



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.013.01.2015
P/15/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/005 – Dotacje jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	Mariusz Gorczyca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93834 z dnia 29 czerwca 2015 r. Barbara Madejska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93855 z dnia 24 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie ¹ , 30-017 Kraków, ul. Raclawicka 56
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Sowa – Marszałek Województwa Małopolskiego ² (dowód: akta kontroli str. 5-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ działalność Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w zbadanym zakresie⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontrolowanym okresie⁵ UMWM prawidłowo zorganizował współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶. Powołana została Małopolska Rada Działalności Pożytku Publicznego. Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego – zarówno wieloletni na lata 2013-2017, jak i roczne na poszczególne lata 2013-2015 – opracowane zostały po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi, po uwzględnieniu uwag zgłoszonych przez te organizacje. Ponadto UMWM przeprowadził w 2014 r. ocenę jakości współpracy Urzędu z organizacjami pozarządowymi, z której wynika, iż organizacje pozarządowe są zadowolone z proponowanych przez UMWM form współpracy.

UMWM prawidłowo zlecał zadania publiczne, zarówno w trybie otwartego konkursu ofert, jak i z pominięciem tego trybu. Zarówno ogłoszenia o konkursach, jak i wyniki konkursów ogłaszane były w terminach i w sposób wymagany prawem. Umowy zawierane z wybranymi beneficjentami były zgodne z ramowym wzorem umów, uzupełnionym dodatkowo o zapisy wynikające z obowiązującego w tym zakresie zarządzenia Marszałka.

¹ Dalej: Urząd lub UMWM.

² Dalej: Marszałek lub Marszałek WM.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Zakres kontroli obejmował następujące zagadnienia:

- sposób zorganizowania współpracy i systemu zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym,
- prawidłowość stosowanych trybów konkursowych i pozakonkursowych przy zlecaniu zadań publicznych, w tym przekazywanie środków publicznych organizacjom pozarządowym na realizację tych zadań,
- realizacja obowiązku rozliczania, kontroli i oceny realizacji zadań zleconych organizacjom pozarządowym oraz działania związane z dochodzeniem należności z tytułu środków dotacji pobranych w nadmiernej wysokości, niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

⁵ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r.

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.; dalej: uodp.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezatwierdzenia w wymaganym terminie (wynikającym z zarządzenia Marszałka Województwa Małopolskiego w sprawie procedury rozliczeń dotacji celowych i przedmiotowych udzielanych z budżetu Województwa Małopolskiego oraz wojewódzkich funduszy celowych) przedłożonych przez zleceńbiorców (beneficjentów) rozliczeń 20 spośród 40 poddanych kontroli umów dotacji.

Uwagi NIK dotyczą ograniczania weryfikacji wykonywania zadań publicznych do sprawdzania przedkładanych rozliczeń i sprawozdań, przy jednocześnie niewielkiej liczbie kontroli prawidłowości wykonywania zadań w miejscu ich realizacji bądź w siedzibie beneficjenta (5,8% realizowanych zadań).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zorganizowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi polegającej w szczególności na zlecaniu zadań publicznych

Opis stanu faktycznego

Sejmik Województwa Małopolskiego⁷ – na podstawie art. 5 ust. 5 udpp – podjął uchwałę⁸, w której szczegółowo określono sposób konsultowania projektów aktów prawa miejscowego organów samorządu województwa małopolskiego z Małopolską Radą Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

W okresie 2013 r. – I półrocze 2015 r. za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej Województwa⁹ przeprowadzono z organizacjami pozarządowymi – w ramach ww. procedury uchwalonej przez SWM – konsultacje 191 aktów prawa miejscowego (odpowiednio: 40, 133, 18 projektów).

(dowód: akta kontroli str. 1262-1281)

W okresie objętym kontrolą Zarząd Województwa Małopolskiego¹⁰ podejmował uchwały¹¹ określające sposób konsultacji z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi, a także m.in. przedmiot konsultacji i sposób publikacji, terminy i formy konsultacji, uczestników oraz sposób publikacji informacji o przeprowadzeniu konsultacji. Następnie Sejmik podejmował uchwały w sprawie przyjęcia programów¹².

Zarówno wieloletni program współpracy¹³, jak i programy roczne były konsultowane z organizacjami pozarządowymi oraz z Małopolską Radą Działalności Pożytku Publicznego. W okresie objętym kontrolą wieloletni program nie był zmieniany, a w programach rocznych zmian dokonywano 8-krotnie (w programach na 2013 r. i 2015 r. dwukrotnie dokonywano

⁷ Dalej: Sejmik lub SWM.

⁸ Uchwała nr XLVIII/776/10 SWM z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania projektów aktów prawa miejscowego z Małopolską Radą Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami działającymi w sferze działalności pożytku publicznego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

⁹ <http://bip.malopolska.pl/umwm/Article/id,277818.html>

¹⁰ Dalej: Zarząd lub ZWM.

¹¹ Uchwała nr 1303/12 ZWM z dnia 30 października 2012 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji projektu uchwały SWM w sprawie przyjęcia Programu współpracy WM z organizacjami pozarządowymi [...] na rok 2013, ze zm.; uchwała nr 1300/13 ZWM z dnia 22 października 2013 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji projektu uchwały SWM w sprawie przyjęcia Programu współpracy WM z organizacjami pozarządowymi [...] na 2014 r. ze zm.; uchwała ZWM nr 1098/14 z dnia 9 października 2014 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji projektu uchwały SWM w sprawie przyjęcia Programu współpracy WM z organizacjami pozarządowymi [...] na rok 2015, ze zm.

¹² Uchwała nr XXIX/497/12 SWM z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Województwa Małopolskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2013” ze zm.; uchwała nr XLIV/704/13 SWM z dnia 2 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Województwa Małopolskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2014” ze zm.; uchwała nr LVI/889/14 SWM z dnia 27 października 2014 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Województwa Małopolskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2015” ze zm.

¹³ „Wieloletni program współpracy Województwa Małopolskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2013-2017” przyjęty uchwałą nr XXIX/496/12 SWM z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu współpracy Województwa Małopolskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2013-2017”; dalej: wieloletni program współpracy.

zmian; natomiast na 2014 r. – czterokrotnie). We wszystkich przypadkach zmiany poddawane były konsultacjom z organizacjami pozarządowymi.

W trakcie konsultacji wieloletniego programu współpracy organizacje pozarządowe zgłosiły 13 uwag, spośród których uwzględniono cztery uwagi dotyczące uszczegółowienia celów poprzez dodanie zadań polegających na:

- 1) podjęciu działań służących rewizji dotychczasowych merytorycznych zadań publicznych zleczanych/powierzanych do realizacji organizacjom pozarządowym w poszczególnych obszarach oraz wypracowanie systemu ewaluacji jakościowej realizacji tych zadań;
- 2) edukacji organizacji w zakresie celów i narzędzi współpracy z samorządem oraz podniesienie świadomości i umiejętności w zakresie udziału w ciałach dialogu społecznego typu rada działalności pożytku publicznego, ciała konsultacyjno-doradcze oraz udział w powszechnych konsultacjach społecznych;
- 3) identyfikacji działających w sposób ciągły ciał konsultacyjno-doradczych w UMWM oraz wypracowanie systemu edukacji i ewaluacji działalności tych ciał;
- 4) uzupełnieniu zapisu dotyczącego ostatecznego wyboru ofert poprzez dodanie „Zarząd dokonuje zatwierdzenia ofert zgodnego z rekomendacją komisji”.

W wyniku konsultacji rocznych programów współpracy na lata 2013-2015 zgłoszonych zostało łącznie 18 uwag, z czego pięć zostało uwzględnionych – dotyczyły one m.in. uzupełnienia treści programu o informację dotyczącą wysokości planowanych środków na realizację programów.

W 2014 r. Urząd prowadził ocenę jakości współpracy z organizacjami pozarządowymi za pomocą ankiety, której celem było dokonanie oceny poziomu zadowolenia przedstawicieli „trzeciego sektora” ze współpracy z Urzędem. W badaniu wzięło udział 158 organizacji pozarządowych. Ocena dotyczyła pracowników wszystkich departamentów zajmujących się współpracą z organizacjami pozarządowymi (pod kątem terminowości załatwianych spraw, kultury osobistej, rzetelności wykonywania usług, dostępności usług i informacji o nich, a także kompetencji) oraz komunikacji i przepływu informacji, form współpracy. Wyniki badania wskazywały, że większość ankietowanych (85,9%) wysoko oceniła kompetencje pracowników, z form współpracy, oferowanych przez Urząd, jako bardzo dobre i dobre oceniono konkursy grantowe (79,7% respondentów).

(dowód: akta kontroli str. 146-173; 174-204; 205-424; 1041-1159; 1262-1265)

Sejmik podjął również uchwałę określającą tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej¹⁴, będącej narzędziem realizacji zadań publicznych wykorzystującym lokalną energię i aktywność obywatelską. Zapisy uchwały stanowiły, że zadania publiczne w ramach inicjatywy lokalnej będą jednocześnie zadaniami województwa, a zobowiązanie wnioskodawcy może polegać na świadczeniu pracy społecznej, świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. Wsparcie Województwa Małopolskiego¹⁵ w ramach inicjatywy lokalnej mogło mieć charakter rzeczowy (użyczenie sprzętu i narzędzi niezbędnych do realizacji inicjatywy lokalnej w zakresie możliwości WM), organizacyjny (wsparcie merytoryczne przy opracowywaniu dokumentacji oraz wsparcie informacyjne w zakresie możliwości WM) oraz finansowy. W okresie objętym kontrolą w ramach inicjatywy lokalnej złożono dwa wnioski¹⁶. Województwo nie zrealizowało zadań ujętych w tych wnioskach, a przyczynami tego były odmowa realizacji przez ZWM¹⁷ z powodu niewyczerpywania w pełni znamion inicjatywy lokalnej i braku finansowego wkładu własnego wnioskodawcy oraz nierozpatrzenie wniosku z powodu nieusunięcia braków formalnych pomimo dwukrotnego wezwania.

(dowód: akta kontroli str. 596-608)

¹⁴ Uchwała nr XXVII/440/12 SWM z dnia 24 września 2012 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej.

¹⁵ Dalej: Województwo lub WM.

¹⁶ Dotyczyło to wniosków pn. „Ochrona dziedzictwa kulturowego Małopolski – przeprowadzenie pilnych prac ratujących przed zniszczeniem zabytkową kapliczkę św. Tekli w Siedliskach (Łyszkowicach), będących własnością województwa małopolskiego” oraz „Wspólna przestrzeń dla rekreacji”.

¹⁷ Uchwała nr 783/13 ZWM z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie odmowy realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Organem konsultacyjno-opiniotwórczym samorządu województwa była Małopolska Rada Działalności Pożytku Publicznego¹⁸, wybierana na okres 2 lat, której organizację, tryb powołania oraz regulamin działania określone zostały przez ZWM w sierpniu 2013 r.¹⁹

W skład 14-osobowej Rady wchodziło trzech przedstawicieli SWM, trzech przedstawicieli Marszałka, jeden przedstawiciel Wojewody oraz siedmiu przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Procedura wyłaniania kandydatów na członków Rady, będących przedstawicielami organizacji pozarządowych, została ogłoszona na stronie internetowej Urzędu. Wyboru członków Rady dokonał Marszałek w dniu 18 października 2013 r.²⁰ Do zadań Rady należało m.in.: wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych, w tym w zakresie programów współpracy z tymi organizacjami oraz wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecania tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych. W okresie objętym kontrolą rada odbyła siedem posiedzeń, na których dokonywano m.in. konsultacji projektów programów rocznych współpracy oraz przyjmowano plany działania określające priorytetowe zadania rady.

(dowód: akta kontroli str. 442-500; 609; 1116-1125)

W okresie objętym kontrolą SWM przyjął wieloletni programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, a także programy współpracy na 2013 r.²¹, 2014 r.²² i 2015 r.²³ Programy zawierały elementy, wymagane na podstawie art. 5a ust. 4 udpp, w tym m. in.: cele i priorytety, zasady (m.in. partnerstwa, efektywności, jawności, uczciwej konkurencji) i formy współpracy (finansowe i niefinansowe), okres i sposób realizacji (wyszczególnione były wskaźniki, w oparciu o które dokonywana ma być ocena realizacji programów, np. procent niewykorzystanych środków w ramach przekazanej dotacji, liczba podmiotów korzystających z usług szkoleniowo-doradczych), źródła finansowania i wysokość środków przeznaczonych na realizację programów, tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych (w tym m.in. powoływanie członków i zasady działania).

Zadania zapisane w programach były zadaniami własnymi Województwa. Ich realizacja miała przebiegać w wyszczególnionych obszarach, w tym m.in.: pomoc społeczna (w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób), wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej, działalność na rzecz osób niepełnosprawnych oraz osób w wieku emerytalnym, nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie, kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, turystyka i krajoznawstwo, wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej, ratownictwo i ochrona ludności, przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym oraz promocja i organizacja wolontariatu. Przy każdym z obszarów – w Programach na 2013 r. i 2014 r. – przedstawiano zakładane rezultaty i efekty po realizacji zadania.

Roczne programy współpracy były spójne z programem wieloletnim i uszczegóławiały zapisy wieloletniego programu współpracy odnośnie do podstawy prawnej, podmiotów realizujących te zadania, zakładanych efektów i rezultatów zrealizowanych zadań publicznych.

¹⁸ Dalej: Rada.

¹⁹ Uchwała nr 1041/13 ZWM z dnia 8 sierpnia 2013 r. w sprawie trybu powołania członków Małopolskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, terminu i sposobu zgłaszania kandydatów oraz określenia organizacji i trybu jej działania.

²⁰ Zarządzenie nr 100/2013 Marszałka WM z dnia 18 października 2013 r. w sprawie powołania składu osobowego Małopolskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

²¹ Uchwała nr XXIX/497/12 SWM z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Województwa Małopolskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2013” ze zm.

²² Uchwała nr XLIV/704/13 SWM z dnia 2 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Województwa Małopolskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2014” ze zm.

²³ Uchwała nr LVI/889/14 SWM z dnia 27 października 2014 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Województwa Małopolskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2015” ze zm.

W Urzędzie obowiązywały procedury rozliczania dotacji celowych i przedmiotowych udzielanych z budżetu Województwa oraz wojewódzkich funduszy celowych²⁴. Zgodnie z zapisami ww. zarządzenia do obowiązków departamentów merytorycznych, przedkładających do zatwierdzenia rozliczenia z wykorzystania środków w ramach udzielonych dotacji należy m.in. stwierdzenie, czy.: zadanie zostało wykonane w terminach określonych w umowie [...], rozliczenie zostało złożone w terminie określonym w umowie [...], dokumentacja została złożona kompletnie i zgodnie z umową [...], a zestawienie finansowe sporządzono na podstawie dowodów księgowych. Odpowiedzialność za prawidłowe rozliczenie dotacji pod względem merytorycznym ponoszą dyrektorzy departamentów merytorycznych lub osoby upoważnione do akceptacji merytorycznej. Weryfikacji pod względem formalno-rachunkowym dokonuje Departament Budżetu i Finansów UMWM, który po dokonaniu weryfikacji zwraca rozliczenia do właściwego departamentu merytorycznego, a w przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości w przedłożonym rozliczeniu zwraca je z ewentualnymi uwagami.

(dowód: akta kontroli str. 714-717)

Tryb zlecania i kontroli zadań publicznych wynikał z obowiązujących w Urzędzie ww. procedur rozliczania dotacji celowych i przedmiotowych z budżetu województwa, zgodnie z którymi departamenty merytoryczne dokonują sprawdzenia pod względem merytorycznym rozliczenia złożonego przez beneficjenta, a w przypadku powzięcia przez dyrektora departamentu wątpliwości co do prawidłowości realizacji zadania, przeprowadzenia kontroli u dotowanego (§ 3 ust. 1-2 procedur). Również w zawieranych umowach (zgodnych ze wzorem przedstawionym w rozporządzeniu 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 zadania²⁵) zawarte były zapisy dotyczące kontroli zadań publicznych, zgodnie z którymi zlecający sprawuje kontrolę prawidłowości wykonywania zadania publicznego, w tym wydatkowania przekazanej dotacji, a kontrola może być przeprowadzana w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu do pięciu lat, licząc od początku roku następnego po roku, w którym realizowane było zadanie.

Planowane do realizacji zadania publiczne, zapisane w rocznych programach współpracy wynikały z obowiązujących przepisów prawa, w tym m.in. ustaw: o samorządzie województwa²⁶ oraz o wspieraniu rodziny²⁷, Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego²⁸, porozumienia zawartego w maju 2014 r. z Ministrem Sportu i Turystyki w zakresie promowania i wspierania rozwoju sportu dla wszystkich, a także z przyjętych przez SWM programów (tj. przeciwdziałania narkomanii, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych). Zadania publiczne wynikały również z ustalonych priorytetów współpracy zagranicznej województwa małopolskiego, w tym m.in.: promocja województwa małopolskiego, budowanie marki „Małopolska”, a także utrzymywanie kontaktów z Polską (w sposób szczególny z Polską ze Wschodu: Ukraina, Białoruś, Litwa, Łotwa).

(dowód: akta kontroli str. 174-204; 205-424; 501-517; 610-652)

Z realizacji programów współpracy za 2013 r. i 2014 r. zostały sporządzone sprawozdania²⁹, zawierające informacje dotyczące m.in. sposobu realizacji zadań publicznych, w tym uzyskanych efektów. Zgodnie z wymogami art. 5a ust. 3 udpp, przedmiotowe sprawozdania za lata 2013-2014 przedkładano SWM w ustawowo ustalonym terminie, tj. do 30 kwietnia. Sprawozdania za 2013 r. opublikowano 24 kwietnia 2014 r., a za 2014 r. – 28 kwietnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 519-595)

²⁴ Zarządzenie nr 124/201 Marszałka WM z dnia 25 listopada 2010 r. w sprawie procedury rozliczeń dotacji celowych i przedmiotowych udzielanych z budżetu Województwa Małopolskiego oraz wojewódzkich funduszy celowych.

²⁵ Dz. U. z 2011 r., Nr 6 poz. 25; dalej: rozporządzenie w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy.

²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 1392).

²⁷ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 332 ze zm.).

²⁸ Uchwała nr XII/183/11 SWM z dnia 26 września 2011 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020.

²⁹ Uchwały ZWM nr 386/14 z dnia 11 kwietnia 2014 r. i nr 431/15 z dnia 16 kwietnia 2015 r. w sprawie przekazania SWM sprawozdania z realizacji „Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego” na rok – odpowiednio – 2013 i 2014.

Zadania wynikające ze współpracy z organizacjami pozarządowymi realizował – od 1 stycznia 2015 r. – czteroosobowy zespół ds. organizacji pozarządowych (do 31 grudnia 2014 r. był to zespół współpracy regionalnej, zajmujący się – oprócz współpracy z organizacjami pozarządowymi szeroko rozumianą współpracą regionalną obejmująca współpracę z kombatanami, samorządami i parlamentarzystami)³⁰. Do zadań pracowników ww. zespołu należało m.in.: zlecanie organizacjom pozarządowym i innym podmiotom zadań ze sfery pożytku publicznego, współpraca z komórkami organizacyjnymi Urzędu oraz wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi zaangażowanymi w realizację przedsięwzięć ujętych w programach współpracy z organizacjami pozarządowymi, prowadzenie działań związanych z Małopolską Radą Pożytku Publicznego, współpraca z departamentami Urzędu zaangażowanymi w realizację przedsięwzięć ujętych w Programie współpracy z organizacjami pozarządowymi.

W realizację zadań publicznych – w okresie objętym kontrolą – zaangażowane były: Kancelaria Zarządu Urzędu oraz departamenty: Edukacji i Kształcenia Ustawicznego; Kultury i Dziedzictwa Narodowego; Polityki Regionalnej; Rolnictwa i Geodezji; Turystyki, Sportu i Promocji oraz Zdrowia i Polityki Społecznej. Pośrednio zaangażowane były również departamenty: Audytu i Kontroli oraz Budżetu i Finansów. Łączna liczba pracowników Urzędu zajmujących się udzielaniem dotacji wynosiła 55 osób.

(dowód: akta kontroli str. 66-145; 718-725; 1144-1212)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zorganizowania współpracy z organizacjami pozarządowymi polegającej w szczególności na zlecaniu zadań publicznych.

2. Sposób zlecania zadań publicznych w trybie konkursowym i z pominięciem trybu konkursowego, w tym przekazywania środków publicznych organizacjom pozarządowym na realizację tych zadań

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Województwo ogłosiło 52 konkursy, w tym 6 konkursów wieloletnich. W ramach rocznych konkursów 2 694 podmioty złożyły 3 381 wniosków. Do realizacji zadań wybrano 1 436 ofert (1 341 podmiotów). Na realizację powyższych zadań podpisano łącznie 1 269 umów na kwotę 27 230 360 zł (wysokość przyznanych dotacji na podstawie zawartych umów)³¹. Wysokość wykorzystanych dotacji, według stanu na 30 czerwca 2015 r. wyniosła 20 161 721,60 zł. Były to zadania publiczne m.in. z zakresu: pomocy społecznej (w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób; wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej, działalność na rzecz osób niepełnosprawnych oraz osób w wieku emerytalnym); nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania, kultury i sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, turystyki i krajoznawstwa, wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, ratownictwa i ochrony ludności, przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym oraz promocji i organizacji wolontariatu.

W ramach zadań wieloletnich zlecanych w ramach otwartego konkursu ofert ogłoszono sześć konkursów na następujące zadania publiczne: współzawodnictwo i szkolenie sportowe dzieci i młodzieży na lata 2013-2014, organizacja i prowadzenie czterech ośrodków adopcyjnych na lata 2013-2017, promocja i organizacja wolontariatu w latach

³⁰ Uchwała nr 152/10 ZWM z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego UMWM, ze zm.

³¹ Liczba zadań powierzonych w okresie 2013-2015 (I półrocze) wynosiła 19, w tym 3 zadania w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (po jednym zadaniu w każdym z wymienionych lat) oraz 16 zadań w zakresie ratownictwa i ochrony ludności (lata 2013-2014). Liczba zadań współfinansowanych (wsparcie) w obu trybach (otwartego konkursu oraz z pominięciem otwartego konkursu) w ww. okresie wynosiła 2 854, w tym w trybie konkursu – 2 748, a trybie z pominięciem otwartego konkursu – 106.

2013-2014 oraz „Mecenat Małopolski plus na lata 2014-2015” (zadania w dziedzinie kultury), na które zgłoszono 119 ofert (przez 98 podmiotów), spośród których wybrano 62 oferty (50 podmiotów). Podpisano łącznie 60 umów na kwotę 12 677 175 zł, z czego – według stanu na 30 czerwca 2015 r. – wykorzystano 6 978 683,35 zł.

Na zadania zlecane – w trybie z pominięciem otwartego konkursu – 161 podmiotów złożyło 196 wniosków (ofert). Do realizacji wybrano 40 oferty (40 podmiotów). Na realizację przedmiotowych zadań Województwo podpisało 40 umów na łączną kwotę 241 590 zł, z czego – według stanu na 30 czerwca 2015 r. – wykorzystano 167 489,60 zł. Zadania dotyczyły m.in.: kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, promocji i organizacji wolontariatu.

Łącznie na zadania publiczne realizowane na podstawie udpp Województwo przyznało dotacje w wysokości 40 149 125 zł, z czego – według stanu na 30 czerwca 2015 r. – wykorzystano 27 307 894,55 zł.

(dowód: akta kontroli str. 11-14, 1058)

Realizowane zadania publiczne były zadaniami własnymi Województwa i były zgodne z założeniami przyjętymi w programach współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 174-424; 610-652)

Analiza dokumentacji 20 dotacji udzielonych w trybie z pominięciem otwartego konkursu wykazała, że nastąpiło to z zachowaniem warunków wynikających z ustawy (art. 19a ust. 6 i 7 udpp), tj. kwoty dotacji wynosiły od 2 000 zł do 10 000 zł, a łączna kwota środków przekazanych tej samej jednostce lub temu samemu podmiotowi w roku kalendarzowym nie przekraczała kwoty 20 000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 726-1032)

Na realizację zadań publicznych realizowanych w trybie z pominięciem otwartego konkursu ofert Województwo przyznało kwotę 214 590 zł, co stanowiło 0,5% planowanych na lata 2013-2015 środków finansowych, zatem było zgodne z wymogami art. 19a ust. 7 udpp, zgodnie z którym wysokość środków finansowych przyznanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w tym trybie nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań przez te organizacje.

(dowód: akta kontroli str. 11, 1144-1212)

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki składania przez organizacje pozarządowe wniosków o realizację zadania publicznego w trybie określonym w art. 12 udpp.

(dowód: akta kontroli str. 11-14)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki regrantingu, o którym mowa w art. 16 ust. 7 udpp.

(dowód: akta kontroli str. 11-14)

Szczegółowa analiza dokumentacji 40 dotacji udzielonych w latach 2014-2015 (I półrocze) (po 20 w każdym z ustawowych trybów³²) wykazała, że dotacje były udzielane zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym m.in. po ogłoszeniu konkursu, po opublikowaniu informacji o konkursie na stronie internetowej BIP oraz na tablicy ogłoszeń. Ogłoszenia o konkursie zawierały wymagane prawem informacje, a złożone oferty spełniały wymagania udpp.

³² W trybie konkursowym zadania z zakresu: kultury fizycznej – 6 dotacji, kultury „Mecenat Małopolski” – 3 dotacje, ratownictwa – 1 dotacja, turystyki i promocji – 5 dotacji, edukacji – 1 dotacja, podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowych, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej – 2 dotacje, profilaktyki i przeciwdziałania uzależnieniom – 1 dotacja, pomocy społecznej w zakresie wspierania funkcjonowania społecznego oraz przeciwdziałania wykluczeniu osób starszych – 1 dotacja.

W trybie pozakonkursowym zadania z zakresu: kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury dziedzictwa narodowego – 13 dotacji, działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych oraz działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust 3 pkt 1-32 udpp – 1 dotacja, podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej – 3 dotacje, przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym – 1 dotacja, wspierania i upowszechniania kultury fizycznej – 2 dotacje.

Umowy z wybranymi beneficjentami zawierane były w formie pisemnej w terminie do 64 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu. Na powyższe terminy miały wpływ wnioski beneficjentów o przesunięcie daty podpisania umów w związku z nieprzedłożeniem w wymaganym terminie zaktualizowanych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 726-1032)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zlecenia zadań publicznych w trybie konkursowym i z pominięciem trybu konkursowego, w tym przekazywania środków publicznych organizacjom pozarządowym na realizację tych zadań.

3. Dokonywanie rozliczeń udzielonych dotacji, w tym wywiązywanie się z obowiązku kontroli i oceny realizacji zleconych zadań

Opis stanu
faktycznego

Ewidencja księgowa prowadzona była w Urzędzie na podstawie zarządzeń Marszałka³³. Ewidencja zapewniała możliwość ustalenia wartości przekazanych dotacji, według podmiotów je otrzymujących oraz przeznaczenia środków. Ewidencji środków dokonywano na koncie 130 – rachunek bieżący jednostki w korespondencji z kontem 224 – rozrachunki dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich i kontem 201 – rozrachunki z odbiorcami i dostawcami.

(dowód: akta kontroli str. 653-713)

Dotacje na realizowane zadania publiczne przekazywane były w wysokościach i terminach wynikających z zapisów umów.

(dowód: akta kontroli str. 726-1032)

Wszystkie zawarte umowy, które objęto szczegółowym badaniem zawierały zapisy dotyczące kontroli zadania publicznego, w tym wydatkowania przekazanej dotacji oraz pozostałych środków przeznaczonych na realizację zadania, wyszczególnionych w umowie. Umowy zawierały zapis, że kontrola może być przeprowadzona w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu, a prawo kontroli przysługiwało upoważnionym osobom zarówno w siedzibie beneficjenta, jak i w miejscu realizacji zadania publicznego.

Analiza dokumentacji 40 udzielonych w latach 2014-2015 dotacji wykazała, że kontrolę (wizytację/wizję lokalną/wizytę monitorującą) w miejscu realizacji zadania przeprowadzono w 5 przypadkach (w tym jednej dotacji udzielonej w trybie z pominięciem otwartego konkursu), tj. w Stowarzyszeniu Most Kobiet, Stowarzyszeniu Monar Ośrodka Leczenia Terapii i Rehabilitacji Osób Uzależnionych, Stowarzyszeniu Manko oraz w Stowarzyszeniu Wspólnota Polska (2 razy). Kontrola w siedzibie beneficjenta realizującego zadanie publiczne, tj. w Stowarzyszeniu im. Ludwiga van Beethovena została przeprowadzona przez pracowników Departamentu Audytu i Kontroli UMWM. W trakcie kontroli (wizji lokalnych, wizyt monitorujących), przeprowadzonych pod kątem prawidłowości realizacji umów, nie stwierdzono nieprawidłowości (kontrolę dotyczyły m.in. realizacji obowiązków informacyjnych, realizacji programu zadania / planowanych spotkań, liczby uczestników).

W pozostałych badanych przypadkach, kontrola realizacji zadania przeprowadzona przez Urząd ograniczyła się do sprawdzenia dokumentów finansowych, złożonych po zrealizowaniu zadania, na podstawie składanych sprawozdań częściowych i końcowych.

³³ Zarządzenie nr 144/2010 Marszałka WM z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego: Instrukcji kasowej stosowanej w UMWM, Instrukcji w sprawie ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania stosowanych w UMWM, Instrukcji inwentaryzacyjnej stosowanej w UMWM oraz zkładowego planu kont dla budżetu Województwa Małopolskiego i UMWM, ze zm. (Zarządzenie nr 70/2012 Marszałka WM z dnia 14 sierpnia 2012 r. w sprawie zmiany Zarządzenia 144/2010 [...]; Zarządzenie nr 60/2013 Marszałka WM z dnia 6 czerwca 2013 r. [...]; Zarządzenie nr 77/2014 Marszałka WM z dnia 17 września 2014 r. [...]).

W okresie objętym kontrolą departamenty merytoryczne przeprowadziły łącznie 111 kontroli (wizytacji, wizji lokalnych)³⁴.

W okresie objętym kontrolą Departament Audytu i Kontroli UMWM przeprowadził 56 kontroli, w tym 35 dotacji udzielonych w ramach konkursu ofert. Kontrole przeprowadzone były m.in. w: Małopolskim Związku Stowarzyszeń Kultury Fizycznej w Krakowie, Małopolskim Zrzeszeniu Ludowe Zespoły Sportowe w Krakowie, Stowarzyszeniu MONAR Ośrodka Leczenia, Terapii i Rehabilitacji Uzależnień w Krakowie, Stowarzyszeniu im. Ludwika van Beethovena w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 431-438; 726-1032; 1039-1040; 1144-1212)

Zastępca Dyrektora Kancelarii Zarządu wyjaśnił, że w praktyce stałe monitorowanie i dokonywanie oceny stopnia realizacji osiągnięcia przewidywanych do uzyskania rezultatów prowadzone było m.in. poprzez udział w wydarzeniach /szkoleniach/ akcjach promocyjnych w ramach wybranych projektów współfinansowanych ze środków dotacji, doraźne wizyty w miejscu realizacji zadania lub w siedzibie organizacji pozarządowej.

Zgodnie z § 3 ust. 7 procedur w sprawie rozliczeń dotacji nieusunięcie błędów lub nieuzupełnienie braków w przedłożonym rozliczeniu, we wskazanym przez departament merytoryczny terminie [...] skutkuje zastosowaniem odpowiednich trybów w tym związanych z rozwiązaniem umowy, określonych w poszczególnych umowach.

Zapisy umów stanowiły, że w przypadku etapowej realizacji zadań, przekazanie kolejnej transzy uzależnione było od złożenia sprawozdania z częściowej realizacji zadania. Analiza dokumentacji potwierdziła realizację powyższego wymogu.

(dowód: akta kontroli str. 714-717, 1059-1061)

Szczegółowa analiza dokumentacji 40 zadań publicznych wykazała, że w 2014 r. aneksy do umów podpisano z 3 beneficjentami, w związku ze zmniejszeniem zakresu merytorycznego zadania oraz aktualizacją harmonogramu zadań. W 2015 r. nie podpisywano aneksów do zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 726-1032)

Zapisy wszystkich badanych umów stanowiły, że beneficjenci mają przedkładać sprawozdanie z realizacji zadań, albo po zakończeniu zadania (sprawozdania końcowe), albo po zrealizowaniu danego etapu (sprawozdanie częściowe). Na 40 poddanych kontroli umów dotacji Urząd nie zatwierdził w wymaganym terminie (wynikającym z zarządzenia Marszałka Województwa Małopolskiego) przedłożonych przez zleceniobiorców (beneficjentów) rozliczeń 20 dotacji, co zostało szczegółowo opisane poniżej w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 501-517, 726-1032)

Analiza badanych dokumentacji wykazała, że Urząd nie skorzystał z przewidzianej w procedurach możliwości, tj. nie rozwiązał żadnej umowy, natomiast w jednym przypadku skierował do beneficjenta środków wezwanie do zwrotu kwoty dotacji w wysokości 500 000 zł, wraz z odsetkami. Dotyczyło to umowy nr I/680/PT/916/14 z 5 maja 2014 r. (wezwanie z 21 lipca 2015 r. nr PT-X.614.2.2015) na zadanie pn. „Otwarty szlak architektury drewnianej”, realizowane przez Małopolską Organizację Turystyczną w Krakowie, która pomimo wielokrotnych wezwań i monitów nie przedłożyła wymaganej korekty sprawozdania. Korekty sprawozdań zostały przedłożone dopiero w dniach 5 sierpnia 2015 r. i 18 września 2015 r. Dokumenty te, po sprawdzeniu pod względem merytorycznym, zostały przekazane do Departamentu Budżetu i Finansów UMWM w dniu 30 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 726-1032)

Wszystkie zbadane umowy zawierały zapis dotyczący obowiązku złożenia sprawozdania z wykonywania zadania na wezwanie zleceniodawcy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Wszystkie umowy nakładały również na beneficjentów środków obowiązek

³⁴ Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego przeprowadził 13 wizytacji; Departament Polityki Społecznej przeprowadził 50 wizytacji (w tym 5 przeprowadził Departament Audytu i Kontroli w siedzibie beneficjenta); Departament Edukacji i Kształcenia Ustawicznego przeprowadził 7 kontroli; Departament Turystyki, Sportu i Promocji przeprowadził 38 kontroli; Departament Rolnictwa nie przeprowadził żadnej kontroli; Kancelaria Zarządu przeprowadziła 8 wizytacji.

przedłożenia sprawozdań (częściowych lub końcowych), według wzoru wymaganego rozporządzeniem w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy, rozszerzonego o zapisy wynikające z obowiązujących w Urzędzie procedur rozliczania dotacji celowych i przedmiotowych udzielanych z budżetu województwa.

Kontrola prawidłowości wykonywania zadania publicznego, w tym wydatkowania przekazanej dotacji oraz środków z innych źródeł (w tym środków własnych), zgodnie z umownymi zapisami, mogła być przeprowadzona w toku realizacji zadania lub po jego zakończeniu w siedzibie lub miejscu realizacji zadania. Nie stwierdzono przypadków niezłożenia sprawozdań z realizowanego zadania publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 501-517; 726-1032)

W okresie objętym kontrolą Beneficjenci zwrócili niewykorzystane dotacje otrzymane na realizację zadań w tym okresie w łącznej wysokości 192 259,10 zł. Zwroty dotacji wynikały z jej niewykorzystania z powodu m.in. oszczędności uzyskanych przy realizacji zadania.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą na konto Urzędu wpłynęło łącznie 2 726,61 zł z tytułu odsetek od niewykorzystanej dotacji na realizację zadań publicznych. Badanie szczegółowe 6 dokumentacji przekazanych zwrotów niewykorzystanej dotacji wraz z odsetkami (kryterium wyboru stanowiła wartość powyżej 100 zł) wykazało, że wpłaty dotyczyły zadań realizowanych w 2013 r. i 2014 r. Wystawione zostały noty odsetkowe w wysokości od 118 zł do 472 zł (5 podmiotów). W jednym przypadku, tj. Małopolskiej Organizacji Turystycznej Marszałek WM umorzył w całości należność pieniężną w wysokości 18 853,50 zł, ustaloną ostateczną decyzją administracyjną z 8 grudnia 2014 r. (PT-II.614.1.2014), naliczoną w związku z wykonaniem umowy niezgodnie z zapisami, tj. nastąpiła zmiana kosztorysu o więcej niż 20 %, uznając tym samym, że dotacja została pobrana w nadmiernej wysokości (co zostało zakwestionowane w trakcie weryfikacji przedłożonego rozliczenia). Umorzenie nastąpiło na wniosek beneficjenta, który motywował ją faktem, iż jest stowarzyszeniem działającym dla dobra publicznego, jej działalność nie jest nastawiona na zys, a kwota wskazana do zwrotu stanowiła prawie 10% jego budżetu, co mogłoby uniemożliwić organizacji wywiązanie się z umów planowanych do realizacji w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 1033-1038; 1126-1143; 1144-1212)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

UMWM w przeważającej części przypadków ograniczał się do gromadzenia informacji o realizowanych zadaniach, na podstawie składanych przez beneficjentów sprawozdań. Jednocześnie liczba prowadzonych przez Urząd kontroli w siedzibie/miejscu realizacji zadania była stosunkowo niewielka (167 kontroli przeprowadzonych przez departamenty merytoryczne i Departament Audytu i Kontroli UMWM, co stanowiło 5,8% realizowanych zadań w kontrolowanym okresie³⁵). Zdaniem NIK takie działania mogą być niewystarczające dla pełnej weryfikacji prawidłowości realizacji dotowanych zadań, w szczególności w zakresie wskazanym w art. 17 udpp (tj. kontroli i oceny: stanu realizacji zadania; efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania; prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania; prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezatwierdzeniu w wymaganym terminie przedłożonych przez zleceniobiorców (beneficjentów) rozliczeń 20 spośród 40 poddanych kontroli umów dotacji.

Zgodnie z § 3 ust. 1 procedur rozliczenia dotacji celowych i przedmiotowych udzielanych z budżetu Województwa oraz wojewódzkich funduszy celowych, właściwy departament merytoryczny sprawdza pod względem merytorycznym złożone przez beneficjenta rozliczenie w ciągu 14 dni od daty jego otrzymania. Niezwłocznie po tym terminie (§ 3 ust. 3 procedury), w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przedłożonym rozliczeniu

³⁵ Łącznie 2873 zadania, w tym 2854 zadań współfinansowanych (wsparcie) i 19 zadań powierzonych.

lub w sytuacji braku ich stwierdzenia, departament merytoryczny przekazuje rozliczenie z ewentualnymi uwagami do Departamentu Budżetu i Finansów³⁶. Departament BF weryfikuje pod względem formalno-rachunkowym przekazane rozliczenie w ciągu 14 dni od otrzymania z departamentu merytorycznego (§ 3 ust. 4 procedury). Departament BF po zweryfikowaniu przekazanego rozliczenia zwraca je do właściwego departamentu merytorycznego (§ 3 ust. 5 procedury), który niezwłocznie informuje dotowanego o stwierdzonych nieprawidłowościach i wzywa do ich usunięcia w terminie 7 dni roboczych od daty otrzymania pisma (§ 3 ust. 6 procedury). Nieusunięcie błędów lub nieuzupełnienie braków w przedłożonym rozliczeniu, we wskazanym przez departament merytoryczny terminie (wym. wyżej) skutkuje zastosowaniem odpowiednich trybów w tym związanych z rozwiązaniem umowy, określonych w umowach.

Szczegółowo badana dokumentacja dotycząca udzielenia przez Samorząd Województwa Małopolskiego 40 dotacji (udzielonych zarówno w trybie otwartego konkursu, jak z pominięciem tego trybu), wykazała, że w 20 przypadkach Urząd nie wywiązał się w wymaganym terminie z obowiązku zatwierdzenia przedłożonych przez beneficjentów rozliczeń dotacji.

W trzech z poddanych kontroli przypadków z obowiązku sprawdzenia pod względem merytorycznym przedłożonego rozliczenia w wymaganym terminie nie wywiązał się Departament Turystyki, Sportu i Promocji³⁷ w dwóch przypadkach (liczba dni opóźnienia w przekazaniu do Departamentu BF: 77 i 266) oraz Departament Edukacji i Kształcenia Ustawicznego³⁸ w jednym przypadku (liczba dni opóźnienia: 69 – sprawozdanie częściowe oraz 76 – sprawozdanie końcowe). W dwóch z trzech powyższych przypadków opóźnienia również wystąpiły na etapie weryfikacji rozliczeń pod względem formalno-rachunkowym przez Departament BF.

W 19 przypadkach z przedmiotowego obowiązku weryfikacji pod względem formalno-rachunkowym nie wywiązał się w wymaganym terminie Departament BF, a opóźnienia w tych przypadkach mieściły się w przedziałach: od 15 do 30 dni od otrzymania z departamentu merytorycznego – 1 rozliczenie; od 31 do 60 dni – 2 rozliczenia; od 61 do 90 dni – 4 rozliczenia; od 91 dni do 272 dni – 12 rozliczeń³⁹.

Osobami odpowiedzialnymi za stwierdzone nieprawidłowości byli kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych, tj.: Dyrektor Departamentu PT (2 przypadki), Dyrektor Departamentu Edukacji (1 przypadek), Zastępca Dyrektora Departamentu BF – Główny Księgowy Urzędu Marszałkowskiego (19 przypadków) oraz pracownicy, którym w zakresach czynności powierzono wykonywanie zadań związanych z rozliczaniem dotacji (Departament BF: 3 osoby; Departament Edukacji: 2 osoby oraz pracownicy Departamentu PT: 4 osoby).

Pracownicy departamentów merytorycznych wyjaśnili, że opóźnienia wynikały z konieczności dokonywania korekt przez beneficjentów czasem kilkakrotnych i długotrwałych w przypadku beneficjentów realizujących bardzo duże projekty, a także kumulacji prac w IV kwartale 2014 r. i I kwartale 2015 r., kiedy to wysiłki pracowników dotyczą zarówno prac związanych z rozliczaniem dotacji, jak i przygotowaniem nowych konkursów ofert. W jednym z zespołów Departamentu PT – dostrzegając braki kadrowe w maju 2015 r. został przyjęty nowy pracownik.

Dyrektorzy departamentów merytorycznych (PT oraz Edukacji) potwierdzili w złożonych wyjaśnieniach podane wyżej przyczyny opóźnień.

Pracownicy Departamentu BF, zajmujący się rozliczaniem dotacji wyjaśniali, że przyczyny opóźnień wynikały m.in.: z faktu znacznego wzrostu liczby podmiotów ubiegających się o dotacje oraz liczby udzielanych dotacji (wzrost wartościowy o ponad 100% oraz wzrost ilościowy o około 170%), masowości udzielanych dotacji, kumulacji spływu rozliczeń pod koniec 2014 r., kiedy to przypada w większości umów koniec realizacji zadań, a także

³⁶ Dalej: Departament BF.

³⁷ Dalej: Departament PT.

³⁸ Dalej: Departament Edukacji.

³⁹ w tym: do 100 dni – 2 rozliczenia; od 101 dni do 130 dni – 3 rozliczenia; od 131 dni do 160 dni – 2 rozliczenia; od 161 dni – do 200 dni – 3 rozliczenia; od 201 dni do 272 dni – 2 rozliczenia.

sytuacji kadrowej, tj. długotrwałych absencji na stanowiskach rozliczających dotacje, długotrwałej procedury zatrudniania na zastępstwo, konieczności wprowadzenia do pracy osoby nowozatrudnionej, a także czasochłonności rozliczeń dotacji związanej z ilością dokumentów załączonych do rozliczenia o różnej skali nieprawidłowości.

Zastępca Dyrektora Departamentu BF Główny Księgowy Urzędu wyjaśniła, że opóźnienia spowodowane były kilkoma czynnikami, w tym m. in.: znaczącym wzrostem liczby podmiotów ubiegających się o dotacje oraz liczby udzielanych dotacji, różnym stopniem skomplikowania rozliczeń, wysokim poziomem nieprawidłowości stwierdzonych w przedkładanych przez beneficjentów dokumentach, rosnącą liczbą dotacji przyznawanych cyklicznie w ramach projektów, np. „Zagospodarowanie czasu wolnego dzieci i młodzieży”; „Już pływam”; „Pierwszy dzwonek”; remonty kapliczek i remiz OSP oraz remonty dróg dojazdowych do pól.

(dowód: akta kontroli str. 726-1032; 1033-1040; 1062-1115; 1126-1143; 1144-1212)

Łączna kwota niezatwierdzonych w wymaganym terminie rozliczeń dotacji wyniosła 2 895 697,08 zł (przy czym 11 dotacji zostało ostatecznie rozliczonych, natomiast 8 dotacji nie zostało rozliczonych do 23 września 2015 r. i nadal pozostawały w fazie wyjaśnień i korekt z beneficjentami).

W trakcie kontroli NIK Marszałek podjął działania w celu usprawnienia rozliczania dotacji. W dniu 1 października 2015 r. Marszałek podpisał zarządzenie nr 93/2015 w sprawie zmiany zarządzenia nr 73/2015 MWM z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu Budżetu i Finansów UMWM, w wyniku którego wyodrębnione zostało stanowisko ds. dotacji, a w miejsce Zespołu ds. Księgowości projektów własnych utworzono – w ramach Zespołu ds. księgowości funduszy zagranicznych – oddzielne stanowiska, które realizować będą zadania w zakresie projektów własnych współfinansowanych ze środków zagranicznych oraz środków UE.

(dowód: akta kontroli str. 1262-1265)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie dokonywania rozliczeń udzielonych dotacji, w tym wywiązywania się z obowiązku kontroli i oceny realizacji zleconych zadań.

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 Kontroli⁴⁰, wnosi o zapewnienie realizacji zadań UMWM w zakresie rozliczania dotacji udzielanych z budżetu Województwa zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie procedurami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 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 Krakowie.

⁴⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kraków, dnia 21 października 2015 r.

Kontrolerzy:

Mariusz Gorczyca
Doradca ekonomiczny

Barbara Madejska
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Dyrektor
Jolanta Stawska