



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.013.02.2015
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	1. Mariusz Gorczyca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93835 z dnia 29 czerwca 2015 r. 2. Aleksandra Trojak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93865 z dnia 13 sierpnia 2015 r. 3. Barbara Guga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97846 z dnia 6 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4b)
Jednostka kontrolowana	Dotacje jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych Urząd Miasta Krakowa, Plac Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków (UMK)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność UMK w zbadanym zakresie².

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontrolowanym okresie³ UMK prawidłowo zorganizował współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴ w zakresie wykonywania zadań publicznych. Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego – zarówno wieloletnie, na lata 2012-2014 i 2015-2018, jak i roczne na poszczególne lata 2013-2015 – opracowane zostały po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego, z uwzględnieniem uwag zgłoszonych przez te organizacje. UMK, poprzez opracowanie regulacji wewnętrznych z zakresu udzielania i rozliczania dotacji oraz wypracowanie określonych zasad współpracy z NGO⁵, stworzył warunki optymalnego wyboru ofert, a przez to warunki efektywnej realizacji zadań publicznych. Przyjęte uregulowania umożliwiały prowadzenie działalności pożytku publicznego uprawnionym do tego podmiotom przy zachowaniu zasad uczciwej konkurencji.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² 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.

³ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r.

⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.), zwana dalej „ustawą o działalności pożytku publicznego”.

⁵ NGO - skrót od angielskiej nazwy "non governmental organisations" - organizacje pozarządowe.

Badanie sposobu zlecania/powierzania organizacjom pozarządowym przez Gminę Miejską Kraków (dalej *Gmina* lub *Gmina Kraków*) 40 zadań publicznych wykazało, że odbywało się to z zachowaniem warunków określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wewnętrznych uregulowań m.in. w zakresie rozdziału środków na poszczególne zadania. Umowy o wykonanie zadań publicznych zawierano zgodnie z prawem, zapewniając w nich m.in. zabezpieczenie interesów Gminy poprzez możliwość kontrolowania rzetelności realizacji zadania i wydatkowania przyznanych dotacji. Odpowiednie komórki organizacyjne UMK prawidłowo i rzetelnie dokonywały ewidencjonowania, rozliczeń i kontroli zleconych zadań oraz dochodziły zwrotu dotacji pobranych w nadmiernej wysokości lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

Stwierdzone nieprawidłowości nie nasuwały wątpliwości co do prawidłowości, jawności i konkurencyjności wyboru podmiotów do realizacji zadań publicznych. Polegały bowiem na ogłoszeniu dwóch z 16 badanych otwartych konkursów ofert przed terminem określonym w art. 13 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego oraz na niedotrzymaniu ustalonego w art. 12 ust. 2 ww. ustawy terminu poinformowania wnioskodawców o podjętych rozstrzygnięciach w sprawie dwóch z 9 wniosków złożonych z własnej inicjatywy przez organizacje pozarządowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizowanie współpracy i systemu zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym

Opis stanu
faktycznego

Rada Miasta Krakowa, zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego, określiła w drodze uchwały⁶ szczegółowy sposób konsultowania z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego⁷ lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego⁸, projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. W uchwale tej ustalono między innymi, że:

- oprócz projektów aktów prawa miejscowego, konsultacjom podlegają programy współpracy z organizacjami pozarządowymi;
- konsultacje przeprowadza się z KRDP lub z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność na terenie Gminy Kraków w celu poznania opinii tych podmiotów, przy czym wynik konsultacji nie jest wiążący dla organów Miasta Krakowa;
- konsultacje odbywają się w następujących formach:
 - ✓ konsultacji pisemnych poprzez zamieszczenie projektu uchwały na portalu www.ngo.krakow.pl oraz www.dialogspoleczny.krakow.pl,
 - ✓ konsultacji pisemnych poprzez przesłanie projektu do konsultacji KRDP protokołowanych spotkań inicjatora konsultacji z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego,
 - ✓ protokołowanych spotkań inicjatora konsultacji z organizacjami pozarządowymi,
 - ✓ ankiet, wywiadów kwestionariuszowych, grup fokusowych, paneli obywatelskich i innych technik badania opinii publicznej;
- po zakończeniu konsultacji, Prezydent Miasta Krakowa przekazuje raport o ich wynikach, Radzie Miasta Krakowa publikując go jednocześnie w BIP, na portalu www.ngo.krakow.pl oraz www.dialogspoleczny.krakow.pl (nie później niż w ciągu 14 dni od dnia zakończenia konsultacji).

(dowód: akta kontroli str. 541-543)

⁶ Uchwała Nr XII/135/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

⁷ Dalej: KRDP lub Rada.

⁸ Organizacje pozarządowe i podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego określane są dalej: *organizacje pozarządowe*.

Badanie raportów z konsultacji „Wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na lata 2015 – 2018” oraz rocznych programów współpracy z tymi podmiotami na 2014 i 2015 r. wykazało, że konsultowanie projektów aktów prawa miejscowego odbywało się w sposób określony w ww. uchwale.

(dowód: akta kontroli str. 541-570)

Na stronie www.ngo.krakow.pl zamieszczono do konsultacji w trybie pisemnym z organizacjami pozarządowymi (za pomocą formularza do zgłaszania uwag): w 2013 r. – 13 projektów aktów prawa miejscowego, w 2014 r. – 11 projektów i w 2015 r. (do 30 czerwca) – pięć projektów. Do KRDPK przekazano w ww. okresach, celem wydania opinii, odpowiednio: 15, 18 i 5 projektów prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 719, 776, 904)

Rada Miasta Krakowa dnia 21 grudnia 2011 r. podjęła uchwałę określającą tryb powoływania członków oraz organizację i tryb działania Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego⁹. W uchwale tej ustalono m.in., że:

- do kompetencji KRDPK należy: opiniowanie projektów strategii i polityk miejskich, opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego, w tym programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych i innych ww. podmiotów, wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecania tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe, promowanie dobrych praktyk współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami, współpraca z Komisjami Dialogu Obywatelskiego, współpraca z Małopolską Radą Działalności Pożytku Publicznego;
- w skład KRDPK wchodzi: czterech przedstawicieli Rady Miasta Krakowa, czterech przedstawicieli Prezydenta Miasta Krakowa oraz ośmiu przedstawicieli organizacji pozarządowych;
- KRDPK wybierana jest dwuletnią kadencją.

Prezydent Miasta Krakowa w badanym powoływał i zorganizował Krakowską Radę Działalności Pożytku Publicznego w sposób określony w uchwale Rady Miasta Krakowa¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 580-594)

Rada Miasta Krakowa, zgodnie z dyspozycją art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, uchwalala roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Program współpracy na 2014 r. został przyjęty przez Radę Miasta Krakowa uchwałą z 4 grudnia 2013 r.¹¹, tj. cztery dni po terminie wskazanym w art. 5a ust.1 ustawy o działalności pożytku publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 595-674)

Dyrektor Wydziału Spraw Społecznych UMK wyjaśnił, że projekt uchwały w sprawie przyjęcia programu na 2014 r. został skierowany do Biura Rady Miasta 5 listopada 2013 r., a na sesji Rady Miasta Krakowa w dniu 20 listopada 2013 r. podjęto decyzję w sprawie wprowadzenia poprawek do tego projektu. Zgodnie z harmonogramem obrad Rady Miasta Krakowa, projekt Programu, po etapie zgłaszania autopoprawek i poprawek, został przedłożony na kolejnej najbliższej sesji, tj. 4 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 962-963)

Ponadto, w okresie objętym kontrolą przyjęte zostały dwa wieloletnie programy współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi na lata 2012 – 2014¹² oraz na lata 2015 – 2018¹³.

(dowód: akta kontroli str. 675-696)

Współpraca Gminy z organizacjami pozarządowymi obejmowała zadania publiczne określone w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego (w zakresie zadań

⁹ Uchwała Nr XXXIV/432/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

¹⁰ Zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie powołania Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego: Nr 2039/2012 z dnia 26 lipca 2012 r. (ze zm.), Nr 1902/2014 z dnia 8 lipca 2014 r. (ze zm.).

¹¹ Uchwała nr XCII/1378/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 grudnia 2013 r.

¹² Uchwała nr LX/852/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 listopada 2012 r.

¹³ Uchwała nr VI/72/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 stycznia 2015 r.

własnych samorządu). Zakres przedmiotowy tej współpracy – wg treści rocznych programów na lata 2014 i 2015 – obejmował m.in. zadania w obszarze:

- pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób,
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- działalności charytatywnej,
- działalności wspierającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości,
- ochrony i promocji zdrowia,
- działalności na rzecz osób niepełnosprawnych,
- wypoczynku dzieci i młodzieży,
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, promocji i organizacji wolontariatu,
- ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego,
- przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym,
- działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego¹⁴.

Wymienione powyżej programy współpracy zawierały elementy określone w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego, tj.: cel główny i cele szczegółowe, zasady współpracy, zakres przedmiotowy, formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 tej ustawy, priorytetowe zadania publiczne, okres realizacji programu, wysokość środków planowanych na realizację programu, sposób oceny realizacji programu, informacje o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji, tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert.

(dowód: akta kontroli str. 618-674)

Badane programy (na 2014 r. i 2015 r.) powstały m.in. w oparciu o konsultacje przeprowadzone z podmiotami dialogu obywatelskiego, organizacjami pozarządowymi oraz na podstawie sprawozdań z realizacji rocznych programów współpracy z lat poprzednich. Projekty programów współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2014 r. i 2015 r. oraz programu wieloletniego na lata 2015–2018 były konsultowane, zgodnie z zasadami określonymi w uchwale Nr XII/135/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2011 r.¹⁵, tj.:

- w I połowie roku 2013 skonsultowano projekt programu na 2014 r. z merytorycznymi wydziałami i jednostkami miejskimi, z Radami Dzielnic Krakowa, z KRDDP oraz trzema działającymi w Urzędzie Miasta Krakowa Komisjami Dialogu Obywatelskiego (ds. Kultury, ds. Środowiska i ds. Rewitalizacji Nowej Huty), a w II połowie roku – projekt poddano konsultacjom z organizacjami pozarządowymi oraz z merytorycznymi wydziałami UMK i jednostkami miejskimi,
- w I połowie roku 2014 skonsultowano projekt Programu na 2015 r. oraz Programu wieloletniego na lata 2015–2018 z merytorycznymi wydziałami i jednostkami miejskimi, z Radami Dzielnic Krakowa oraz z KRDDP, a w II połowie roku projekty te poddano konsultacjom z organizacjami pozarządowymi oraz z trzema Komisjami Dialogu Obywatelskiego (ds. Kultury, ds. Środowiska i ds. Rewitalizacji Nowej Huty). Projekty przekazano do zaopiniowania KRDDP. Konsultacje Programu wieloletniego były realizowane przede wszystkim w projekcie pn. „Kraków rozwija konsultacje społeczne”¹⁶.

Wnioski, uwagi, opinie oraz propozycje rozwiązań dotyczące projektów programów zgłoszone w ramach konsultacji, były – jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Spraw Społecznych UMK – przedmiotem analizy komórek i jednostek merytorycznych Urzędu współpracujących z organizacjami pozarządowymi. Pozwoliły one na opracowanie projektów programów, które

¹⁴ W zakresie określonym w art. 4 ust. 1 pkt 1 – 32 ustawy o działalności pożytku publicznego.

¹⁵ Uchwała w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego.

¹⁶ Wspólne przedsięwzięcie Gminy Miejskiej Kraków (Wydziału Spraw Społecznych – Referatu Miejskiego Ośrodka Wspierania Inicjatyw Społecznych) oraz Fundacji Biuro Inicjatyw Społecznych. Celem projektu było wzmocnienie i rozwój dialogu społecznego pomiędzy krakowskim samorządem a organizacjami pozarządowymi.

uwzględniały zarówno zapotrzebowanie ze strony opinii publicznej, jak i możliwości realizacji zadań publicznych przez samorząd krakowski.

(dowód: akta kontroli str. 618-674, 811-821)

Przewidywane do uzyskania rezultaty badanych programów (na 2014 r. i 2015 r.) określono w postaci wskaźników i mierników¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 618-674)

Dyrektor Wydziału Spraw Społecznych UMK wyjaśnił, że wydziały merytoryczne i miejskie jednostki organizacyjne bezpośrednio współpracujące z sektorem pozarządowym na bieżąco monitorując realizację zleconych zadań, zbierają dane składowe, które służą do określenia wartości wskaźników i mierników określających stopień założonych rezultatów. Jednocześnie w Gminie wprowadzony jest System Zarządzania Jakością. System ten obejmuje świadczenie usług administracji samorządowej związanych z realizacją zadań publicznych na rzecz klientów UMK. System ten dotyczy całej struktury organizacyjnej UMK oraz procesów przedstawionych w hierarchii procesów ustalonej w Księdze Jakości UMK¹⁸. Wszystkie działania UMK związane z realizacją zadań publicznych finansowanych lub współfinansowanych w formie dotacji są przedmiotem procesu horyzontalnego GR 5 „Udzielanie dotacji podmiotom zewnętrznym”. Zakres procesu obejmuje wszelkie czynności od projektu budżetu przekazanego do Rady Miasta Krakowa do momentu zaakceptowania sprawozdania z wykorzystania/dokumentacji rozliczeniowej dotacji w trybie: ścieżki wnioski o udzielenie dotacji oraz ścieżki otwartego konkursu ofert.

Zgodnie z zapisami Księgi Jakości, przeglądy procesów dokonywane są w Gminie dwa razy w roku: 31 września i 30 marca. Każdy z przeglądów zakończony zostaje sporządzeniem notatki z przeglądu procesu, na podstawie danych statystycznych nadesłanych do właściciela procesu GR 5 (Wydział Spraw Społecznych UMK) przez wszystkich uczestników procesu.

(dowód: akta kontroli str. 811-821)

Stosownie do zapisu art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego w obydwóch programach określono tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Według treści programów w ww. zakresie nabór na członków komisji ogłasza Prezydent Miasta Krakowa, a informacje o tym fakcie zamieszczane są w BIP, na tablicy ogłoszeń Urzędu lub realizującego zadanie miejskiej jednostki organizacyjnej oraz w miejskim portalu dla organizacji pozarządowych – www.ngo.krakow.pl. Prezydent powołuje komisje konkursowe, wyznacza przewodniczącego komisji i wybiera przedstawicieli organizacji pozarządowych spośród zgłoszonych wcześniej kandydatur¹⁹. W skład komisji wchodzi do 7 osób z prawem głosu (przewodniczący komisji – przedstawiciel komórki odpowiedzialnej za dany konkurs; do trzech przedstawicieli komórki realizującej, w tym koordynator współpracy Gminy z NGO; do trzech osób wskazanych przez organizacje pozarządowe, przy czym KRDP, może rekomendować jedną z nich). Do prac komisji można zaprosić z głosem doradczym osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w danej dziedzinie.

W treści programów określono także m.in. zadania komisji konkursowych. Komisje konkursowe dokonują oceny ofert pod względem formalnym na podstawie karty oceny formalnej, której wzór określa ogłoszenie o konkursie. Po przeprowadzeniu oceny formalnej komisje sporządzają listę ofert spełniających wymogi formalne oraz listę ofert niespełniających tych wymogów. Następnie dokonują oceny ofert pod względem merytorycznym i opracowują stanowisko przekazywane w formie listy ocenionych projektów (z przypisaną im oceną punktową i proponowaną wysokością dotacji w oparciu o zasady

¹⁷ Przykładowo dla wskaźnika: poziom realizacji produktów objętych Programem przyjęto miernik *liczba zadań zrealizowanych/liczba zadań zaplanowanych*; efektywność wykorzystania środków finansowych na realizację zadań publicznych przez NGO przyjęto miernik *rozliczona kwota dotacji udzielonej NGO/zaplanowana w budżecie Gminy kwota dotacji na realizację zadań przez NGO*; efektywność kontroli przyjęto miernik *liczba wykonanych przez Gminę kontroli realizacji zadań publicznych/liczba zaplanowanych kontroli*; powszechność trybu zlecania zadań publicznych przyjęto miernik *liczba NGO przystępujących do konkursów/trybu 19a/liczba NGO zarejestrowanych na terenie Gminy*.

¹⁸ Zarządzenie nr 2933/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z 16 października 2014 r. w sprawie zatwierdzenia szesnastego wydania Księgi Jakości UMK.

¹⁹ Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego może rekomendować kandydatów na członków komisji reprezentujących organizacje pozarządowe.

określone każdorazowo w ogłoszeniu konkursu) Prezydentowi Miasta Krakowa lub osobie przez niego upoważnionej.

(dowód: akta kontroli str. 618-674)

Uregulowania określające zasady udzielania dotacji, ich przekazywania, rozliczania oraz kontroli realizacji zadań przyjmowane były uchwałami Rady Miasta Krakowa. W 2014 r. „Regulamin przeprowadzania otwartych konkursów ofert” dla organizacji pozarządowych określał Dział VIII Wieloletniego programu współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi na lata 2012-2014. Zasady współpracy Gminy z podmiotami trzeciego sektora w zakresie otwartych konkursów ofert na rok 2015 określał załącznik nr 2 do Programu współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi na 2015 r. („Regulamin przeprowadzania otwartych konkursów ofert”).

(dowód: akta kontroli str. 662-665, 913-920)

Sprawozdania z realizacji programów współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego za 2013 r. i 2014 r. zostały sporządzone, przedłożone organowi stanowiącemu oraz opublikowane w BIP w terminie określonym w treści art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 757-810)

Roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2013 r., 2014 r. i 2015 r. były spójne z założeniami Wieloletnich programów współpracy z ww. organizacjami, które obowiązywały w tym okresie²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 595-696, 905-961)

W okresie od 1 października 2013 r. do 30 października 2015 r. Gmina, wraz z Fundacją Gospodarki i Administracji Publicznej, realizuje projekt pn. „WiP – Współpraca i partycypacja NGO w przestrzeni Gminy Miejskiej Kraków” dofinansowany w ramach EFS/POKL. Celem tego projektu jest podniesienie jakości współpracy UMK z organizacjami pozarządowymi, poprzez przeprowadzanie działań szkoleniowych, aktywizacyjnych i badawczych. W ramach tego projektu przeprowadzona została w 2014 r. ocena jakości współpracy organizacji pozarządowych z Gminą Kraków. Badanie przeprowadzono w formie anonimowej ankiety skierowanej do ok. 500 organizacji pozarządowych mających siedzibę na terenie Gminy. Ankieta udostępniona została w okresie od 24 stycznia do 7 lutego 2014 r. z możliwością wypełnienia online. Otrzymano 58 w pełni poprawnie wypełnionych ankiet, co pozwoliło na przedstawienie i analizę otrzymanych wyników badań. Propozycje usprawnienia współpracy wskazane przez respondentów koncentrowały się wokół zmniejszenia biurokratyzacji UMK, zwiększenia poziomu finansowania zadań realizowanych przez NGO, prowadzenia większej liczby spotkań i działań konsultacyjnych, usprawnienia wymiany informacji oraz ujednolicenia zasad współpracy dla wszystkich NGO.

(dowód: akta kontroli str. 720-721, 752)

W okresie od listopada 2012 r. do czerwca 2015 r. Wydział Spraw Społecznych UMK wspólnie z Fundacją Gospodarki i Administracji Publicznej kontynuowały realizację projektu „PI NAWIKUS – Innowacyjna metoda monitoringu usług społecznych”²¹. Celem projektu było m.in. zwiększenie poziomu i wzrost efektywności kontraktowanych usług społecznych przez jednostki samorządu terytorialnego, w ramach opieki nad osobami starszymi przez NGO (poprzez badania, rozwój, testowanie i upowszechnianie narzędzi monitorowania jakości efektywności kontraktowanych usług społecznych). W 2013 r. zrealizowano w pełni dwa zadania: diagnoza i analiza problemu i opracowanie wstępnej wersji narzędzia i strategii wdrażania produktu oraz testowanie opracowanego produktu. W 2014 r. wykorzystany został produkt projektu w postaci Generatora Wniosków do przeprowadzenia trzech konkursów. W ogłoszonych konkursach, organizacje pozarządowe złożyły oferty, a komisja oceniła wnioski i wyłoniła wykonawców. Procedura konkursowa została przeprowadzona z wykorzystaniem systemu informatycznego NAWIKUS. MOPS za pomocą

²⁰ Program współpracy z organizacjami pozarządowymi na lata 2012-2014 i Program współpracy z organizacjami pozarządowymi na lata 2015-2018.

²¹ Projekt realizowany był w ramach Priorytetu V Dobre Rządzenie, działania 5.4. Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałania 5.4.2. Rozwój Dialogu Obywatelskiego, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

tego systemu przyjmował sprawozdania z realizacji usług dla osób starszych. Ponadto testowano produkt w wersji Demo na fikcyjnych danych.

Od stycznia 2016 r. planowane jest wprowadzenie obowiązku wykorzystania systemu informatycznego NAWIKUS²² obsługującego otwarte konkursy ofert na realizację zadań publicznych. System – jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Spraw Społecznych UMK – umożliwi ocenę ofert oraz nadzorowanie sprawozdawczości, a docelowo zbieranie i przetwarzanie danych na temat jakości i efektywności zakontraktowanej usługi. Ułatwi ponadto organizacjom pozarządowym prawidłowe przygotowanie i składanie ofert na realizację zadania oraz sporządzania sprawozdań z realizacji zleconych usług.

(dowód: akta kontroli str. 720, 811-821)

Rada Miasta Krakowa określiła tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej²³. Odnosiły się one do zadań publicznych, o których mowa w art. 19b ust 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, z wyjątkiem zadań w zakresie budowy lub rozbudowy kanalizacji i sieci wodociągowej, których tryb i kryteria oceny regulowały odrębne uchwały. Prezydent Miasta Krakowa powołał Zespół ds. wspierania inicjatyw lokalnych²⁴ (w skład Zespołu wchodziły: trzy osoby wskazane przez Radę Miasta Krakowa oraz dwie osoby wskazane przez Prezydenta Miasta Krakowa), którego zadaniem było opiniowanie wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 571-579)

W badanym okresie do UMK nie wypłynęły wnioski o realizację zadania publicznego, o jakich mowa w art. 19b ustawy o działalności pożytku publicznego, tj. w ramach inicjatywy lokalnej mieszkańców Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 48)

UMK zapewnił obsługę kadrową do realizacji współpracy z organizacjami pozarządowymi. Koordynowanie działań w zakresie współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi należało do Referatu Miejskiego Ośrodka Wspierania Inicjatyw Społecznych (MOWIS) działającego w strukturach Wydziału Spraw Społecznych UMK²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 811-815, 892-900)

W Wydziałach/Biurach UMK oraz miejskich jednostkach organizacyjnych wyznaczone zostały osoby do kontaktu w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi (koordynatorzy odpowiedzialni za kontakt z Wydziałem Spraw Społecznych oraz z organizacjami pozarządowymi). Osoby te realizowały swoje zadania zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi UMK²⁶. W zakresach czynności osób zatrudnionych w Wydziałach UMK, wyznaczonych do współpracy, ujęto obowiązek prowadzenia spraw związanych tą współpracą w zakresie właściwości danego wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 890-891, 811-815, 856-889)

²² Narzędzie Analizy Wartości Kontraktowanych Usług Społecznych – wprowadzenie systemu na podstawie Zarządzenia nr 1924/2015 Prezydenta Miasta Krakowa z 23 lipca 2015 r.

²³ Uchwała Nr CXIX/1874/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 października 2014 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

²⁴ Zarządzenie Nr 1307/2015 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie powołania Zespołu ds. wspierania inicjatyw lokalnych, przyjęcia regulaminu pracy Zespołu oraz określenia szczegółowego trybu rozpatrywania wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej.

²⁵ Do zakresu działania MOWIS należało m.in.: inicjowanie, wspieranie i koordynowanie projektów i programów społecznych promujących i rozwijających formy współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi oraz integrowanie środowiska organizacji pozarządowych; przygotowywanie i koordynowanie realizacji programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego; współpraca z Radami i Zarządami Dzielnic w zakresie realizacji zadań priorytetowych i powierzonych oraz inicjatyw społecznych; obsługa administracyjno-biurowa KRDP; konsultowanie z KRDP lub z organizacjami pozarządowymi projektów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji; rozpatrywanie wniosków o powołanie Komisji Dialogu Obywatelskiego oraz współpraca z powołanymi Komisjami; przygotowywanie analiz, raportów, rekomendacji w zakresie współpracy UMK z organizacjami pozarządowymi; monitorowanie udzielania dotacji dla organizacji pozarządowych przez wszystkie komórki organizacyjne UMK; udostępnianie organizacjom pozarządowym sal konferencyjno-szkoleniowych, sali komputerowej oraz biur na realizację projektów własnych organizacji w siedzibie MOWIS; prowadzenie i rozwijanie portalu dla organizacji pozarządowych www.ngo.krakow.pl wraz z bazą danych o krakowskich organizacjach pozarządowych.

²⁶ Zarządzenie nr 3373/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 24 listopada 2014 r. w sprawie koordynacji i współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego oraz usprawnienia przepływu informacji zewnętrznej i wewnętrznej dotyczącej tej współpracy. Wcześniej w tym zakresie obowiązywało Zarządzenie nr 2558/2011 Prezydenta Miasta Krakowa z 31 października 2011 r.

Pracownikom Wydziału Spraw Społecznych UMK, w tym pracownikom MOWIS wykonującym określone zadania związane z realizacją współpracy z organizacjami pozarządowymi przydzielone zostały zadania w zakresie m.in. przygotowania, monitoringu i sprawozdawczości rocznego programu współpracy, przygotowania i obsługi konkursów i umów, nadzorowania i kontrolowania przebiegu realizacji zadań objętych umowami oraz zgodności ich wykonania z przedkładanymi rozliczeniami i sprawozdaniami, współpracy z MOPS, obsługi procesu konsultacji projektów aktów normatywnych z organizacjami pozarządowymi, współpracy z KRDP.

(dowód: akta kontroli str. 822-855)

Prezydent Miasta Krakowa ustalił m.in. zasady oraz tryb współdziałania Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie (MOPS)²⁷ i komórek organizacyjnych UMK w zakresie zlecania zadań publicznych, obiegu dokumentów finansowych, przekazywania środków finansowych, kontroli podmiotów, ustalania wysokości, podziału i rozliczania udzielonych dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku w sferze zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz działalności charytatywnej²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 400-405, 610-617, 634-643, 667-674)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność UMK w zakresie zorganizowania współpracy i systemu zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym.

2. Zlecanie zadań publicznych w trybie konkursowym i pozakonkursowym w tym przekazywanie środków publicznych organizacjom pozarządowym na realizację tych zadań

Opis stanu
faktycznego

Gmina Kraków w latach 2013-2015 (I półrocze) ogłosiła 163 otwarte konkursy na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe²⁹, w tym:

- 73 konkursy odnoszące się do rocznego programu współpracy, w ramach których 1 519 podmiotów zgłosiło ogółem 2 418 ofert. Do realizacji wybrano 1 293 oferty 957 podmiotów. Podpisano 1 194 umowy, w tym:
 - w 2013 r. – 380 umów (wybrano 397 ofert), na podstawie których przyznano dotacje w kwocie łącznej 8 677,2 tys. zł (zleceniobiorcy wykorzystali 8 602,7 tys. zł, tj. 99%),
 - w 2014 r. – 403 umów (wybrano 420 ofert), na podstawie których przyznano dotacje w kwocie 10 311,7 tys. zł (zleceniobiorcy wykorzystali 10 200,2 tys. zł, tj. 99%),

²⁷ W Programach współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi MOPS był wyznaczony – wspólnie z Wydziałem Spraw Społecznych UMK – jako jednostka zlecająca realizację zadań określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego w art. 4 ust. 1: pkt. 1 (w zakresie m.in.: prowadzenia środowiskowych domów pomocy, prowadzenia domów pomocy społecznej dla osób niepełnosprawnych, prowadzenia mieszkań chronionych, realizacji usług opiekuńczych, poradnictwa i terapii rodzinnej dla osób będących w kryzysie, realizacji świadczeń w formie usług opiekuńczych, prowadzenia różnego typu placówek opiekuńczo-wychowawczych), pkt 2 (w zakresie prowadzenia klubów/centrów integracji społecznej), pkt 3 (w zakresie charytatywnej pomocy bezdomnym, prowadzenia kuchni, świadczenia pomocy medycznej oraz bezpłatnego zaopatrzenia w leki i materiały medyczne), pkt 7 (w zakresie warsztatów terapii zajęciowej), pkt 10 (w zakresie prowadzenia ośrodków wsparcia dla osób starszych i prowadzenia domów pomocy społecznej dla osób starszych).

²⁸ Polecenie służbowe nr 3/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 7 lutego 2013 r.

²⁹ W wyniku rozstrzygnięcia tych konkursów zlecono do realizacji w formie wsparcia 712 zadań, a w formie powierzenia 59 zadań.

- w I połowie 2015 r. – 411 umów (wybrano 476 ofert), na podstawie których przyznano dotacje w kwocie 9 527,5 tys. zł (zleceniobiorcy wykorzystali do 30 czerwca 2 488,8 tys. zł, tj. 26%);
- 90 konkursów na wieloletni okres współpracy, w ramach których 148 podmiotów zgłosiło ogółem 178 ofert, a do realizacji wybrano 134 oferty. Podpisanych zostało 129 umów, na podstawie których przyznano dotacje w kwocie 142 553,8 tys. zł.

Zlecone w tym trybie zadania obejmowały zadania w zakresie określonym w art. 4 ust. 1 pkt: 1, 1a, 2, 3, 6, 7, 10, 12, 15, 16, 17, 23, 27 i 32 ustawy o działalności pożytku publicznego. Największe kwoty dotacji przeznaczone były na zadania z zakresu:

- pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób oraz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 4 ust. 1 pkt 1 i 1a ww. ustawy): w 2013 r. podpisano 26 umów na łączną kwotę 50 452,9 tys. zł, w 2014 r. – 67 umów na kwotę 74 244,9 tys. zł, w 2015 r. (wg stanu na 30 czerwca) – 27 umów na kwotę 26 215,9 tys. zł;
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego (art. 4 ust. 1 pkt 16 ww. ustawy): w 2013 r. podpisano 124 umowy na łączną kwotę 7 280 tys. zł, w 2014 r. – 146 umów na kwotę 7 155 tys. zł, w 2015 r. (wg stanu na 30 czerwca) – 93 umowy na kwotę 2 599 tys. zł;
- wspierania i upowszechniania kultury fizycznej (art. 4 ust. 1 pkt 17 ww. ustawy): w 2013 r. podpisano 210 umów na łączną kwotę 3 415 tys. zł, w 2014 r. – 163 umowy na kwotę 3 259,3 tys. zł, w 2015 r. (wg stanu na 30 czerwca) – 217 umów na kwotę 4 654,5 tys. zł;
- działalności charytatywnej (art. 4 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy): w 2013 r. podpisano 6 umów na łączną kwotę 840,9 tys. zł, w 2014 r. – 6 umów na kwotę 1 131,9 tys. zł, w 2015 r. (wg stanu na 30 czerwca) – 1 umowę na kwotę 602,3 tys. zł;
- wypoczynku dzieci i młodzieży (art. 4 ust. 1 pkt 15 ww. ustawy): w 2013 r. podpisano 8 umów na łączną kwotę 349,4 tys. zł, w 2014 r. – 18 umów na kwotę 1 099,2 tys. zł, w 2015 r. (wg stanu na 30 czerwca) – 15 umów na kwotę 871,6 tys. zł;
- przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym (art. 4 ust. 1 pkt 32 ww. ustawy): w 2013 r. podpisano 15 umów na łączną kwotę 299,1 tys. zł, w 2014 r. – 20 umów na kwotę 418,3 tys. zł, w 2015 r. (wg stanu na 30 czerwca) – 21 umów na łączną kwotę 492 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6-39, 48-49)

W okresie od stycznia 2013 r. do czerwca 2015 r. otrzymano 291 ofert złożonych w trybie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego przez 239 organizacji pozarządowych. Do realizacji wybrano 207 ofert 176 podmiotów. Podpisano 194 umowy³⁰ na realizację zadań publicznych, na które przyznano dotacje w kwocie ogółem 1 189,6 tys. zł, w tym:

- w 2013 r. – 56 umów (dot. wszystkich wybranych ofert), na podstawie których przyznano dotacje w kwocie 335,7 tys. zł (zleceniobiorcy wykorzystali 326,4 tys. zł, tj. 97%), w tym m.in.: 209 tys. zł na 34 zadania w zakresie wsparcia i upowszechniania kultury fizycznej, 62 tys. zł na 7 zadań w zakresie kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego oraz 45 tys. zł na 13 zadań w zakresie działalności na rzecz osób niepełnosprawnych;
- w 2014 r. – 83 umowy (wybrano 85 ofert), na podstawie których przyznano dotacje w kwocie 498,1 tys. zł (zleceniobiorcy wykorzystali 487,0 tys. zł, tj. 98%), w tym m.in.: 350 tys. zł na 57 zadań w zakresie wsparcia i upowszechniania kultury fizycznej, 79,7 tys. zł na 10 zadań w zakresie kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego oraz 41,4 tys. zł na 13 zadań w zakresie działalności na rzecz osób niepełnosprawnych;
- w I połowie 2015 r. – 55 umów (wybrano 66 ofert), na podstawie których przyznano dotacje w kwocie 355,8 tys. zł (zleceniobiorcy wykorzystali do 30 czerwca 155,8 tys. zł, tj. 44% przyznanych dotacji), w tym m.in.: 142 tys. zł na 24 zadania w zakresie wsparcia i upowszechniania kultury fizycznej, 135,1 tys. zł na 22 zadania w zakresie działalności na rzecz osób niepełnosprawnych oraz 39 tys. zł na 5 zadań w zakresie kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego.

(dowód: akta kontroli str. 40-48, 50)

³⁰ Zlecono do realizacji w formie wsparcia 192 zadania oraz w formie powierzenia 2 zadania.

Do UMK i MOPS w badanym okresie wpłynęło dziewięć wniosków organizacji pozarządowych o realizację zadania publicznego w trybie określonym w art. 12 ustawy o działalności pożytku publicznego, w tym:

- w 2013 r.: sześć wniosków, z których do realizacji przyjęto cztery dotyczące zadań z zakresu: wspierania i upowszechniania kultury fizycznej (zadanie pn. „Rozwój sportu olimpijskiego w Krakowie – siatkówka na rzecz dziedzictwa kulturowego”), działalności charytatywnej (dwa wnioski dot. zadań „Pomoc żywnościowa dla najuboższych mieszkańców Gminy Miejskiej Kraków w 2013 r.” oraz „Łaźnia i pralnia dla osób bezdomnych, zagrożonych bezdomnością i ubogich”), pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób (wniosek dot. zadania „Świadczenie poradnictwa w sprawach mieszkaniowych na rzecz osób zagrożonych utratą mieszkania lub też posiadających inne problemy mieszkaniowe”). Dwa wnioski dotyczące prowadzenia placówki pomocy społecznej – domu pomocy społecznej dla osób przewlekle, somatycznie chorych³¹ uznane zostały za zasadne, lecz ze względu na brak wolnych środków nie było możliwości ich sfinansowania w 2013 r., przy czym podjęte zostały działania w celu zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na takie zadania w projekcie budżetu Gminy na rok 2014;
- w 2014 r.: jeden wniosek w zakresie wspierania pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych osób i rodzin dot. prowadzenia w latach 2015-2018 ośrodka wsparcia dla osób starszych oraz dzieci i młodzieży. Zadanie nie zostało zlecone ze względu na brak w 2015 r. środków finansowych, które mogłyby zostać przeznaczone na to zadanie, a wnioskodawcę poinformowano m.in. o ogłoszonym przez Zarząd Województwa Małopolskiego otwartym konkursie ofert na realizację zadań z obszaru pomocy społecznej;
- w 2015 r. (I półrocze): dwa wnioski, w tym: jeden wniosek z zakresu ochrony i promocji zdrowia (o realizację zadania pn. „Krakowskie Centrum Psychoonkologii”) i jeden wniosek – z zakresu kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego (o dofinansowanie trzeciego tomu z serii „Straty wojenne kultury polskiej w latach 1939-1945”). Wnioski te uznane zostały za celowe.

Po rozpatrzeniu celowości realizacji wszystkich zadań wnioskodawców poinformowano o podjętym rozstrzygnięciu, przy czym w dwóch przypadkach informacje te zostały wysłane po upływie 1 miesiąca od dnia wpływu wniosku, tj. po terminie określonym w art. 12 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego. We wszystkich przypadkach, w których stwierdzono celowość realizacji zadania publicznego, ogłoszono otwarte konkursy ofert, podczas których wybrano jednego wykonawcę zadania i na każde zadanie przyznano dotację w wysokości określonej w ogłoszeniu konkursu – łącznie 338,5 tys. zł. Dotacje na zadania realizowane w 2013 r. i 2014 r. zostały wykorzystane w całości, z wyjątkiem zadania z 2013 r. polegającego na świadczeniu porad prawnych w sprawach mieszkaniowych, w którym z przyznanej dotacji 9 tys. zł wykorzystane zostało 7,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 470-534, 539-540)

Badanie konkursów odnoszących się do 20 umów dotyczących zadań zleconych w trybie otwartego konkursu ofert³² wykazało, że m.in.:

- ogłoszenie otwartych konkursów ofert następowało po przekazaniu Radzie Miasta Krakowa projektu uchwały budżetowej na dany rok – zgodnie z art. 13 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego, z dwoma wyjątkami, dotyczącymi: konkursu na realizację zadania publicznego pt. „Prowadzenie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2018 r. domu pomocy społecznej przeznaczonego dla 50 osób przewlekle somatycznie

³¹ Wnioski złożone przez ten sam podmiot (Fundację dla Dzieci, Młodzieży i Dorosłych Niepełnosprawnych Intelakualnie), w tym wniosek który wpłynął 7.01.2013 r. dotyczył prowadzenia domu pomocy społecznej dla 30 osób w nowym obiekcie, a wniosek który wpłynął 22.08.2013 r. dot. prowadzenia domu pomocy społecznej dla 20 osób w nowowzbudowanym obiekcie.

³² Doboru próby do kontroli dokonano w sposób: celowy – w stosunku do 10 zadań o największej wartości (po 5 umów zawartych w 2014 r. i I połowie 2015 r.); losowy z interwałem – w stosunku do 10 zadań z list wszystkich umów dotacji dla NGO utworzonych podczas kontroli NIK na podstawie informacji opublikowanych na stronie bip.krakow.pl (po 5 umów zawartych w 2014 r. i I połowie 2015 r.).

chorych w lokalu podmiotu” oraz konkursu na realizację zadań publicznych w obszarze kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego w latach 2015-2017 pn. "Cyklicznie realizowane festiwale i przeglądy o znaczeniu promocyjnym dla miasta", które ogłoszono odpowiednio 17 dni i ok. 3 miesiące przed przekazaniem Przewodniczącemu Rady Miasta Krakowa projektów uchwały w sprawie budżetu Miasta Krakowa na rok 2014 i na rok 2015;

- ogłoszenia otwartych konkursów ofert zawierały wszystkie informacje o jakich mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego, publikowano je w miejscach określonych w art. 13 ust. 3 tej ustawy³³, a wyznaczony w nich termin do składania ofert był nie krótszy niż 21 dni od ukazania się ostatniego ogłoszenia o konkursie – zgodnie z postanowieniami art. 13 ust. 1 ww. ustawy;
- oferty zawierały elementy o jakich mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego. Sporządzane zostały na formularzach, które zamieszczane były na stronie internetowej wraz z ogłoszeniem danego konkursu, a w przypadku ogłoszeń w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej – dodatkowo z instrukcją wypełniania oferty;
- komisje konkursowe były powoływane przez Prezydenta Miasta Krakowa w celu opiniowania ofert, a w przypadku otwartych konkursów dotyczących powierzenia realizacji zadania publicznego w zakresie pomocy społecznej – przez Dyrektora MOPS, zgodnie z odpowiednimi postanowieniami art. 15 ustawy o działalności pożytku publicznego. W skład takich komisji powoływano przedstawicieli merytorycznych wydziałów UMK oraz – w przypadku komisji konkursowych dotyczących wszystkich analizowanych trzech konkursów w obszarze kultury i sztuki i konkursów na zadania w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej w 2014 r. i 2015 r., a także jednego zadania dotyczącego prowadzenia od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2018 r. domu pomocy społecznej przeznaczonego dla 50 osób przewlekle somatycznie chorych – także 1-3 osoby wskazane przez organizacje pozarządowe, które nie brały udziału w konkursie³⁴. Wszystkie osoby powołane w skład komisji konkursowych złożyły po dwa oświadczenia: o wyrażeniu zgody na uczestnictwo w pracach komisji oraz m.in. o tym, że ich udział w pracach komisji nie powoduje konfliktu interesów w stosunku do oferentów uczestniczących w konkursie ofert. Możliwość zaproszenia przez przewodniczącego komisji do prac komisji, z głosem doradczym, osób posiadających specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, której dotyczył dany konkurs, zapisana była we wszystkich zarządzeniach Prezydenta Miasta Krakowa o powołaniu komisji konkursowych. W badanych przypadkach takie osoby uczestniczyły w pracach komisji konkursowej dot. konkursu na realizację zadań publicznych w obszarze kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego w latach 2012-2014. Wówczas zadaniem 5-osobowego zespołu ekspertów było stworzenie rankingu 19 przedsięwzięć dotyczących wydarzeń cyklicznych (zgłoszonych przez podmioty, których oferty spełniały wymogi formalne), kierując się w ocenie ich znaczącymi wartościami dla kultury i promocji miasta. Średnie tych ocen były przedmiotem dyskusji komisji i były materiałem pomocniczym do ustalenia wysokości dotacji;
- wszystkie oferty, które spełniały wymogi formalne, były rozpatrywane z uwzględnieniem wymagań określonych w art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego oraz wskazanych w warunkach konkursu. Oceny ofert pod względem merytorycznym dokonywano w sposób podany do publicznej wiadomości wraz z ogłoszeniem danego konkursu, z wykorzystaniem kryteriów oraz skali punktacji ustalonej dla każdego z ocenianych obszarów. Dla zadań publicznych w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej punktację do kryteriów oceny ofert w poszczególnych konkursach ustalano na wspólnych posiedzeniach Komisji Sportu, Turystyki i Kultury Fizycznej Rady Miasta Krakowa i Rady ds. Sportu działającej przy

³³ Wszystkie ogłoszenia związane ze zlecaniem/powierzaniem zadań publicznych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego zamieszczane były: w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Krakowa, na miejskiej platformie informacyjnej dla organizacji pozarządowych, na tablicach ogłoszeń UMK w siedzibie wydziału merytorycznego oraz w Kancelarii Magistratu w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń.

³⁴ W przypadku pozostałych z badanych konkursów brak było zgłoszeń przez organizacje pozarządowe osób do składu komisji konkursowej.

Prezydencie Miasta Krakowa, a wyniki weryfikacji ofert podlegały ocenie Rady ds. Sportu. O przyznaniu dotacji na zadania wyłonione przez komisje konkursowe oraz wysokości dotacji decydował Prezydent Miasta Krakowa, a w przypadku zadań z zakresu pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – Dyrektor MOPS;

- ogłoszenia o wynikach konkursów zawierały wszystkie wymagane elementy i były odpowiednio ogłaszane najpóźniej w następnym dniu po zaakceptowaniu ich stosownym zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa lub Dyrektora MOPS, co było zgodne z art. 15 ust. 2h i art. 15 ust. 2j ustawy o działalności pożytku publicznego. Żądania uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty złożyło 5 podmiotów. Wszystkie odnosiły się do rozstrzygnięć konkursów z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, w tym trzy do konkursu z 2014 r. „Aktywny Kraków” a dwa – do konkursów z 2015 r.: „Aktywny Kraków”, „Sportowy Sukces” i „Droga do mistrzostwa”. Wszystkim żądającym przekazano na piśmie wyczerpujące odpowiedzi, w których przedstawiono uzasadnienie rozstrzygnięć konkursu w zakresie ich zainteresowania;
- zlecane zadania publiczne były zgodne z przyjętymi w programach współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi.

(dowód: akta kontroli str. 131-144, 172-190, 200-206, 208-230, 253-282, 290-325, 618-674)

Zlecanie zadań w trybie pozakonkursowym odbywało się z zachowaniem warunków określonych w art. 19a ust. 6 i ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego, tj.:

- kwoty środków przekazanych jednemu podmiotowi w roku kalendarzowym nie przekraczały 20 tys. zł;
- łączna wysokość przyznanych w tym trybie środków wyniosła w 2013 r. – 335 725 zł, w 2014 r. – 498 120 zł i w I półroczu 2015 r. – 335 771 zł, co stanowiło odpowiednio: 0,6%, 0,9% i 0,5% planowanych na dany rok budżetowy wysokości środków przeznaczonych na Program Współpracy Miasta Krakowa z organizacjami pozarządowymi.

(dowód: akta kontroli str. 43-47, 48, 169-171)

Kryterium merytorycznym oceny ofert złożonych w ww. trybie było uznanie celowości wykonania zadania przez Prezydenta Miasta Krakowa lub osoby działające na podstawie stosownego pełnomocnictwa Prezydenta, z uwzględnieniem środków finansowych przewidzianych w budżecie Miasta na tego rodzaju zadania.

(dowód: akta kontroli str. 74-76, 84-86)

Badanie wybranych w sposób losowy 20 zadań publicznych spośród zleconych przez Gminę w 2014 r. i I połowie 2015 r. w trybie pozakonkursowym wykazało, że ich zlecanie odbywało się z zachowaniem warunków określonych w art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego. Ustalono między innymi, że:

- oferty realizacji zadania publicznego spełniały wymogi ustawowe, złożone były przez podmiot uprawniony i UMK w wymaganym terminie publikował je przez 7 dni w BIP oraz na stronie internetowej Miasta i na tablicach ogłoszeń, do żadnej z tych ofert nie zostały zgłoszone uwagi;
- zadania zlecone były do realizacji maksymalnie do 90 dni, a kwota dofinansowania poszczególnych zadań nie przekraczała 10 tys. zł – łącznie oferentom przyznano 130,1 tys. zł;
- wysokość udzielonej dotacji mieściła się w przedziale od 500 zł do 10 000 zł i wynosiła w stosunku do całkowitych kosztów zadania w przypadku zadań, dla których komórką merytoryczną był Wydział: Kultury i Dziedzictwa Narodowego – 99% (jedna wylosowana sprawa – dotacja przyznana w kwocie wnioskowanej w ofercie), Spraw Społecznych – od 31,2% do 95,4% (6 wylosowanych spraw – dotacje udzielone w kwocie wnioskowanej, łącznie 34,6 tys. zł), Wydział Sportu – od 5,82% do 50,5% (z 13 wylosowanych spraw w 3 dotacje przyznano w kwocie wnioskowanej, a w 10 – w kwocie niższej od wnioskowanej, zaakceptowanej przez oferenta, łącznie przyznano 85,5 tys. zł). Dyrektor Wydziału Sportu UMK w kwietniu 2013 r. powołała 4-osobowy

„zespół ds. opiniowania ofert z pominięciem otwartego konkursu ofert – w trybie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego”³⁵, który przy ocenie celowości realizacji zadania publicznego brał pod uwagę m.in.: merytoryczną wartość projektu, przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania w odniesieniu do zakresu rzeczowego, udział środków własnych lub pochodzących z innych źródeł oraz wkład rzeczowy i osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków.

(dowód: akta kontroli str. 53-73, 81-83)

We wszystkich badanych 40 przypadkach zadania publiczne, zlecone były do realizacji na podstawie pisemnych umów, którymi przyznane zostały dotacje w łącznej kwocie 26 292,6 tys. zł³⁶. Zlecane zadania publiczne były zadaniami własnymi Gminy Miejskiej Kraków i były zgodne z założeniami przyjętymi w programach współpracy z organizacjami pozarządowymi. Wszystkie umowy zawierały postanowienia pozwalające na jednoznaczne określenie praw i obowiązków stron, w szczególności w zakresie: zasad przekazywania środków z dotacji, zobowiązań zleceniobiorcy co do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej i wykorzystania środków na cele przewidziane umową, zasad kontroli przez zlecającego realizację umowy i jej ostatecznego rozliczenia, dokonywania dozwolonych przesunięć w harmonogramie finansowym zadania, obowiązków zleceniobiorcy w zakresie sprawozdawczości, konsekwencji niewykonania lub nieprawidłowego wykonania umowy, stosowania szczególnego trybu dokonywania zakupów ze środków dotacji, w tym Prawa zamówień publicznych³⁷ w przypadku, gdy zleceniobiorca był podmiotem zobowiązanym do tego na podstawie przepisów tej ustawy. Umowy sporządzone były zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego³⁸ i zawierały dodatkowe zapisy dotyczące m.in.:

- kwalifikowania do rozliczenia środków dotacyjnych wyłącznie dokumentów finansowych zapłaconych przez zleceniobiorcę i pochodzących z okresu od dnia zawarcia umowy do dnia zakończenia realizacji zadania;
- przetwarzania danych osobowych;
- zatwierdzenia prawidłowo sporządzonego sprawozdania końcowego w ciągu 30 dni od daty złożenia;
- imiennego wskazania osób odpowiedzialnych za odbiór sprawozdania pod względem merytorycznym i pod względem finansowym.

Do wszystkich umów załączone były oferty i w każdej z nich zamieszczona była m.in. informacja oferenta o tym, że nie przewiduje zlecenia realizacji zadania publicznego innym, niebędącym stronami umowy podmiotom, w trybie o którym mowa w art. 16 ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego. W przypadkach, w których przyznana dotacja była niższa od wnioskowanej, do umowy dołączano również uaktualniony przez oferenta kosztorys (z jego zgodą na wysokość przyznanej dotacji), a w niektórych również zaktualizowany harmonogram realizacji zadania.

Umowy zawierane były w terminach uzgodnionych z oferentem, które w badanych sprawach wynosiły:

- w przypadku zadań zleczanych w wyniku otwartego konkursu ofert – od 8 dni do 55 dni od ogłoszenia wyników konkursu, z jednym wyjątkiem, w którym umowę podpisano po 122 dniach od ogłoszenia wyników konkursu. Zróznicowanie to – według wyjaśnień Dyrektorów Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Wydziału Sportu, Wydziału Spraw Społecznych UMK było spowodowane głównie terminami dostarczenia przez

³⁵ Zarządzenie nr 3/2013 Dyrektora Wydziału Sportu z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie powołania zespołu ds. opiniowania ofert z pominięciem otwartego konkursu ofert – w trybie art. 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

³⁶ Kwota 26 292,6 tys. zł stanowi sumę kwot dotacji podanych w badanych umowach (w przypadku umów wieloletnich – przed zmianami), z czego 26 162,5 tys. zł odnosi się do zadań zleczonych w ramach otwartego konkursu ofert (w tym: 24 324,9 tys. zł dotyczy zadań ze sfery pomocy społecznej, 1 505 tys. zł – zadań z zakresu kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, 328,6 tys. zł – zadań z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, 4 tys. zł – zadania z zakresu ochrony i promocji zdrowia).

³⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

³⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25), zwane dalej „rozporządzeniem MPIPS z 15 grudnia 2010 r.”

zleceniobiorcę zaktualizowanych załączników do umowy (harmonogramów, kosztorysów), które następnie podlegały akceptacji danego Wydziału, a w przypadku umów ze zleceniobiorcami wybranymi w wyniku konkursów przeprowadzanych przez MOPS – m.in. skumulowaniem się obowiązków związanych z licznie przeprowadzanymi przez MOPS konkursami w listopadzie i grudniu każdego roku. Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK wynika ponadto, że w związku z koniecznością wypłaty dotacji do 30 dni od zawarcia umowy opóźniano terminy zawarcia umów na zadania, w których płatności z dotacji planowane były dopiero za kilka miesięcy;

- w przypadku zadań zleczanych w trybie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego: od 3 dni do ok. 2 miesięcy od oceny celowości realizacji zadania, dokonywanej przed lub niezwłocznie po upływie okresu do wniesienia uwag do oferty, w zależności od terminu uzgodnionego z oferentem, a np. umowę o wsparcie zadania publicznego pod tytułem „Jubileusz Teatru MIST”, realizowanego od 17 marca do 13 czerwca 2014 r., zawarto 27 maja 2014 r., przy czym oferta dot. tego zadania wpłynęła do UMK po 37 dniach od wskazanego przez oferenta początkowego terminu realizacji zadania³⁹. Dyrektor Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK wyjaśnił, że zaakceptowano wymienione w ofercie czynności podjęte przed jej złożeniem w UMK, które według informacji oferenta nie były związane z żadnymi kosztami, a najważniejszym – z punktu widzenia celowości realizacji zadania i jego wyboru – był udział Miasta w Jubileuszu Teatru. Dodał też, że od dnia rozpoczęcia realizacji zadania do dnia podpisania umowy nie były dokonywane żadne płatności, dotacja przeznaczona była na sfinansowanie honorarium aktorów za udział w spektaklu oraz koszty wydruku plakatów promujących Jubileusz.

(dowód: akta kontroli str. 53-73, 81-87, 131-149, 191-207, 249-257, 283-287, 291, 326-350, 618-674)

W jednym przypadku Zleceniodawca, któremu w trybie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego zlecono zadanie pn. *Promocja sportu i rekreacji dla dzieci i młodzieży oraz ich rodzin w Osiedlu Peryferyjnym Kraków - Sidzina na bazie Centrum Sportu i Kultury "Sidzina"*⁴⁰, odstąpił od umowy w sposób w niej ustalony – przed przekazaniem dotacji przez UMK. Odstępstwo to uzasadniano brakiem możliwości zapewnienia środków własnych na zadanie w deklarowanej wysokości, spowodowanym pilną koniecznością ich przeznaczenia na inny cel.

(dowód: akta kontroli str. 66, 113)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przepis art. 13 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie stanowi m.in., że ogłoszenie otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych w roku następnym może nastąpić na podstawie projektu uchwały budżetowej przekazanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

Dwa spośród badanych otwartych konkursów ofert zostały ogłoszone przed przekazaniem przez Prezydenta Miasta Przewodniczącemu Rady Miasta Krakowa projektu uchwały w sprawie budżetu Miasta Krakowa na rok następny. Dotyczyło to:

- konkursu na realizację zadania publicznego pt. „Prowadzenie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2018 r. domu pomocy społecznej przeznaczonego dla 50 osób przewlekłe somatycznie chorych ...”, którego ogłoszenie podane zostało do publicznej wiadomości 28 października 2013 r., tj. 18 dni przed przekazaniem Radzie Miasta projektu uchwały w sprawie budżetu Miasta Krakowa na 2014 r. (15 listopada 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 135, 142, 152-154, 468)

³⁹ Umowa nr W/II/2973/KD/140/2014 zawarta 27 maja 2014 r. z Fundacją Międzyludzkie Inspiracje Sztuką Teatralną – Teatr MIST, w której termin realizacji zadania ustalono od dnia 17 marca 2014 r. do dnia 13 czerwca 2014 r. Oferta Fundacji wpłynęła do UMK w dniu 23 kwietnia 2014 r.

⁴⁰ Umowa nr W/II/3227/SP/321/2015 zawarta 25 czerwca 2015 r. z Osiedlowym Stowarzyszeniem Kultury Fizycznej ORZEŁ Sidzina na okres od 25 czerwca do 31 sierpnia 2015 r., w której koszt zadania ustalony został na kwotę 11 910 zł, w tym dotacja 5 000 zł. Zgodnie z umową termin przekazania dotacji przez UMK upływał 25 lipca 2015 r. Zawiadomienie o odstąpieniu od umowy wpłynęło do Wydziału Sportu UMK emailiem 16 lipca 2015 r. i pocztą – 23 lipca 2015 r.

Konkurs był ogłoszony przez Dyrektora MOPS, która wyjaśniła m.in., że zadanie należało do wrażliwych społecznie i w przypadku niezłożenia oferty przez żaden uprawniony podmiot lub wystąpienia braków koniecznym byłoby ogłoszenie kolejnego konkursu, co wiązałoby się z ryzykiem pozbawienia od stycznia 2014 r. opieki 50 osób skierowanych do tego DPS.

(dowód: akta kontroli str. 167-168)

Projekt dokumentacji dot. konkursu był opiniowany przez Dyrektora Wydziału Spraw Społecznych UMK, który w uwagach z 16 października 2013 r. poinformował MOPS, że środki finansowe na realizację zadania zostaną potwierdzone po sporządzeniu projektu uchwały budżetowej na rok 2014.

(dowód: akta kontroli str. 149, 155-157)

- konkursu na realizację zadań publicznych Gminy Miejskiej Kraków w obszarze kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego w latach 2015-2017 pn. "Cyklicznie realizowane festiwale i przeglądy o znaczeniu promocyjnym dla miasta", którego ogłoszenie podane zostało do publicznej wiadomości 8 sierpnia 2014 r., tj. 101 dni przed przekazaniem przez Prezydenta Miasta Krakowa Przewodniczącemu Rady Miasta Krakowa projektu uchwały w sprawie budżetu Miasta Krakowa na 2015 r. (17 listopada 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 255-256, 258-270, 469)

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK wynika m.in., że środki na ww. zadanie zostały zabezpieczone w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Krakowa uchwalonej przez Radę Miasta Krakowa 7 maja 2014 r. Intencją wcześniejszego ogłoszenia konkursu było rozstrzygnięcie konkursu w listopadzie 2014 r., negocjowanie warunków umów na przełomie grudnia 2014 r. i stycznia 2015 r. oraz zawarcie umów w 2015 r. w możliwie najwcześniejszym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 283, 288-289)

2. Według art. 12 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego, w przypadku złożenia przez organizację pozarządową oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy z własnej inicjatywy wniosku o realizację zadania publicznego, organ administracji publicznej w terminie nieprzekraczającym 1 miesiąca od dnia wpływu wniosku, rozpatruje celowość realizacji zadania publicznego i informuje o podjętym rozstrzygnięciu, a w przypadku stwierdzenia celowości realizacji zadania publicznego informuje składającego wniosek o trybie zlecenia zadania publicznego, o którym mowa w art. 11 ust. 2, oraz o terminie ogłoszenia otwartego konkursu ofert.

Wskazany w ww. przepisie termin przekazania wnioskodawcy informacji o podjętym rozstrzygnięciu został przekroczony w 2 przypadkach, tj.:

- o 14 dni w odniesieniu do wniosku dot. zadania „Pomoc żywnościowa dla najuboższych mieszkańców Gminy Miejskiej Kraków w 2013 r.”, który wpłynął 27 marca 2013 r. do MOPS, a informację o uznaniu celowości zadania przesłano do wnioskodawcy z Wydziału Spraw Społecznych UMK pismem z 10 maja 2013 r.;
- o 9 dni w odniesieniu do wniosku dot. zadania „Łaźnia i pralnia dla osób bezdomnych, zagrożonych bezdomnością i ubogich”, który wpłynął do 29 listopada 2013 r. do MOPS, a informację o uznaniu celowości zadania przesłano do wnioskodawcy z Wydziału Spraw Społecznych UMK pismem z 7 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 475-501)

Dyrektor Wydziału Spraw Społecznych UMK wyjaśnił, że w pierwszym przypadku, celem uzyskania dodatkowych informacji o realizacji zadania, odbyło spotkanie z przedstawicielem wnioskodawcy w terminie z nim uzgodnionym na 29 kwietnia 2013 r. i wówczas ustalono, że do 10 maja 2013 r. Wydział powiadomi go o rozstrzygnięciu, a do tego dnia dokonywane były ustalenia dot. zabezpieczenia środków finansowych. Natomiast w drugim przypadku zwłokę uzasadniał późnym przekazaniem wniosku do Wydziału przez MOPS (27 grudnia 2013 r.) związanym z okresem największego obciążenia pracą.

(dowód: akta kontroli str. 535-538)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność UMK w obszarze zlecania zadań publicznych w trybie konkursowym i pozakonkursowym, w tym przekazywanie środków publicznych organizacjom pozarządowym na realizację tych zadań. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały negatywnych skutków na kontrolowany przebieg realizacji zadań w ramach badanego obszaru.

3. Rozliczanie realizacji zadań zleconych organizacjom pozarządowym

Opis stanu
faktycznego

Ewidencja księgowa prowadzona w UMK zapewniała możliwość ustalenia wartości przekazanych dotacji i ich rozliczenia za dany rok budżetowy, według podmiotów je otrzymujących oraz przeznaczenia środków. Sporządzana była w oparciu o Zakładowy Plan Kont⁴¹, zgodnie z którym do ewidencji rozrachunków z tytułu dotacji służyło konto 224 „Rozrachunki budżetu”.

(dowód: akta kontroli str. 429-467)

Badanie 40 umów na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe zleconych w otwartych konkursach ofert lub w trybie pozakonkursowym, dobranych do kontroli w sposób przedstawionych w pkt. 2 niniejszego wystąpienia wykazało m.in., że:

- 1) do 39 zleceniobiorców dotacje przekazywane były jednorazowo bądź w transzach, w wysokości i w terminach określonych w umowach, a w jednym przypadku przed przekazaniem dotacji zleceniobiorca odstąpił od umowy w związku z wystąpieniem okoliczności uniemożliwiających przeznaczenie na jej wykonanie środków własnych w wysokości wymaganej umową. Wszyscy zleceniobiorcy składali sprawozdania częściowe⁴²/końcowe w terminach określonych w umowie, na formularzach, które zamieszczane były na stronie internetowej wraz z ogłoszeniem danego konkursu, zgodnych ze wzorem określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia MPlPS z 15 grudnia 2010 r. Zakres podanych w nich informacji na temat przebiegu zadania i jego efektów, zrealizowanych wydatków – w tym pokrytych z dotacji, uzupełniony w niektórych przypadkach wykazami uczestników lub innymi dokumentami⁴³, pozwalał na ocenę wykonania zadania w odniesieniu do ustaleń umowy i wskazywał, że we wszystkich przypadkach osiągnięto zakładane rezultaty zadania, między innymi dot. liczby bezpośrednich odbiorców. Do czasu badania spraw rozliczono dotacje dla 31 zadań. Wszystkie te rozliczenia były prawidłowe. W 2 przypadkach zleceniobiorcy zwrócili 5 331,84 zł, w tym 5 291 zł odnosiło się do dotacji niewykorzystanej w terminie, a 40,84 zł – do nadwyżki wynikającej z uzyskania przez podmiot odsetek bankowych od środków z dotacji;

(dowód: akta kontroli str. 66, 73, 83, 113-114, 144-145, 207, 257, 290-291, 407-409)

- 2) pracownicy UMK i MOPS przeprowadzili 18 kontroli 17 zadań (42,5% poddanych szczegółowej kontroli) w miejscu ich realizacji, w tym 9 zadań zleconych w trybie otwartego konkursu i 8 zadań zleconych na podstawie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego, a w planach na IV kw. 2015 r. przewidziano jeszcze kontrole co najmniej 4 zadań. Podczas kontroli zadań sprawdzano m.in.:
 - w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej – efektywność, rzetelność i jakość wykonywania zadania w tym: liczbę uczestników zajęć w czasie kontroli, przez kogo były prowadzone, prowadzenie dziennika zajęć, sposób informowania o udziale finansowym Miasta w zadaniu;

⁴¹ Załącznik do zarządzenia Nr 756/2005 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 6 maja 2005 r. w sprawie Zakładowego Planu Kont (ze zm.).

⁴² Obowiązek składania sprawozdań częściowych – na wezwanie zawarty był w każdej umowie, a ponadto zleceniobiorcy zobowiązani byli: w 4 umowach z zakresu sportu – do składania sprawozdań częściowych w wyznaczonym terminie (od zatwierdzenia tego sprawozdania uzależniano przekazanie drugiej transzy dotacji), w 1 umowie wieloletniej z zakresu prowadzenia domu pomocy społecznej – do składania sprawozdań częściowych kwartalnych i na zakończenie każdego roku budżetowego, w 5 umowach wieloletnich dot. m.in. prowadzenia placówek opiekuńczo-wychowawczych, placówki wsparcia dziennego, prowadzenia środowiskowego domu samopomocy typu A – do składania sprawozdań częściowych półrocznych i na zakończenie każdego roku budżetowego.

⁴³ Listy uczestników grup wypoczynku dla dzieci i młodzieży, listy dzieci i młodzieży korzystających z placówek opiekuńczo-wychowawczych, drukowana wersja Krakowskiego Semestralnika Studentów Niepełnosprawnych, płyty DVD z artykułami z tego czasopisma przetłumaczonymi na język migowy, itp.

- w zakresie działalności na rzecz osób niepełnosprawnych oraz organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży – warunki bytowe, regulamin, harmonogram i dzienniki zajęć, listy uczestników, kwalifikacje kadry;
- w zakresie zadań, nad którymi nadzór należał do MOPS – wydatkowanie środków z dotacji, zgodność realizacji zadania z przepisami prawa i postanowieniami umowy, w tym: zatrudnienie, wynagrodzenia, warunki lokalowe, organizację posiłków, prowadzenie usług wspomagających, dokumentację księgową, sprawozdania z realizacji zadania. Kontrole były planowane i przeprowadzane zgodnie z procedurą ustaloną przez Dyrektora MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 66, 73, 83, 144-145, 207, 257, 290-291, 364-399)

Stan realizacji zadań z zakresu kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego – według wyjaśnienia Dyrektora Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK – monitorowano m.in. poprzez prowadzone przez zleceniobiorcę działania promocyjne (plakaty, ulotki, programy, informacje zamieszczanie na stronach internetowych). W wyjaśnieniu Dyrektor dodał, że sprawdzenie efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania w przypadku otwartych dla szerokiej publiczności, często recenzowanych przez różne media wydarzeń kulturalnych nie stanowi trudności. Ponadto dyrekcja i pracownicy Wydziału, a często Prezydent Miasta lub jego przedstawiciele uczestniczą w wydarzeniach kulturalnych zleconych do realizacji w trybie konkursu lub pozakonkursowym, a podstawowym dokumentem do stwierdzenia prawidłowości wykonania zadania pod względem merytorycznym i finansowym jest sprawozdanie końcowe. Wydział nie prowadził kontroli dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zleczanych zadań publicznych zakończonych protokołem kontroli. Przy odbiorze sprawozdań zdarzały się przypadki wzywania zleceniobiorców do okazania dokumentów księgowych, jednak w wyniku kontroli ww. dokumentów nie stwierdzono uchybień w ich opisie.

(dowód: akta kontroli str. 286-287)

Z wyjaśnień dyrektorów komórek organizacyjnych UMK⁴⁴ w sprawie planowania i sposobu dokonywania kontroli zadań publicznych będących w obszarze ich działania, o jakiej mowa w art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego, oraz danych z przeglądów procesów dot. udzielania dotacji podmiotom zewnętrznym, wynika m.in. że:

- w 2013 r. wykonano łącznie 176 kontroli ze 188 planowanych (94%), w 2014 r. – 97 kontroli na 180 planowanych (54%, co spowodowane było niskim wskaźnikiem wykonania w obszarze profilaktyki uzależnień oraz sportu w wyniku zmian kadrowych i organizacyjnych związanych m.in. z działaniami na rzecz organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich 2022), a w I połowie 2015 r. 94 kontrole, tj. 46% rocznego planu. W trakcie realizacji zadania pracownicy merytorycznych komórek dokonują kontroli (zapowiedzianych, bądź nie) realizacji zadania w siedzibie zleceniobiorcy lub miejscu realizacji zadania, planowanych z uwzględnieniem możliwości kadrowych i finansowych, lokalizacji zadania oraz posiadanej opinii na temat organizacji pozarządowej realizującej zadanie. Kontrolują także zamieszczanie na wszelkich materiałach, publikacjach, informacjach dla mediów, ogłoszeniach, itp. zamieszczania logo Gminy Kraków i zapisu o współfinansowaniu projektu przez Gminę;
- efektywność, rzetelność i jakość wykonania zadania oraz prawidłowość wykorzystania środków w ramach udzielonej dotacji była kontrolowana przez UMK przy rozliczaniu umowy – na podstawie sprawozdań z realizacji zadania publicznego. W każdym przypadku pracownicy weryfikujący sprawozdania (wskazani w umowach) dokonywali oceny zgodności finansowej i merytorycznej przeprowadzonych działań oraz ich zgodności ze złożoną ofertą (z uwzględnieniem aktualizacji harmonogramów i kosztorysów, następującej po przyznaniu środków). Do rozliczenia środków dotacyjnych kwalifikowane są wyłącznie dokumenty finansowe pochodzące i zapłacone przez zleceniobiorcę w okresie od zawarcia

⁴⁴ Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Wydział Sportu, Wydział Spraw Społecznych, Wydział Rozwoju Miasta, Biuro ds. Ochrony Zdrowia.

umowy do zakończenia realizacji zadania. Weryfikowano też zachowanie wskaźnika procentowego udziału dotacji w całkowitych kosztach zadania, poprzez sprawdzenie i zaakceptowanie wszystkich składników finansowych realizowanego zadania (środków własnych, środków finansowych z innych źródeł, wkładu osobowego, itp.);

- od 2015 r. w celu poprawy efektywności i jakości realizacji zleczanych organizacjom pozarządowym zadań wprowadzono Standardy Realizacji Usług Publicznych przez Organizacje Pozarządowe w Gminie Miejskiej Kraków⁴⁵

(dowód: akta kontroli str. 249-252, 286-287, 358-363)

Dokonywanie przez pracowników UMK kontroli danych zawartych w sprawozdaniach z realizacji zadania potwierdzały m.in. zamieszczane przez nich zaznaczenia i podsumowania w „zestawieniach faktur”, sprawdzenia wyliczeń odpowiedniego zakwalifikowania wydatków, różne adnotacje, korekty sprawozdań przekazywane przez zleceńbiorców.

(dowód: akta kontroli str. 73, 144-145, 159-166, 207, 257, 335-357)

- 3) zmiany umów w okresie ich obowiązywania dokonywane były w umowach wieloletnich – w okolicznościach w nich przewidzianych – i spowodowane były:

- w przypadku 3 umów dot. zadań w zakresie pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównania szans tych rodzin i osób – zmianami źródła finansowania zadania wynikającymi ze zwiększenia/zmniejszenia (w zależności od potrzeb) wysokości środków finansowych na pokrycie składek na ubezpieczenie zdrowotne dla wychowanków placówki opiekuńczo-wychowawczej i/lub wprowadzenia środków finansowych pochodzących od Wojewody Małopolskiego w związku z faktem umieszczenia w placówce dzieci cudzoziemskich, których koszty pobytu finansowane były z budżetu państwa, zmniejszając równocześnie środki gminne na realizację zadania; wprowadzeniem środków finansowych i kosztorysów na kolejne lata; zmianami kosztorysu wynikającymi z potrzeb zidentyfikowanych w trakcie realizacji zadania;
- w przypadku 1 umowy dot. zadań w obszarze kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego – aktualizacją harmonogramów i kosztorysów zadania.

(dowód: akta kontroli str. 73, 144-145, 159-166, 207, 257)

W ramach rozliczeń wykonania zadań publicznych realizowanych w okresie od 2013 r. do 2015 r. (I połowa) organizacje pozarządowe zwróciły na rachunek UMK w tym czasie ogółem 653,7 tys. zł. Największe kwoty zwrotów odnosiły się do zadań w zakresie pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób (384,8 tys. zł), wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (56,9 tys. zł), kultury, sztuki ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego (85,7 tys. zł) oraz wspierania i upowszechniania kultury fizycznej (74,5 tys. zł). Wysokość środków zwróconych w związku z wykorzystaniem dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wyniosła w tym okresie 31,6 tys. zł.

Wykorzystanie dotacji niezgodnie z umową dot. sfery pomocy społecznej oraz przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym ujawnione zostało w trakcie weryfikacji sprawozdań i bezpośrednich kontroli zadań publicznych przez pracowników UMK lub MOPS w odniesieniu do 13 umów, w tym:

- w 7 przypadkach podczas weryfikacji sprawozdania rocznego z realizacji zadania, które wykazało pobranie dotacji w nadmiernej wysokości – na łączną kwotę 6 671,72 zł i wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem 17,71 zł – kwoty te zostały w całości zwrócone przez zleceńbiorców, w tym 1 371,06 zł po wszczęciu przez UMK postępowania administracyjnego w sprawie określenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu Gminy, które zostało umorzone jako bezprzedmiotowe⁴⁶ w związku ze zwrotem dotacji przez zleceńbiorcę;
- w 6 przypadkach podczas kontroli realizacji zadań przez pracowników UMK lub MOPS, które wykazały wykorzystanie dotacji niezgodnie z umową w łącznej kwocie

⁴⁵ Załącznik do Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Miejskiej Kraków z Organizacjami Pozarządowymi na lata 2015-2018, przyjętego uchwałą nr VI/72/2015 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 stycznia 2015 r.

⁴⁶ Decyzja znak SO-2.8124.25.2015 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 12 czerwca 2015 r.

125 265,74 zł. W trzech z tych przypadków zleceniobiorcy po kontroli zwrócili w całości wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem dotację (ogółem 5 704,40 zł). W stosunku do jednego zleceniobiorcy prowadzono postępowanie egzekucyjne dotyczące zwrotu do budżetu Gminy dotacji w kwocie 46 681,24 zł wraz z odsetkami, określonej w decyzji podpisanej przez Prezydenta Miasta Krakowa 26 maja 2014 r.⁴⁷. W dwóch przypadkach, w których stwierdzono niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji w łącznej kwocie 72 880,10 zł, do czasu badania spraw nie upłynął wyznaczony zleceniobiorcom przez MOPS termin złożenia przez zleceniobiorców sprawozdania końcowego i odpowiedzi na zalecenia pokontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 77-80, 86-96, 101-112, 114-130, 410-428)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dokonywanie przez UMK rozliczeń dotacji na zadania zlecone organizacjom pozarządowym, w tym wywiązywanie się z obowiązku kontroli i oceny realizacji tych zadań.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁸ 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

W związku z niesformułowaniem uwag i wniosków Najwyższa Izba Kontroli nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia 22 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Kontrolerzy:

Aleksandra Trojak
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Jolanta Stawska

Barbara Guga
Główny specjalista kontroli państwowej

⁴⁷ Decyzja znak SO-2.8124.4.2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 26 maja 2014 r. – odnosiła się do podmiotu z którym zawarto umowę nr W/1154/SO/107/2013 dot. realizacji zadania publicznego polegającego na prowadzeniu Centrum Integracji Społecznej dla mieszkańców Gminy Miejskiej Kraków w okresie od 1 marca 2013 r. do 31 grudnia 2015 r. Z dniem 30 czerwca 2013 r. ww. umowa została rozwiązana na mocy porozumienia stron. Gmina przekazała zleceniobiorcy w okresie od 1 marca do 30 czerwca 2013 r. środki finansowe w wysokości 95 963,68 zł. W związku z nieprzedłożeniem poprawnego sprawozdania przeprowadzona została w sierpniu 2013 r. przez MOPS kontrola, która wykazała nierzetelne prowadzenie dokumentacji finansowo-księgowej i dokonywanie z dotacji wydatków niezgodnie z umową, w szczególności z kosztorysem zadania i wezwano zleceniobiorcę do zwrotu nierozliczonej dotacji 46 771,67 zł. Zwrot dotacji nie został dokonany. Postępowanie administracyjne w sprawie określenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi zostało wszczęte z urzędu 10 lutego 2014 r. i wykazało: wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem 30 655,01 zł (wydatki nieprzewidziane w kosztorysie, nieudokumentowane lub niedotyczące okresu realizacji zadania), niewykorzystanie dotacji w kwocie 14 369,38 zł (niezaksięgowane wydatki dot. m.in. wynagrodzeń za kwiecień 2013 r.).

⁴⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.