółem, z tego:

- Miejskiemu Klubowi Sportowemu „Star” Starachowice dwóch dotacji na kwoty 6,0 tys. zł i 25,0 tys. zł;
- Integracyjnej Akademii Piłkarskiej Starachowickiego Klubu Sportowego „Star” Starachowice pięciu dotacji w wysokości 6 tys. zł, 15 tys. zł, 18 tys. zł, 5 tys. zł oraz 21 tys. zł;

- Katolickiemu Klubowi Sportowemu Autonomicznej Sekcji Piłki Nożnej „Juwenta” Starachowice trzech dotacji na kwoty: 13,3 tys. zł, 38 tys. zł oraz 76 tys. zł;
- Uczniowskiemu Międzyszkolnemu Klubowi Sportowemu „Gracz” jedną dotację w wysokości 31 tys. zł.

Udzielone dotacje stanowiły 52,8% zapotrzebowania zgłoszonego w ofertach w kwocie łącznej 482,0 tys. zł.

Umowy o przyznanie dotacji zawierały postanowienia wymagane art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. We wszystkich przypadkach dotacje zostały przekazane w terminach zgodnych z określonymi w umowach.

Wszystkie badane dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, wydatki zostały prawidłowo udokumentowane i terminowo rozliczone, za wyjątkiem Miejskiego Klubu Sportowego „Star” Starachowice, który złożył sprawozdania końcowe z wykonania zadania publicznego 9 lutego 2016 r., podczas gdy obowiązek ich złożenia upływał z dniem 31 stycznia 2016 r. Sprawozdania zostały złożone na wezwanie Urzędu, który wyznaczył Klubowi termin do 12 lutego 2016 r.

Ww. Klubowi przyznano w 2015 r. dwie dotacje na kwoty 6 tys. zł i 25 tys. zł pomimo, że podmiot ten nie rozliczył się w obowiązującym terminie z wykorzystania dotacji otrzymanych w tej samej wysokości w 2014 r. a część z nich wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem. (dowód: akta kontroli str.363-445, 539-575)

Prezydent wyjaśnił w tej sprawie, że *postępowania administracyjne dotyczące zwrotu dotacji przez Klub udzielonej w 2014 r. zostały wszczęte po ogłoszeniu konkursu na realizację zadań publicznych dla organizacji pozarządowych w 2015 r. oraz podpisaniu umów pomiędzy Gminą Starachowice, a Klubem.*

Zarówno ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jak również ustawa o finansach publicznych oraz ramowy wzór umowy na realizację zadania publicznego stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania⁸ nie zawierają zapisu na podstawie którego można pozbawić organizację pozarządową prawa ubiegania się o dotację pomimo niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania wcześniej udzielonej dotacji.

Wejście w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych uchyliło poprzednio obowiązujące zapisy stanowiące, że wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wyklucza prawo otrzymania dotacji przez kolejne trzy lata od dnia stwierdzenia nieprawidłowego wykorzystania środków publicznych.

Niemożliwość wykluczenia organizacji z ubiegania się o dotację, pomimo nieprawidłowego jej wykorzystania w poprzednich latach stwierdziło m.in. SKO w Warszawie (sygn. KOC/4333/In/10 z dn. 29.09.2010 r.). Również Wojewoda Lubuski rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NK-I.4131.88.2012 TDom z dnia 21 marca 2012 r. uchylił uchwałę Rady Miasta Kostrzyn nad Odrą z powodu zapisu stanowiącego, że „W przypadku dotacji wykorzystanej niezgodnie z umową, w szczególności nie zwrócenia do budżetu Miasta dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobraniem w nadmiernej wysokości, organizacje pozarządowe i inne podmioty nie mogą otrzymać dotacji za okres 1 roku od dnia uprawomocnienia się decyzji o zwrocie środków”. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska nie miała uprawnienia do wprowadzenia takiej sankcji.

Gmina Starachowice wyciągnęła jednak wnioski z tej sytuacji. Celem ograniczenia ryzyka niewłaściwego wydatkowania dotacji przez organizacje pozarządowe podmiotom, które otrzymują dotację w wysokości ponad 20 tys. zł jest ona przyznawana w dwóch transzach. Warunkiem otrzymania drugiej transzy jest rozliczenie się z uprzednio otrzymanej pierwszej transzy. (dowód: akta kontroli str. 446-447)

⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25.

Zawarty w art. 145 ust. 6 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁹ obowiązującej do dnia 31 grudnia 2009 r. zapis, że wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wyklucza prawo otrzymania dotacji przez kolejne 3 lata, licząc od dnia stwierdzenia nieprawidłowego wykorzystania dotacji z wyłączeniem dotacji celowych przyznawanych jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań własnych, których obowiązek dotowania z budżetu państwa wynika z odrębnych ustaw nie został wprowadzony do aktualnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych.

3. Nabór do komisji konkursowych przedstawicieli spoza jednostek sektora finansów publicznych odbywał się w drodze ogłoszeń zamieszczanych na stronie BIP oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu. Do zgłaszania kandydatów uprawnione były wyłącznie organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. (dowód: akta kontroli str. 459-494)

4. W sprawach dotyczących realizacji zadań w zakresie pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe, zostały złożone przez radnych Rady Miejskiej w Starachowicach dwie interpelacje.

Pierwsza interpelacja z 9 stycznia 2015 r. dotyczyła potrzeby lepszej współpracy środowisk sportowych działających na terenie Starachowic z Urzędem, a szczególnie poprawy działania Referatu ds. Pozyskiwania Funduszy. (dowód: akta kontroli str.448-450)

Odpowiadając na interpelację 9 lutego 2015 r. Prezydent Miasta wskazał m.in. szereg działań, podejmowanych przez Referat Pozyskiwania Funduszy w zakresie pozyskiwania środków oraz prowadzenia szkoleń dotyczących pozyskiwania środków.

W zakresie konkursów ofert na realizację zadań publicznych zleconych przez gminę Starachowice Prezydent poinformował, że tryb wyboru podmiotów realizujących zadania publiczne wynika z przepisów ustawowych i zarządzeń organów Gminy. Złożone oferty powinny być kompletne, a ich zapisy czytelne i zrozumiałe dla oceniającej je komisji. Ewentualne wyjaśnienia nie mogły ich modyfikować lub rozszerzać, gdyż ocenie podlega złożona oferta. Regulamin dopuszczał składanie dodatkowych informacji, wyjaśnień i dokumentów. Mogło to mieć miejsce w szczególnych przypadkach i nie powinno stawać się regułą. W przypadku, gdy na konkurs wpływało kilkadziesiąt ofert, obowiązkowa rozmowa z każdym oferentem znacznie wydłużyłaby proces ich oceny.

Nie oznacza to, że istniejący tryb oceny nie może ulec modyfikacji. Wszystkie zgłoszone uwagi będą brane pod uwagę przy opracowywaniu dokumentów dotyczących współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi. (dowód: akta kontroli str.451-452)

Druga interpelacja z 11 marca 2015 r. dotyczyła m.in. przyznania Katolickiemu Klubowi Sportowemu Autonomicznej Sekcji Piłki Nożnej „Juwenta” Starachowice w 2015 r. dotacji o 30% niższej niż w roku poprzednim, pomimo prowadzenia przez tę placówkę szerokiej działalności sportowej oraz osiągania przez młodych zawodników Klubu wielu sukcesów. Przyznanie Klubowi niższych środków było m.in. przyczyną wycofania zespołu z rozgrywek III ligi małopolsko-świętokrzyskiej. W interpelacji sformułowano również zarzut, że niektórzy członkowie komisji zachowywali się tak jakby ich zadaniem było zniszczenie tego zasłużonego i potrzebnego Starachowicom Klubu. Jak można argumentować swe działania będąc członkiem komisji potrzebą zlikwidowania monopolu „Juwenty”.

Mimo wprowadzonych przez Prezydenta korekt w podziale środków dotacyjnych i zwiększenie w stosunku do projektów komisji podziału dotacji dla klubów, nie ustalono czytelnych zasad podziału środków publicznych. (dowód: akta kontroli str.453-456)

Odpowiadając na interpelację Prezydent Miasta poinformował m.in, że w skład komisji konkursowych, których celem było opiniowanie złożonych ofert, tak jak w latach poprzednich, wchodził Prezydent, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych, co wynika z zapisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Zarzut niekompetencji i stronniczości członków komisji i sugerowanie jakoby

⁹ Dz. U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.

ich zadaniem było zniszczenie klubu sportowego KKS ASPN „Juwenta” jest pozbawiony jakichkolwiek podstaw.

Ograniczona w stosunku do wniosków złożonych przez kluby sportowe i inne stowarzyszenia kwota dotacji powoduje, że podział tych środków nie w pełni spełnia oczekiwania oferentów. Wsparcie finansowe ze strony Gminy nie może rozwiązać wszystkich problemów organizacji pozarządowych. KKS ASPN „Juwenta” jest niewątpliwie klubem mającym duże osiągnięcia, ale nie jedynym, który może się pochwalić sukcesami.

Zmiany w warunkach konkursu zostały wprowadzone na wniosek środowiska sportowego. Kluby i stowarzyszenia miały możliwość zgłaszania poprawek oraz zmian dotyczących zadań z zakresu kultury fizycznej przeznaczonych do realizacji w 2015 r. Z tej możliwości skorzystały w dniu 27 grudnia 2014 r. podczas spotkania władz miasta z organizacjami pozarządowymi. (dowód: akta kontroli str.457-458)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Stosowanie w 2015 r.¹⁰ zasady ocen kryteriów wyboru ofert, poprzez przyznawanie przez członków komisji konkursowej dowolnej liczby punktów w skali od 0 do 10 dla każdego z poniższych kryteriów:

- merytoryczna wartość oferty, jej zgodność z celami zadania;
- ocena możliwości realizacji zadania z uwzględnieniem posiadanych zasobów rzeczowych i ekonomicznych;
- kwalifikacje kadry oraz dotychczasowe doświadczenia w realizacji wcześniejszych zadań tego typu;
- planowana wysokość wkładu własnego oferenta;
- ocena kalkulacji kosztów zadania pod kątem celowości, oszczędności i efektywności;
- rzetelność oraz wiarygodność oferenta wynikająca z dotychczasowej współpracy z Gminą Starachowice,

sprawiło, że zasady wyboru ofert umożliwiały członkom komisji konkursowych ich ocenę w sposób całkowicie uznaniowy. Powyższe stwarzało ryzyko naruszenia zasady uczciwej konkurencji, przewidzianej w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Prezydent wyjaśnił w tej sprawie, że *przeprowadzona przez RIO kontrola kompleksowa za 2014 r. zakończyła się 2 października 2015 r. Konkursy dotyczące realizacji zadań publicznych przez jednostki sektora finansów publicznych w 2015 r. zostały przeprowadzone na początku 2015 r. Tak więc wyjaśnienia udzielone RIO dotyczą także 2015 r., gdyż wybór ofert dokonywany był w oparciu o takie same kryteria jak w 2014 r. Począwszy od konkursów dotyczących realizacji zadań publicznych w 2016 r. mają także zastosowane wyjaśnienia udzielone RIO. Ponadto nadmieniam, że kryteria wyboru ofert będą w dalszym ciągu doprecyzowywane, żeby w maksymalnym stopniu ograniczyć subiektywizm oceny.* (dowód: akta kontroli str. 576-577)

W zarządzeniu Prezydenta z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych z zakresu kultury, kultury fizycznej i sportu, turystyki, ochrony i promocji zdrowia, pomocy społecznej, rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych zleconych przez Gminę organizacjom pozarządowym i innym podmiotom w 2016 r. ustalono, że ocena merytoryczna ofert odbywać się będzie poprzez przyznanie określonej liczby punktów na podstawie niżej wymienionych kryteriów:

- a) merytoryczna wartość oferty i jej zgodność z celami zadania - od 0 do 10 pkt,
- b) ocena możliwości realizacji zadania z uwzględnieniem posiadanych zasobów osobowych, rzeczowych i ekonomicznych - od 0 do 10 pkt,
- c) dotychczasowe doświadczenia w realizacji zadań tego typu - od 0 do 5 pkt.,

¹⁰ Takie same kryteria stosowano w konkursach przeprowadzanych w 2014 r.

d) planowana wysokość wkładu własnego oferenta - od 0 do 5 pkt., z tego: od 20%-29,99% - 1 pkt, od 30%-39,99% - 2 pkt, od 40%-49,99% - 3 pkt, od 50%-60% - 4 pkt, powyżej 60% - 5 pkt,

e) ocena kalkulacji kosztów zadania pod kątem celowości, oszczędności i efektywności - od 0 do 10 pkt,

f) współpraca z gminą Starachowice, ze szczególnym uwzględnieniem poprawności rozliczania dotychczas otrzymanych środków z budżetu Gminy - od 0-10 pkt,

g) liczba uczestników szkolenia sportowego i startów sportowych w 2015 r. - od 0 do 10 pkt.
- *kryterium to dotyczy tylko podmiotów składających oferty z zakresu kultury fizycznej i sportu.*

h) osiągnięcia sportowe klubu w 2015 r. - od 0 do 10 pkt. - *kryterium to dotyczy tylko podmiotów składających oferty z zakresu kultury fizycznej i sportu.*

Oferty, które nie uzyskają co najmniej 60% możliwych punktów, nie mogą otrzymać pozytywnej opinii Komisji. (dowód: akta kontroli str. 578-584)

Ocena częściowa

Dotacje dla organizacji pozarządowych były udzielane w oparciu o uregulowania prawne określone przez Radę oraz Prezydenta Miasta. Prawdłowo zawierano umowy w sprawie udzielenia dotacji, właściwie rozliczano i kontrolowano ich wykonanie.

Stosowane przez komisje konkursowe zasady oceny kryteriów wyboru ofert pod względem merytorycznym w konkursach na realizację zadań publicznych zleconych przez gminę Starachowice organizacjom pożytku publicznego, umożliwiały członkom komisji konkursowych ocenę ofert w sposób uznaniowy.

2. Prawdłowość realizacji projektów unijnych związanych z oświatą

Opis stanu faktycznego

Gmina Starachowice realizowała w latach 2011 – 2015 dla placówek oświatowych pięć projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Wydatki na ich realizację wyniosły 16.945.260,13 zł, w tym środki europejskie stanowiły 11.222.665,41 zł, a środki budżetu państwa 595.755,07 zł. Kontrolą objęto prawdłowość ewidencji zakupionego sprzętu i wyposażenia w ramach projektów:

- *Indywidualizacja procesu nauczania i wychowania klas I-III w Gminie Starachowice.* Projekt współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w ramach Działania 9.1 *Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL). Wydatki na jego realizację wyniosły 539.500,12 zł, z tego: 458.575,10 zł środki europejskie, a 80.925,02 zł środki budżetu krajowego. Projekt uwzględniał doposażenie bazy dydaktycznej szkół oraz realizację zajęć dodatkowych.

W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że nabyte składniki majątkowe znajdowały się w szkołach, dla których zostały zakupione.

- *Moje Starachowice – innowacyjne zajęcia pozalekcyjne dla uczniów Gimnazjów w Starachowicach.* Projekt współfinansowany z EFS w ramach Działania 9.1. Na jego realizację wydatkowano 162.420,35 zł, z tego: 138.057,30 zł stanowiły środki europejskie, a 24.363,05 zł środki budżetu krajowego. Projekt uwzględniał organizację i prowadzenie zajęć na ścieżkach edukacyjnych, doradztwo zawodowe w zakresie planowania przyszłości na rynku pracy, a także wycieczki edukacyjne.

- *Zapewnienie dostępu do Internetu mieszkańcom Gminy Starachowice z grupy docelowej.* Projekt współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej EFRR) w ramach Działania 8.3 *Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu – eInclusion* Osi 8 *Społeczeństwo informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki* Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Na jego realizację wydatkowano 3.749.465,72 zł, z tego: 2.771.881,65 zł stanowiły środki europejskie, 490.467,00 zł – środki z budżetu krajowego, a 487.117,07 stanowił wkład własny Gminy. Projekt uwzględniał między innymi wydatki na zakup i modernizację sprzętu teleinformatycznego, poprzez zakup zestawów

komputerowych (komputerów oraz drukarek) dla gminnych jednostek organizacyjnych, budowę sieci dostępowej do jednostek podległych Gminie oraz dostęp do internetu.

- *Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w Starachowicach*. Projekt współfinansowany z EFRR w ramach Działania 4.2 *Rozwój systemów lokalnej infrastruktury ochrony środowiska i energetycznej* Osi 4 *Rozwój infrastruktury ochrony środowiska i energetycznej* Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007 – 2013 (RPOWS). Wydatkowano na jego realizację 6.104.130,96 zł, z tego: 2.783.856,92 zł stanowiły środki europejskie, a 3.320.274,54 zł wkład własny Gminy. Projekt obejmował między innymi termomodernizację budynków szkół prowadzonych przez Gminę.

- *Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w Starachowicach – etap II i Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. Św. Rafała w Czerwonej Górze*. Projekt współfinansowany z EFRR w ramach Działania 4.2 *Rozwój systemów lokalnej infrastruktury ochrony środowiska i energetycznej* Osi 4 *Rozwój infrastruktury ochrony środowiska i energetycznej* RPOWS.

Projekt obejmował między innymi termomodernizację budynków placówek oświatowych podległych Gminie. Na jego realizację wydatkowano 6.389.742,98 zł, z tego: 5.070.294,44 zł stanowiły środki europejskie, a 1.319.448,54 zł wkład własny Gminy. (dowód: akta kontroli str. 712-790 i 1016-1424)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieterminowym ujęciu w ewidencji księgowej Urzędu sprzętu i oprogramowania komputerowego o łącznej wartości 43,6 tys. zł, zakupionego w ramach projektu *Indywidualizacja procesu nauczania i wychowania klas I-III w Gminie Starachowice*, użytkowanego przez szkoły podstawowe prowadzone przez samorząd gminny. Powyższe składniki majątkowe zaewidencjonowano dopiero w toku kontroli, w grudniu 2015 r., w sytuacji gdy powinno to nastąpić w grudniu 2011 r. Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym. Kierownik Referatu Księgowości Budżetowej Urzędu Bożena Drygulska wyjaśniła, że sytuacja była spowodowana niedopatrzeniem. (dowód: akta kontroli str. 712-932).

Ocena cząstkowa

W ewidencji księgowej Urzędu nieterminowo ujęto sprzęt oraz oprogramowanie komputerowe o wartości ogółem 43,6 tys. zł, zakupione w ramach realizowanego przez Gminę projektu *Indywidualizacja procesów nauczania i wychowania klas I-III w Gminie Starachowice*. Dopiero w trakcie kontroli NIK ww. składniki majątkowe zostały zaewidencjonowane.

3. Prawidłowość przyznawania dotacji przez Gminę Starachowice niepublicznym placówkom oświatowym

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą, obowiązywały zasady przyznawania dotacji niepublicznym placówkom oświatowym przyjęte dwoma uchwałami Rady w sprawie trybu udzielania i kontroli dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego: nr XII/5/2010 z dnia 25 października 2010 r. oraz nr VII/3/2014 z dnia 30 maja 2014 r. Ww. uchwałami ustalono: wysokość dotacji, które mogą uzyskiwać ww. podmioty, procedurę ubiegania się o udzielenie dotacji, sposób ich przekazywania oraz kontroli prawidłowości wykorzystania, jak również zasady rozliczania otrzymanych dotacji. (dowód: akta kontroli str. 585-599)

2. Dotacje udzielone w 2014 r.

2.1. W planie wydatków gminy Starachowice na 1 stycznia 2014 r. zaplanowano dotacje dla trzech szkolnych placówek niepublicznych w wysokości 970,3 tys. zł. W planie po zmianach, dotacje ustalono dla czterech placówek (Społeczna Szkoła Podstawowa STO; Społeczne Gimnazjum STO; Niepubliczne Gimnazjum SSiL oraz Niepubliczne Gimnazjum ZDZ) w wysokości 1.205,0 tys. zł i w tej kwocie dotacje zostały udzielone.

¹¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1047.

Zmiany w planach wydatków przeprowadzono zgodnie ze stosownymi uchwałami Rady.

Subwencja oświatowa naliczona na uczniów szkół niepublicznych (Szkoly Podstawowej STO, Społecznego Gimnazjum STO oraz Niepublicznego Gimnazjum SSIL) wynosiła 1.087,7 tys. zł. Dotacje w kwocie 117,3 tys. zł zostały sfinansowane z własnych środków Gminy. (dowód: akta kontroli str.600-606)

Przyjęte stawki dotacji były zgodne z określonymi w § 1 ust.1 uchwały nr VII/3/2014 Rady z 30 maja 2014 r. w sprawie trybu udzielania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz z przyjętymi w metryczce subwencji oświatowej 2014. (dowód: akta kontroli str. 585-588, 604-613)

Niepełnosprawność uczniów została udokumentowana stosownymi orzeczeniami lekarskimi. (dowód: akta kontroli str. 706-707)

2.2. W planie wydatków gminy Starachowice na 1 stycznia 2014 r. zaplanowano dotacje dla dwóch niepublicznych placówek przedszkolnych w kwocie 399,7 tys. zł. W planie po zmianach ustalono dotacje dla trzech niepublicznych przedszkoli (Przedszkole Niepubliczne „Akademia Przedszkolaka”; Punkt Przedszkolny „Słoneczko”; Oddział Przedszkolny Społecznej Szkoły Podstawowej STO) w wysokości 557,5 tys. zł i w takiej kwocie zostały udzielone. Z własnych środków sfinansowano kwotę 439,1 tys. zł a z dotacji przedszkolnej 118,4 tys. zł. Przyjęte stawki dotacji były zgodne z określonymi w § 1 ust.1 uchwały nr VII/3/2014 Rady z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie trybu udzielania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz z przyjętymi w metryczce subwencji oświatowej 2014. (dowód: akta kontroli str. 585-588, 601,604-605, 614-618)

Niepełnosprawność uczniów została udokumentowana stosownymi orzeczeniami lekarskimi. (dowód: akta kontroli str. 706-707)

3. Dotacje udzielone w 2015 r.

3.1. W planie wydatków gminy Starachowice na 1 stycznia 2015 r. zaplanowano dotacje dla czterech szkolnych placówek niepublicznych w wysokości 1.269,2 tys. zł. W planie po zmianach dotacje ustalono w wysokości 1.430,0 tys. zł. W 2015 r. udzielono dotacji dla czterech placówek (Społecznej Szkoły Podstawowej STO; Społecznego Gimnazjum STO; Niepublicznego Gimnazjum SSIL oraz Niepublicznego Gimnazjum ZDZ) w kwocie 1.405,1 tys. zł.

Zmiany w planach wydatków przeprowadzono zgodnie ze stosownymi uchwałami Rady.

Subwencja oświatowa naliczona na uczniów szkół niepublicznych (Szkoly Podstawowej STO, Społecznego Gimnazjum STO, Niepublicznego Gimnazjum SSIL oraz Społecznego Gimnazjum ZDZ) wynosiła 1.264,2 tys. zł. Ponadto, subwencję naliczono na Oddział Przedszkolny Społecznej Szkoły Podstawowej STO i Przedszkole Niepubliczne „Akademia Przedszkolaka” - 74,5 tys. zł. Łącznie, kwota subwencji wyniosła 1.338,7 tys. zł.

Dotacje w kwocie 140,9 tys. zł zostały sfinansowane z własnych środków Gminy. (dowód: akta kontroli str. 600, 679-684)

Przyjęte stawki dotacji były zgodne z określonymi w § 1 ust. 1 uchwały nr VII/3/2014 Rady z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie trybu udzielania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz z przyjętymi w metryczce subwencji oświatowej 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 679, 681-692)

Niepełnosprawność uczniów została udokumentowana stosownymi orzeczeniami lekarskimi. (dowód: akta kontroli str. 706-707)

3.2. W planie wydatków gminy Starachowice na 1 stycznia 2015 r. zaplanowano dotacje dla pięciu niepublicznych placówek przedszkolnych w kwocie 717,2 tys. zł. W planie po zmianach, dotacje ustalono w wysokości 814,1 tys. zł. W 2015 r. udzielono dotacji dla pięciu placówek (Przedszkole Niepubliczne „Akademia Przedszkolaka”; Punkt Przedszkolny „Słoneczko”; Oddział Przedszkolny Społecznej Szkoły Podstawowej STO; Niepubliczne przedszkole „GUCIO”; Punkt przedszkolny „NUTKI”) w kwocie 800,7 tys. zł. Z własnych

środków wydatkowano kwotę 564,1 tys. zł, z subwencji oświatowej 73,7 tys. zł, a z dotacji przedszkolnej 162,9 tys. zł.

Przyjęte kwoty dotacji były zgodne z określonymi w § 1 ust.1 uchwały nr VII/3/2014 Rady z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie trybu udzielania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz z przyjętymi w metryczce subwencji oświatowej 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 618, 679-681, 793-702)

Niepełnosprawność uczniów została udokumentowana stosownymi orzeczeniami lekarskimi. (dowód: akta kontroli str. 706-707)

4. Rozliczenie roczne otrzymanych dotacji.

Organizacje prowadzące niepubliczne szkoły i przedszkola oraz inne formy wychowania przedszkolnego, zgodnie z § 4 pkt 2 uchwały nr VII/3/2014 Rady z dnia 30 maja 2014 r. terminowo przesłały rozliczenia z wykorzystania dotacji w 2014 r i 2015 r. według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały. (dowód: akta kontroli str. 619-678, 703-704)

Zgodnie z § 5 ust. 1 uchwały Rady z 30 maja 2014 r. w sprawie trybu udzielania i kontroli dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, gminie Starachowice przysługuje prawo kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji oraz zgodności ze stanem faktycznym danych wykazywanych w informacji miesięcznej o liczbie uczniów. W latach 2014-2015 Urząd nie przeprowadzał takich kontroli¹². Dopiero w 2016 r. zaplanowano kontrolę w dwóch podmiotach, w tym jedna kontrola była w trakcie realizacji. (dowód: akta kontroli str. 705)

Kierownik Referatu Edukacji, Kultury, Sportu, Turystyki i Promocji Urzędu Włodzimierz Jedynak wyjaśnił w tej sprawie, że *Gmina nie kontrolowała działalności niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego w 2014 r. i 2015 r. - z wyjątkiem przeprowadzonej w 2014 r. kontroli przedszkola „Akademia Przedszkolaka” pod kątem zaleceń poprzedniej kontroli.*

Wybierając jednostki do kontroli przeprowadzono analizę, która wykazała, że bardziej zasadnym byłoby objęcie kontrolą innych jednostek niż niepubliczne jednostki oświatowe. Ponadto wzięto pod uwagę fakt, że część niepublicznych jednostek oświatowych po raz pierwszy pobrało dotację w 2015 r. w związku z czym umieszczono je w planie kontroli na 2016 r. obejmując zakresem kontroli 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 708)

Przeprowadzona analiza ewidencji uczniów w poszczególnych miesiącach 2015 r. w Społecznej Szkole Podstawowej „STO”, Społecznym Gimnazjum „STO” oraz Przedszkolu Niepublicznym „Akademia Przedszkolaka”, wykazała zgodność liczby uczniów ujętych w ewidencji ww. placówek z liczbą przekazywaną przez nie do Urzędu w celu naliczenia dotacji. (dowód: akta kontroli str. 709-711)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą udzielanie dotacji niepublicznym placówkom oświatowym odbywało się zgodnie z uregulowaniami zawartymi w stosownych uchwałach Rady, w zakresie wysokości dotacji, procedury ubiegania się o jej udzielenie, sposobu przekazywania, prawidłowości wykorzystania, jak również zasad rozliczania.

4. Wybrane elementy gospodarowania odpadami komunalnymi przez Gminę Starachowice

Opis stanu
faktycznego

Gmina Starachowice 25 czerwca 2013 r. udzieliła w trybie przetargu nieograniczonego Przedsiębiorstwu Wywozu Nieczystości Stałych „Almax” Sp. z o.o. w Radomiu (podmiot w trakcie obowiązywania umowy zmienił nazwę na Tonsmeier Wschód Sp. z o.o. w Radomiu) zamówienia na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z jej terenu od właścicieli nieruchomości, w których zamieszkują mieszkańcy, w okresie od 1 lipca

¹² Poza przeprowadzoną kontrolą w 2014 r. w przedszkolu niepublicznym „Akademia Przedszkolaka” w zakresie realizacji zaleceń z kontroli przeprowadzonej w tym podmiocie w 2013 r.

2013 r. do 31 grudnia 2015 r., za wynagrodzeniem 8.345.654,21 zł brutto. Należne miesięczne wynagrodzenie wykonawcy wyniosło 278.581,92 zł. Zgodnie z umową, wykonawca był zobowiązany do przekazywania do Urzędu, między innymi miesięcznych raportów, zawierających informacje o łącznej ilości i rodzaju odpadów odebranych z nieruchomości oraz o sposobie zagospodarowania odpadów ze wskazaniem instalacji, do której zostały one przekazane.

Gmina Starachowice w dniu 19 listopada 2015 r. udzieliła w trybie przetargu nieograniczonego firmie Tonsmeier Wschód Sp. z o.o w Radomiu (dalej: wykonawca) zamówienia publicznego na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r., za wynagrodzeniem 11.576.340,76 zł. Miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe z tytułu świadczonych usług wyniosło 321.565,02 zł, płatne po zakończeniu danego miesiąca, na podstawie faktury VAT, wystawionej po zaakceptowaniu przez Urząd miesięcznego raportu wykonawcy, zawierającego informację o ilości i rodzaju odebranych odpadów oraz sposobie ich zagospodarowania, ze wskazaniem instalacji, do której zostały przekazane.

W obydwu ww. umowach ustalono, że: *Na żądanie Zamawiającego, w celu potwierdzenia prawidłowo prowadzonej gospodarki odpadami komunalnymi, Wykonawca przedstawi niezwłocznie poświadczane kopie kart ewidencji odpadów i kart przekazania odpadów do RIPOK lub do instalacji odzysku i unieszkodliwiania.*

Zgodnie z umowami, osobą odpowiedzialną w Urzędzie za koordynowanie działań w celu prawidłowego ich wykonania był Wojciech Kryj, inspektor w Referacie Gospodarki Komunalnej, Dróg i Ochrony Środowiska Urzędu. Do obowiązków służbowych Wojciecha Kryja należało realizowanie zadań w zakresie funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi, w tym: monitorowanie tego systemu oraz analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi. (dowód: akta kontroli str. 1425-1466 i 1638-1658)

Urząd, pismem z 6 grudnia 2013 r. zwrócił się do wykonawcy o przekazywanie wraz z comiesięcznymi fakturami z tytułu zrealizowanych usług, kart przekazania odpadów do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) lub do instalacji odzysku i unieszkodliwiania, w tym kart za okres lipiec – listopad 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1631)

Według raportów z wykonania usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, załączonych do comiesięcznych faktur, Tonsmeier Wschód Sp. z o. o. w Radomiu odebrał i zagospodarował w okresie od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2015 r. ogółem 32.096,45 Mg odpadów komunalnych z terenu Gminy, z tego: w 2013 r. – 5.877,89 Mg, w 2014 r. – 13.122,10 Mg, a w 2015 r. – 13.096,46 Mg. Niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych było 14.975,12 Mg, co stanowiło 46% wykazanych w raportach odpadów. Odpady te, a także 110,84 Mg odpadów ulegających biodegradacji oraz 81,10 Mg odpadów wielkogabarytowych, przekazano do RIPOK. (dowód: akta kontroli str. 1467-1630)

Referat Gospodarki Komunalnej, Dróg i Ochrony Środowiska Urzędu sporządził *analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2014 r. i 2015 r.* Analizy zatwierdził Prezydent Miasta. Podano w nich, że na terenie Gminy zostało wytworzonych w 2014 r. – 14.890,6 Mg, a w 2015 r. – 15.135,0 Mg odpadów komunalnych. Dokumenty opracował inspektor Wojciech Kryj, który wyjaśnił, że *podając w analizach dane o ilości wytworzonych w poszczególnych latach odpadów przyjął, że są one tożsame z odebranymi przez podmioty na terenie Starachowic.* Nie wyjaśniał natomiast w analizach różnicy pomiędzy odpadami wytworzonymi a odebranymi z terenu Gminy.

Według *Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2015 r.*, na dzień 31 grudnia 2015 r., na pobyt stały w Gminie było zameldowanych 49.951 mieszkańców. W ww. dokumencie wskazano, że zgodnie z *Planem gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego 2012 – 2018*¹³, prognoza wytwarzanych odpadów komunalnych dla miast województwa świętokrzyskiego w 2015 r. wyniosła 379 kg na mieszkańca. Uwzględniając tę liczbę, prognoza wytworzenia odpadów komunalnych przez

¹³ Uchwała Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 28 czerwca 2012 r. Nr XXI/360/12.

osoby zameldowane na pobyt stały w Gminie w 2015 r. powinna wynosić 18.931,4 Mg. Według raportów z wykonania usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, załączonych do comiesięcznych faktur, Tonsmeier Wschód Sp. z o. o. w Radomiu odebrał i zagospodarował w 2015 r. 13.096,46 Mg odpadów komunalnych, tj. 69% prognozy wytworzonych odpadów komunalnych w 2015 r. Różnica pomiędzy odpadami wytworzonymi a odebranymi i zagospodarowanymi wyniosła 31%. (dowód: akta kontroli str. 1865-1886 i 1929-1931)

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, są zobowiązani do udokumentowania w formie umów, korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 ustawy, przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi. Stosownie do zapisów art. 6 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gmina jest zobowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów. Zgodnie z art. 6 ust. 7 ww. ustawy, wójt, burmistrz, prezydent miasta wydaje z urzędu decyzję, w której ustala: obowiązek uiszczenia opłat za odbieranie odpadów komunalnych, wysokość opłat wyliczonych, terminy uiszczenia opłat, a także sposób i terminy udostępniania pojemników w celu ich opróżnienia. W myśl art. 6 ust. 8 ustawy, decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Opłaty, o których mowa w ust. 7, są dochodami budżetu gminy.

Prezydent Miasta w latach 2014 - 2015 nie wydał decyzji, o której mowa w art. 6 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. (dowód: akta kontroli str. 1865-1886)

Urząd w terminie określonym w art. 9q ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przekazał marszałkowi województwa świętokrzyskiego oraz świętokrzyskiemu wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2015 r. i 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1887-1927)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent Miasta zaniechał sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym w szczególności wobec wykonawcy usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkających na terenie gminy Starachowice. Obowiązek sprawowania powyższej kontroli został określony w art. 9u ww. ustawy, w którym przewidziano, że prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, do której stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska¹⁴. Brak takiej kontroli miał wpływ na nieustalenie przez Urząd właścicieli nieruchomości, niezobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, którzy nie zawarli umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne wpisanego do rejestru działalności regulowanej i niepodjęcie następnie działań określonych w art. 6 ust. 6 – 8 ww. ustawy.

Prezydent Miasta pismem z 25 marca 2014 r. wydał upoważnienie do wykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach inspektorom Referatu Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska Wojciechowi Kryjowi oraz Stanisławowi Drygulskiemu, którzy ponoszą odpowiedzialność za ww. nieprawidłowości. Z tytułu niesprawowania właściwego nadzoru, odpowiedzialność ponosi również Prezydent Miasta oraz bezpośredni przełożony ww. pracowników - Marcin Gózdź, kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 672, ze zm.

Wojciech Kryj wyjaśnił, że nie przeprowadzał kontroli, ponieważ był obciążony innymi obowiązkami służbowymi. Stanisław Drygulski wyjaśnił, że od kiedy otrzymał upoważnienie, prowadzenie spraw związanych z odpadami na terenie gminy Starachowice należało do obowiązków służbowych Wojciecha Kryja, który również został upoważniony do sprawowania kontroli. Ponadto wyjaśnił, że nie otrzymał polecenia współuczestniczenia w kontrolach. (dowód: akta kontroli str. 1425-1436 i 1928-1932)

2. Prezydent Miasta nieprawidłowo sprawował nadzór nad realizacją umowy z 25 czerwca 2013 r. z wykonawcą, świadczącym usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy, od właścicieli nieruchomości. W szczególności, z pominięciem rzetelnej weryfikacji dokumentów, rozliczony został odbiór i zagospodarowanie ogółem 10.049,71 Mg odpadów (31,3%), wykazanych w raportach miesięcznych przez wykonawcę, załączonych do comiesięcznych faktur z tytułu realizacji ww. usług. Karty przekazania odpadów do instalacji w 2013 r., a także niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych we wrześniu, listopadzie oraz grudniu 2014 r. i zużytych urządzeń elektrycznych i elektronicznych w lipcu 2015 r., nie określały, że pochodziły one z terenu Gminy. Według kart, do RIPOK przekazano 7.298,05 Mg odpadów, tj. 22,7% wielkości obliczonej na podstawie raportów miesięcznych. Ponadto, suma odpadów zamieszczonych w kartach przekazania odpadów do instalacji, złożonych w Urzędzie przez wykonawcę, w stosunku do wykazanych w raportach miesięcznych, różni się o 294,99 Mg. Urząd odstąpił również od wyegzekwowania od wykonawcy przekazania kart na łącznie 2.456,67 Mg odpadów komunalnych, wykazanych w raportach miesięcznych (7,6%). Z tytułu odbioru i zagospodarowania odpadów w 2013 r. przez wykonawcę, Gmina wypłaciła wykonawcy wynagrodzenie w wysokości 1.649.130,82 zł, pomimo, że karty ich przekazania do instalacji nie dokumentowały, że odpady pochodzą z gminy Starachowice. W okresie obowiązywania umowy z 25 czerwca 2013 r., ze strony Urząd nie żądał przedstawienia przez wykonawcę kart przekazania odpadów do instalacji, bezpośrednio po ich odbiorze z nieruchomości zamieszkałych, ograniczając się jedynie do danych zbiorczych, sporządzonych na koniec miesiąca.

Według wyjaśnień inspektora Wojciecha Kryja, *podjęte zostaną działania w celu otrzymywania od wykonawcy kart przekazania odpadów komunalnych do instalacji, po każdorazowym ich odbiorze z terenu Starachowic.*

Odpowiedzialność z tytułu powyższych nieprawidłowości ponosi Wojciech Kryj, który wyjaśnił, że ich przyczyną było obciążenie innymi obowiązkami służbowymi. Z tytułu niesprawowania właściwego nadzoru odpowiedzialność ponoszą również Prezydent Miasta i bezpośredni przełożony ww. pracowników Marcin Góźdz. (dowód: akta kontroli str. 1467-1630 i 1659-1864)

Uwaga dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że ze strony Urzędu nie podjęto żadnych działań w celu wyjaśnienia różnicy między wielkością odpadów wytworzonych wynikających z *Planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego 2012 – 2018*, a odebranych i zagospodarowanych w gminie Starachowice, wynikających z analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy za lata 2014 – 2015, co stwarzało ryzyko finansowania przez Gminę odbioru i zagospodarowania odpadów nie wytworzonych na jej terenie a także nielegalnego pozbywania się wytworzonych odpadów komunalnych. (dowód: akta kontroli str. 1865-1886)

Ocena cząstkowa

Prezydent Miasta nie kontrolował przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także nie wykonywał w sposób należyty nadzoru nad realizacją umowy z wykonawcą usług odbioru odpadów komunalnych i ich zagospodarowania z terenu Gminy.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, wnioskuje o:

1. Określenie i stosowanie jednoznacznych i precyzyjnych zasad oceny każdego z przyjętych kryteriów wyboru ofert na realizację zadań publicznych zleconych przez gminę organizacjom pozarządowym i innym podmiotom.
2. Terminowe ujmowanie w ewidencji księgowej zakupionych składników majątkowych.
3. Sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
4. Zapewnienie właściwego nadzoru nad realizacją umowy zawartej z wykonawcą usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy.

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 Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Kielce, dnia września 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

Kontrolerzy:
Andrzej Kamiński
główny specjalista kontroli państwowej

Zbigniew Jurkowski
specjalista kontroli państwowej

¹⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

