



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.010.01.2020

Pan

Łukasz Kmita

Wojewoda Małopolski

Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie

ul. Basztowa 22

31-156 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.158.2020 Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 22 stycznia 2021 r.

P/20/006 – Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków (<i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Kmita, Wojewoda Małopolski od 8 sierpnia 2020 r. W okresie od 3 czerwca 2017 r. do 7 sierpnia 2020 r. Wojewodą Małopolskim był Piotr Ćwik, a od 9 grudnia 2015 r. do 2 czerwca 2017 r. – Józef Pilch (<i>Wojewoda</i>).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawidłowość ustanowienia i realizacji programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz efekty ich realizacji. 2. Prawidłowość zlecania zadań publicznym organizacjom pozarządowym i ich rozliczania oraz efekty realizacji tych zadań.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do zakończenia czynności kontrolnych)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Bernard Różański, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/95/2020 z 16 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda Małopolski aktywnie współpracował z organizacjami pozarządowymi. Zadania publiczne organizacjom pozarządowym zlecano prawidłowo, po przeprowadzeniu otwartych konkursów ofert.

Program współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami mogącymi prowadzić działalność pożytku publicznego, o którym mowa w art. 5b ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³ przyjęty na lata 2020-2022 ograniczył się jedynie do zadań zleconych z zakresu pomocy społecznej. Pominięcie innych zadań, np. z zakresu ratownictwa wodnego oraz organizacji wypoczynku dzieci, na które Wojewoda lub podległe mu służby w okresie objętym kontrolą ogłaszały konkursy i je dofinansowały, świadczy o braku rzetelności ze strony Wojewody przy opracowywaniu ww. Programu.

Analiza pięciu postępowań konkursowych na realizację 16 zadań wykazała, że przeprowadzono je zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego, środki na realizację zadań publicznych przekazano bezzwłocznie na podstawie zawartych umów. W Urzędzie w latach 2017-2020 (do połowy października) nie opracowano jednak mechanizmów zapobiegających podwójnemu finansowaniu tych samych wydatków oraz nie przeprowadzono żadnej kontroli zadań zleconych organizacjom w wyniku tych konkursów, co było działaniem nierzetelnym. Ustalenia kontroli w jednej z organizacji pozarządowych ujawniły nieprawidłowości w realizowaniu zadań publicznych wspieranych przez Wojewodę, w tym przypadki podwójnego finansowania zleconych zadań⁴, co nie zostało ujawnione przy ich rozliczaniu przez Wojewodę.

W latach 2017-2019 w Urzędzie rzetelnie zaplanowano i zrealizowano wszystkie 15 kontroli zleconych przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego⁵. Nieprawidłowości stwierdzone przez NIK w tym obszarze w czterech sprawach wystąpiły w 2017 r. i miały charakter formalny i polegały na naruszeniu § 13 ust. 2 pkt 7 i § 16 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego⁶, bowiem w dwóch protokołach kontroli nie zawarto pouczenia o prawie odmowy podpisania protokołów, a w trzech sprawach nie przekazano ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego informacji o sposobie usunięcia uchybień oraz wykonania zaleceń pokontrolnych przez te podmioty.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm., dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego.

⁴ Umowy na zadania nr 5/I/OK/2017, nr 3/I/OK/2018, nr 4/II/OK/2018, nr 7/II/OK/2018, nr 8/II/OK/2019.

⁵ W 2017 r. przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

⁶ Dz. U. nr 173, poz. 1172.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Wojewoda Małopolski nie przyjął rocznych ani wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi obejmujących lata 2017-2019, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (pkt 1).

W styczniu 2020 r. Wojewoda przyjął „Wieloletni program współpracy Wojewody Małopolskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie pomocy społecznej na lata 2020-2022”⁸ (*Program*). Program odpowiadał wymogom określonym w art. 5b ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego; zawierał on cel główny⁹ i cele szczegółowe programu¹⁰, zakres przedmiotowy, okres i sposób realizacji programu, priorytetowe zadania publiczne¹¹, wysokość środków planowanych na realizację programu (642 tys. zł rocznie), sposób oceny realizacji programu, tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych.

W programie określono również finansowe i pozafinansowe formy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Współpraca o charakterze finansowym miała polegać na powierzaniu wykonywania zadań lub wspieraniu wykonania takich zadań wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie/dofinansowanie ich realizacji. Niefinansowe formy współpracy mogą polegać, m.in. na:

- wzajemnym informowaniu o planowanych kierunkach działalności;
- konsultowaniu projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych podmiotów;
- organizowaniu konferencji, spotkań, szkoleń, warsztatów;
- udzielaniu opinii (rekomendacji) podmiotom uprawnionym w zakresie wykorzystania dotacji z budżetu Wojewody oraz realizacji zleconego zadania publicznego;
- prowadzeniu doradztwa dotyczącego realizacji umów o wsparcie realizacji zadania publicznego;
- promowaniu dobrych praktyk i nowatorskich rozwiązań w zakresie realizacji zadań publicznych;

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Załącznik do zarządzenia (nr poz. Rej. 26a/20) Wojewody Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2020 r.

⁹ Zwiększenie zaangażowania podmiotów uprawnionych z województwa małopolskiego w przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób i rodzin znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej oraz systematyczne wzmacnianie współpracy administracji rządowej z sektorem pozarządowym.

¹⁰ 1) poszerzenie zakresu usług społecznych (socjalnych) dla osób i rodzin znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej poprzez wykorzystanie potencjału i możliwości działań społecznych; 2) wsparcie oddolnych inicjatyw obywatelskich podejmowanych na rzecz osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym; 3) aktywne zaangażowanie podmiotów uprawnionych w realizację zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej i zapewnienie wpływu sektora pozarządowego na kreowanie polityki społecznej w województwie małopolskim.

¹¹ Działalność w zakresie pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób.

- udostępnianiu podmiotom uprawnionym, nieodpłatnie lub na preferencyjnych warunkach, pomieszczeń, przestrzeni wspólnej Urzędu oraz sprzętu potrzebnego do wykonywania działalności statutowej.

(akta kontroli str. 20-39, 321-364)

W okresie objętym kontrolą NIK (w tym również przed przyjęciem Programu, tj. w latach 2017-2019) Wojewoda Małopolski współpracował z organizacjami pozarządowymi m.in. poprzez:

- wspieranie wykonania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na ich dofinansowanie, zlecając ich realizację w ramach 11 konkursów ofert, co szczegółowo omówiono w punkcie 2 wystąpienia pokontrolnego;
- prowadzenie, na stronie internetowej Urzędu, zakładki pn.: „Organizacje pozarządowe” poświęconą tematyce organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego, na której zamieszczano informacje dotyczące współpracy Wojewody z podmiotami uprawnionymi;
- zaproszenie organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego do udziału w konsultacjach społecznych dotyczących Wieloletniego programu współpracy Wojewody Małopolskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie pomocy społecznej na lata 2020-2022;
- udzielenie ośmiu opinii (rekomendacji) podmiotom uprawnionym na temat współpracy z MUW w Krakowie w sferze realizacji zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej;
- zgłaszanie wyróżniających się organizacji i osób do nagród;
- udostępnienie pomieszczeń Urzędu, nieodpłatnie lub z bonifikatą wynoszącą 50% lub 99%, m.in. na organizację konferencji, spotkań, kiermaszów przedświątecznych.

(akta kontroli str. 38-42, 321-364)

Wojewoda Małopolski obejmował również patronat nad imprezami i różnorodnymi przedsięwzięciami organizowanym przez organizacje pozarządowe. W latach 2017-2020 (do października) do Urzędu wpłynęło łącznie 887 wniosków o objęcie patronatem wydarzenia lub udział w Komitecie honorowym, z tego pozytywnie rozpatrzono 664 wnioski, odmownie – 169, a 34 pozostały nierozpatrzone (głównie z powodu braków formalnych). Dyrektor Biura Wojewody wyjaśniła, że objęcie patronatem jest *indywidualną decyzją wojewody* podejmowaną po przedstawieniu informacji o wydarzeniu i podmiocie składającym wniosek i może dotyczyć przede wszystkim przedsięwzięć lub wydarzeń organizowanych na terenie województwa małopolskiego, niemających charakteru komercyjnego. Dyrektor podkreśliła, że wydarzenia te muszą być zgodne z polityką rządu RP, służyć m.in. promocji województwa, popularyzacji zdrowego trybu życia, kultury fizycznej, ochronie zdrowia i profilaktyce zdrowotnej, umacnianiu lokalnych więzi, ochronie środowiska.

(akta kontroli str. 43-45)

W Programie przewidziano dokonywanie jego oceny na podstawie częściowych sprawozdań, sporządzanych po zakończeniu każdego roku jego realizacji oraz na podstawie sprawozdań końcowych, obejmujących wszystkie lata jego realizacji. Ustalono również wskaźniki oceny jego realizacji, jak:

- wysokość środków finansowych przekazanych podmiotom uprawnionym na wykonywanie zadań publicznych z zakresu, o którym mowa w §11 ust.1 Programu¹² (w tym w 2020 r. - 642 tys. zł);
- liczba ogłoszonych konkursów ofert na powierzenie lub wsparcie realizacji zadań publicznych (w 2020 r. - 2);
- liczba umów o powierzenie realizacji zadania publicznego lub wsparcie realizacji zadania publicznego zawartych z podmiotami uprawnionymi (w 2020 r. - 36);
- liczba osób objętych pomocą społeczną poprzez zlecenie realizacji zadań publicznych z zakresu, o którym mowa w §11 ust.1 (w 2020 r. - 4000 osób).

Do 20 października 2020 r. w Urzędzie nie sporządzano sprawozdania i nie dokonywano oceny realizacji Programu, osiągniętych celów i efektów.

(akta kontroli str. 20-37)

Wojewoda Małopolski nie określał celów i rezultatów planowanych do osiągnięcia w latach 2017-2019. W związku z tym w Urzędzie monitorowano jedynie mierniki określone w ramach budżetu zadaniowego. W działaniu 13.1.2.1 *Wsparcie finansowe zadań i programów realizacji zadań pomocy społecznej* efekty działań z zakresu pomocy społecznej mierzono liczbą osób korzystających z różnych form pomocy. Określono cel – *zapewnienie pomocy finansowej osobom i rodzinom będącym w trudnej sytuacji życiowej* oraz ustalono miernik – *Liczba osób objętych pomocą społeczną*, który zaplanowano w następującej wysokości: w 2017 r. – 2 300 osób, w 2018 r. – 7 500 osób, w 2019 r. – 6 500 osób. Wykonanie mierników wyniosło: w 2017 r. – 10 299 osób (447,78% wartości bazowej), w 2018 r. – 6 236 osób (83,15%), w 2019 r. – 7 311 osób (112,48%). Według danych Urzędu mniejsza liczba osób objęta pomocą w 2018 r. wynikała przede wszystkim z faktu, iż część organizacji pozarządowych zrezygnowała z realizacji tzw. „impres masowych” dla swoich podopiecznych, skupiając się na niesieniu wielowymiarowej pomocy dla stosunkowo mniejszych grup beneficjentów.

(akta kontroli str. 46, 321-364)

1.2. W okresie objętym kontrolą jeden podmiot wymieniony w art. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego (zgromadzenie zakonne) trzykrotnie składał (w maju i sierpniu 2017 r. oraz w lutym 2018 r.), z własnej inicjatywy, wnioski o dofinansowanie działalności charytatywnej przytuliska dla bezdomnych kobiet¹³.

W wyniku tych wniosków Wojewoda Małopolski ogłosił w latach 2017-2018 dwa otwarte konkursy ofert na wsparcie zadania publicznego dotyczącego realizacji na terenie województwa małopolskiego programu pomocy społecznej na rzecz kobiet bezdomnych lub znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej wymagających wielostronnej pomocy, obejmującego co najmniej czasowy nocleg, pomoc doraźną w sytuacjach kryzysowych, w tym rzeczową i żywnościową, a także wykonywanie zabiegów higieniczno-pielęgniarskich, działania integracyjno-terapeutyczne oraz aktywizujące zmierzające do wyprowadzenia z bezdomności i umożliwiające powrót do ponownego pełnienia ról społecznych, dla minimum 50 osób. W wyniku ww. konkursów zgromadzenie otrzymało dotacje w wysokości, odpowiednio: 70 tys. zł i 40 tys. zł.

(akta kontroli str. 47-52)

¹² Działalność w zakresie pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób.

¹³ W maju 2017 r. złożono wniosek dotyczący przyznania środków finansowych na wsparcie działalności charytatywnej Przytuliska Świętego Brata Alberta dla Bezdomnych Kobiet. Wniosek zawierał opis zadania publicznego przeznaczonego do realizacji oraz szacunkową kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego.

Dyrektor Wydziału Organizacji i Kontroli MUW w wyjaśnieniu podała, że Wojewoda podjął decyzję o ogłoszeniu odrębnych konkursów ofert na wsparcie ww. zadania *mając na uwadze istotę problemu społecznego jakim jest bezdomność wśród kobiet oraz fakt, iż na terenie województwa małopolskiego funkcjonowało zdecydowanie mniej placówek pomocowych dla bezdomnych kobiet niż mężczyzn.*

(akta kontroli str. 49)

1.3. Wojewoda Małopolski pozytywnie ocenił dotychczasową współpracę z organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie województwa małopolskiego. Podkreślił, że jednym z czynników dobrej współpracy jest wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności – zarówno przekazywanie informacji podmiotom uprawnionym, jak i *systematyczne pozyskiwanie informacji zwrotnej z sektora społecznego*. W celu zapewnienia powszechnego dostępu do informacji na stronie internetowej Urzędu utworzona została zakładka „Organizacje pozarządowe”, w której udostępniane były m.in. ogłoszenia dotyczące konkursów, aktualności, najważniejsze akty prawne, wzory dokumentów, dane kontaktowe. Dla zapewnienia jak najlepszej współpracy z organizacjami pozarządowymi w 2017 r. w Urzędzie stworzono bazę danych o ponad 14 tys. organizacji pozarządowych działających w województwie małopolskim, zawierającą takie informacje jak: nazwa organizacji, forma prawna, obszar działania, numer KRS, adres, adres e-mailowy, numer telefonu oraz imię i nazwisko osoby do bieżącego kontaktu.

(akta kontroli str. 53-60)

Jako słaby punkt, mogący negatywnie oddziaływać na współpracę z organizacjami pozarządowymi, Wojewoda wskazał braki kadrowe organizacji, w tym wzrost liczby podmiotów niezatrudniających w ogóle pracowników etatowych. Brak stałego pracownika biurowego w znacznej części organizacji oraz duża rotacja osób reprezentujących te organizacje utrudnia bieżący kontakt oraz negatywnie wpływa na jakość przygotowywanych ofert konkursowych i dokumentów sprawozdawczych, które często zawierają powtarzające się błędy.

(akta kontroli str. 53, 58-60)

W ocenie Wojewody Małopolskiego obowiązujący system współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi na poziomie administracji rządowej spełnia swoje zadania i nie wymaga wprowadzenia znaczących zmian. Należy natomiast zwrócić większą uwagę *na poprawę stabilności oraz spójności informacji zawartych w dokumentach konkursowych sporządzanych zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności według wzoru stanowiącego odpowiedni załącznik do aktualnie obowiązującego rozporządzenia w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań, a jednocześnie na wyeliminowanie wprowadzania zbędnych pól do formularza oferty, celem nieobciążania oferenta nadmiernymi obowiązkami, które nie wynikają z ustawy o działalności pożytku publicznego*. Wojewoda podał, że w ramach konsultacji społecznych projektu rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego zmieniającego rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań¹⁴, przekazał Przewodniczącemu Komitetu uwagi w ww. zakresie, które w większości zostały uwzględnione i przedstawione do zaopiniowania w drugim etapie konsultacji przedmiotowego rozporządzenia.

¹⁴ Dz. U. poz. 2057.

Ponadto, zdaniem Wojewody, współpracę administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, w szczególności komunikację, mogłaby usprawnić wymiana korespondencji (dokumentów) w wersji elektronicznej za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Procedura każdego ogłaszanego konkursu przewiduje możliwość składania ofert w wersji elektronicznej, opatrzonej podpisem kwalifikowanym, jednak organizacje pozarządowe z propozycji tej niemal w ogóle nie korzystają. W okresie objętym kontrolą, na 197 złożonych wniosków tylko jeden raz oferta realizacji zadania publicznego złożona została w wersji elektronicznej. Brak zainteresowania przedstawicieli organizacji pozarządowych tą formą wymiany dokumentów determinowany jest przede wszystkim wyposażeniem biur w niskiej jakości sprzęt informatyczny, wysokim kosztem posiadania podpisu kwalifikowanego przez osoby upoważnione do reprezentowania, stanowiącym znaczne obciążenie dla budżetu organizacji oraz obawom, zwłaszcza wśród osób w podeszłym wieku działających społecznie do usprawnień technologicznych. Wojewoda wskazał jednocześnie, że do zmiany niekorzystnej sytuacji w zakresie technicznym i finansowym może przyczynić się „Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO” opracowany i realizowany przez Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

(akta kontroli str. 53, 58-63)

1.4. W 2017 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a w latach 2018-2020 Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego zlecił Wojewodzie Małopolskiemu przeprowadzenie łącznie 20 kontroli w organizacjach pożytku publicznego (po pięć rocznie), głównie w fundacjach i stowarzyszeniach. Zlecono łącznie 15 kontroli w zakresie prawidłowości wydatkowania środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych oraz pięć kontroli w zakresie prawidłowości korzystania przez organizacje z uprawnień i wywiązywania się z obowiązków i wymogów określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego. Zostały one uwzględnione w planach kontroli zewnętrznych Urzędu na poszczególne lata. Plany kontroli na lata 2017-2019 zostały zrealizowane¹⁵. Stosownie do treści art. 33 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, we wszystkich 15 sprawach Wojewoda poinformował o wynikach zleconych kontroli przesyłając wystąpienia pokontrolne do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (kontrole z 2017 r.) i Przewodniczącego Komitetu (kontrole z 2018 i 2019 r.). W 10 (z 15) sprawach przekazano tym podmiotom również informacje o sposobie usunięcia uchybień, wykonania zaleceń pokontrolnych oraz o podjętych działaniach, co było zgodne z § 16 ust. 2 ww. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. i następnie § 20 ust. 2 rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego¹⁶. W trzech przypadkach, dotyczących kontroli z 2017 r., informacje o wykonaniu zaleceń pokontrolnych nie zostały przekazane do Ministerstwa, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W wyniku dwóch kontroli z 2019 r. nie stwierdzono uchybień i nie kierowano zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 64-157)

Analiza 9 wybranych kontroli z lat 2017-2019 (po trzy z każdego roku) wykazała, że zostały one przeprowadzone zgodnie z postanowieniami ww. rozporządzeń

¹⁵ Realizacja pięciu kontroli zaplanowanych na III kwartał 2020 r., nie została objęta badaniem (wg stanu na 30 września 2020 r. czynności kontrolne zostały przeprowadzone, przy czym w dwóch przypadkach nie zostały jeszcze sporządzone protokoły kontroli a w kolejnych dwóch – wystąpienia pokontrolne).

¹⁶ Dz. U. poz. 2054 (weszło w życie z dniem 29 października 2018 r.).

w sprawie kontroli¹⁷, w oparciu o programy kontroli, zatwierdzone przez Dyrektora Wydziału Organizacji i Kontroli MUW, zawierające elementy wymagane Regulaminem Funkcjonowania Kontroli Zewnętrznej Wojewody Małopolskiego. Ustalenia kontroli udokumentowano w protokołach kontroli oraz sporządzono wystąpienia pokontrolne. Monitorowano wdrażanie sformułowanych w wystąpieniach zaleceń na podstawie otrzymanych informacji o sposobie wykorzystania wyników kontroli i realizacji zaleceń. Najistotniejsze ustalenia kontroli dotyczyły:

- nieprawidłowych i nierzetelnych sprawozdań merytorycznych z wyodrębnionej działalności pożytku publicznego (w sześciu kontrolach), w których stwierdzono m.in.:
 - nierzetelnie wykazane, przez trzy kontrolowane organizacje, koszty poniesione ze środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych (niezgodnie z ewidencją księgową i dokumentacją). W wyniku dwóch kontroli ustalono, że w sprawozdaniach za 2018 r. wykazano koszty zaniżone odpowiednio o 527,8 tys. zł i o 1 937,4 tys. zł w stosunku do ewidencji księgowej¹⁸, natomiast w innej kontroli ustalono, że organizacja w sprawozdaniu zawyżyła koszty o 228,8 tys. zł, w stosunku do ewidencji księgowej i o 230,8 tys. zł w stosunku do stanu faktycznego¹⁹,
 - zaniżenie przez jedną organizację²⁰ stanu środków na pierwszy dzień roku sprawozdawczego o 52,8 tys. zł, niż wynikało z ewidencji księgowej
 - podanie w sprawozdaniu celów statutowych organizacji niezgodnych z jej statutem oraz niepodanie składu organu zarządzającego organizacji (jedna kontrola)²¹,
 - podanie niezgodnych ze stanem faktycznym danych dotyczących wolontariuszy w sprawozdaniach merytorycznych za 2017 r. (dwie kontrole)²²,
- niezapewnienia wolontariuszom wykonującym świadczenia przez okres nie dłuższy niż 30 dni ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków, tj. naruszenie art. 46 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego (w trzech kontrolach)²³;
- niezamieszczenia sprawozdań merytorycznych i finansowych dwóch fundacji²⁴ (odpowiednio za 2017 r. i 2018 r.) na stronie internetowej fundacji, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego. W pierwszym przypadku sprawozdanie finansowe podpisały osoby niebędące

¹⁷ Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. i rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r.

¹⁸ W wyniku kontroli nr OK-III.431.36.2019 ustalono, że w sprawozdaniu za 2018 r. wykazano koszty w wysokości 1 175,9 tys. zł, podczas gdy zgodnie z ewidencją księgową wyniosły one 1 703,7 tys. zł, zaś w kontroli nr OK-III.431.32.2019, że w sprawozdaniu za 2018 r. wykazano koszty w wysokości 285,7 tys. zł, gdy zgodnie z ewidencją księgową wyniosły one 2 223,1 tys. zł.

¹⁹ W wyniku kontroli nr OK-III.431.50.2017 ustalono, że w sprawozdaniu za 2016 r. wykazano koszty w wysokości 435,1 tys. zł, podczas gdy zgodnie z ewidencją księgową (konto 400-4) wyniosły one 206,3 tys. zł, a biorąc pod uwagę niewłaściwe księgowania na koncie faktycznie wydatkowana kwota wyniosła 204,2 tys. zł.

²⁰ Kontrola nr OK-III.431.78.2018.

²¹ Kontrola nr OK-III.431.50.2017.

²² W kontroli nr OK-III.431.66.2018 ustalono, że stowarzyszenie pominęło w sprawozdaniu za 2017 r. jednego wolontariusza wykonującego świadczenie przez okres od 30 dni do 6 miesięcy i błędnie wskazało cztery osoby jako świadczące wolontariat przez okres krótszy niż 30 dni. W drugim przypadku stowarzyszenie wykazało, że korzystało ze świadczeń 73 wolontariuszy, w tym 10 przez okres krótszy niż 30 dni, a w trakcie kontroli nr OK-III.431.79.2018 ustalono, że korzystano jedynie ze świadczeń 63 wolontariuszy, w tym 6 osób posiadających umowy na okres krótszy niż 30 dni.

²³ Kontrole nr OK-III.431.78.2018, OK-III.431.66.2018, OK-III.431.42.2019.

²⁴ Kontrole nr OK-III.431.78.2018, OK-III.431.32.2019.

- członkami władz fundacji (złożyły wcześniej rezygnację), a w drugim sprawozdanie zostało zatwierdzone z naruszeniem terminu określonego w art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁵;
- nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji księgowej polegających m.in. na:
 - niewłaściwym zaksięgowaniu wpłat z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na koncie dotyczącym darowizny (w dwóch kontrolach z 2017 r., na łączną kwotę 1 tys. zł)²⁶, co skutkowało zaniżeniem przychodów z tytułu 1% podatku zaewidencjonowanych na kontach tych organizacji,
 - zaksięgowaniu operacji gospodarczej sfinansowanej ze środków pochodzących z darowizny na koncie przeznaczonym dla kosztów pochodzących z 1% podatku dochodowego, przez co zawyżono o 5 tys. zł kwoty w sprawozdaniu merytorycznym organizacji,
 - zawyżeniu wydatków w ewidencji księgowej o 2,1 tys. zł wskutek podwójnego zaksięgowania tego samego wydatku oraz zaksięgowania jako wydatku przelewu na rachunek fundacji będący subkontem podopiecznego²⁷;
 - niewprowadzenia sformalizowanych zasad (polityki) rachunkowości wraz z planem kont oraz nieposiadania sformalizowanych zasad podziału kosztów bieżącej obsługi księgowej pomiędzy nieodpłatną działalnością pożytku publicznego w fundacji (jedna kontrola)²⁸;
 - naruszenia art. 20 ust. 1 pkt 4 lit. a i art. 27 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego oraz statutu fundacji poprzez zawarcie umowy zlecenia z członkiem rady fundacji, który był w ten sposób stosunku podległości służbowej do zarządu oraz poprzez finansowanie jego wynagrodzenia ze środków 1% podatku w kwocie 10,2 tys. zł w 2018 r. (jedna kontrola)²⁹;
 - niezgodności danych dotyczących zakresu działalności fundacji zawartych w jej statucie z Krajowym Rejestrem Sądowym oraz niespełnienie wymogu określonego w art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o działalności pożytku publicznego dla podmiotu posiadającego status organizacji pożytku publicznego, bowiem przychody z działalności gospodarczej stanowiły ponad połowę przychodów fundacji (w 2017 r. – 51,13%)³⁰;
 - naruszenia przez dwie organizacje³¹ przepisów art. 21 ust. 1 pkt 6 i art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości, poprzez m.in. brak sprawdzenia niektórych dowodów księgowych pod względem merytorycznym, dokonanie sprawdzenia przez osobę niewskazaną w instrukcji obiegu dokumentów lub sprawdzenie pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym już po ich zapłaceniu oraz brak dat dokonania operacji gospodarczej w ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 64-157)

1.5. Wojewoda Małopolski skorzystał z możliwości przewidzianej w art. 41k ustawy o działalności pożytku publicznego i 31 grudnia 2018 r.³² powołał Pełnomocnika Wojewody Małopolskiego do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego, któremu powierzył podejmowanie działań w zakresie wspierania sektora obywatelskiego,

²⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.

²⁶ Kontrole nr OK-III.431.40.2017, OK-III.431.50.2017.

²⁷ Kontrola OK-III.431.50.2017.

²⁸ Kontrola nr OK-III.431.51.2017.

²⁹ Kontrola nr OK-III.431.32.2019.

³⁰ Kontrola nr OK-III.431.78.2018.

³¹ Kontrole nr OK-III.431.40.2017, OK-III.431.78.2018.

³² Zarządzenie (nr poz. Rej. 652/18) Wojewody Małopolskiego z 31 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Wojewody Małopolskiego do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego. Jednocześnie, z dniem 31 grudnia 2018 r. straciło moc zarządzenie (nr poz. Rej. 413/16) Wojewody Małopolskiego z 24 października 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Wojewody Małopolskiego do Spraw Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi (ze zmianami).

w szczególności monitorowanie wdrażania w województwie małopolskim programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz programów, o których mowa w art. 5b ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, a także koordynowanie współpracy jednostek administracji rządowej w województwie małopolskim z organizacjami pozarządowymi, które zgodnie z zakresem swoich zadań statutowych działają na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Pełnomocnik był też zobowiązany do współdziałania z Pełnomocnikiem Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego.

(akta kontroli str. 158-161)

Wojewoda Małopolski wyjaśnił, że o przebiegu realizacji wszystkich zadań Pełnomocnika był informowany na bieżąco, więc nie żądał przedkładania okresowych sprawozdań z jego działalności. W wyjaśnieniu podał, że działania podejmowane przez Pełnomocnika polegały m.in. na:

- reprezentowaniu Wojewody w czasie narad lub spotkań roboczych z Przewodniczącym Komitetu ds. Pożytku Publicznego lub Sekretarzem Komitetu ds. Pożytku Publicznego organizowanych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dotyczących problematyki organizacji pozarządowych oraz społeczeństwa obywatelskiego;
- uczestniczeniu w prowadzeniu analiz obejmujących m.in. funkcjonowanie na terenie województwa małopolskiego rocznych lub wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi uchwalonych przez jednostki samorządu terytorialnego, funkcjonowanie wojewódzkiej, powiatowych i gminnych rad działalności pożytku publicznego, a także procedur zlecania organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego w otwartych konkursach ofert;
- prowadzeniu konsultacji wśród organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów uprawnionych działających w zakresie pożytku publicznego podejmujących współpracę celem wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności oraz w celu identyfikacji priorytetowych zadań publicznych wymagających wsparcia przez Wojewodę w określonym obszarze pomocy społecznej. W efekcie działań Pełnomocnika zidentyfikowano wymagające wsparcia zadania, które przyjęto w Wieloletnim programie współpracy Wojewody Małopolskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie pomocy społecznej na lata 2020-2022³³;
- uczestniczeniu w opracowaniu w 2017 i 2019 r. szczegółowych informacji dotyczących współpracy Urzędu oraz zespolonej administracji rządowej w województwie małopolskim z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego;
- zaangażowaniu w organizowanie szkoleń lub tematycznych spotkań informacyjnych dla przedstawicieli organizacji pozarządowych, jak np. szkolenia „Gotowi na RODO”³⁴ w 2018 r., w którym uczestniczyło ok 150 osób, czy

³³ W myśl §11 ust. 3 Programu zadaniem publicznym, na które podmioty uprawnione będą mogły ubiegać się o dofinansowanie lub finansowanie będzie realizacja programu pomocy społecznej na rzecz osób z terenu województwa małopolskiego, znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej, w tym skrajnie ubogich, bezdomnych, dzieci i młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych, osób z niepełnosprawnością lub w podeszłym wieku obejmującego: 1) działania zmierzające do poprawy ich funkcjonowania w środowisku społecznym, w tym możliwe będzie zapewnienie schronienia oraz pomocy doraźnej, w szczególności rzeczowej i żywnościowej, a także zorganizowanie w okresie świątecznym śniadania wielkanocnego i/lub wigilijnej dla osób tego pozbawionych; 2) systematyczne, okresowe działania integracyjno-terapeutyczne oraz aktywizujące zmierzające do zmiany trudnej sytuacji życiowej osób i rodzin oraz umożliwiające im powrót do ponownego pełnienia ról społecznych.

³⁴ W ramach kampanii informacyjnej prowadzonej przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego we współpracy z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych.

spotkań informacyjnych dotyczących Funduszu Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020 oraz Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030;

- uczestniczeniu w realizowanych przez organizacje pozarządowe szkoleniach, konferencjach, spotkaniach, warsztatach oraz innych wydarzeniach okolicznościowych;
- udziale w tworzeniu bazy danych o działających organizacjach pozarządowych w województwie małopolskim, zawierającej takie dane jak: nazwa organizacji, forma prawna, obszar działania, numer KRS, adres, adres e-mailowy, numer telefonu oraz imię i nazwisko osoby do bieżącego kontaktu;
- koordynowaniu w 2019 r. przeprowadzenia na terenie województwa małopolskiego badania ankietowego, którego celem było zebranie opinii na temat społeczeństwa obywatelskiego w poszczególnych województwach.

(akta kontroli str. 162, 164-170)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przyjęty w styczniu 2020 r. Program współpracy Wojewody Małopolskiego z organizacjami pozarządowymi dotyczył pomocy społecznej, natomiast nie obejmował innych zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, w szczególności w zakresie ratownictwa i ochrony ludności, działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży, na które Wojewoda lub podległe mu służby³⁵, w okresie objętym kontrolą, ogłaszały konkursy i je dofinansowały.

(akta kontroli str. 20-37)

Wojewoda Małopolski wyjaśnił, że (...) *wszystkie zadania publiczne zlecane podmiotom uprawnionym, w szczególności w zakresie ratownictwa i ochrony ludności, działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży, realizowane były w powiązaniu z przyjętymi dokumentami resortowymi.* Wojewoda podkreślił, że niektóre zadania publiczne dotyczące działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży z rodzin znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej, zlecane mogły być również w oparciu o przyjęty Wieloletni program współpracy Wojewody Małopolskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie pomocy społecznej na lata 2020-2022. Ponadto Wojewoda wskazał, że *zadania z zakresu ratownictwa wodnego są dofinansowywane przez wojewodów w ramach dotacji celowych przyznawanych z części budżetu państwa, której są dysponentami. Przy czym należy wskazać, iż katalog zadań jest ściśle określony w przywołanej ustawie i wyczerpuje zakres i formy współpracy. Wysokość środków jest limitowana ustawą budżetową. Natomiast priorytety działań określają potencjalni beneficjenci w złożonych ofertach. Brak w tym przypadku możliwości elastycznych działań, a ponadto nie są przewidziane działania wieloletnie, dla których można by było nakreślić znamiona długofalowej strategii.*

(akta kontroli str. 316-320)

NIK zwraca uwagę, że program współpracy z organizacjami pozarządowymi jest podstawowym dokumentem, który opisuje zasady współpracy pomiędzy administracją publiczną a działającymi na danym terenie organizacjami pozarządowymi. Wieloletni program współpracy ma wyznaczać kierunek kreowania polityki w zakresie tej współpracy, tak więc powinien być

³⁵ Małopolski Kurator Oświaty.

dokumentem kompleksowym. Jest on także podstawą do rzetelnego planowania środków w budżecie na realizację takich zadań.

2. Dwa protokoły³⁶ z kontroli organizacji pożytku publicznego, przeprowadzonych w 2017 r. na zlecenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, nie zawierały pouczeń o prawie odmowy ich podpisania, mimo takiego wymogu określonego w § 13 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego.

(akta kontroli str. 70-76)

Dyrektor Wydziału Organizacji i Kontroli w złożonym wyjaśnieniu podała m.in., że kontrolerzy opracowujący protokoły z kontroli nie dopełnili obowiązku w zakresie zamieszczenia pouczenia o prawie odmowy podpisania protokołu, jednakże kontrolowane organizacje nie wносиły na żadnym etapie prowadzonych postępowań kontrolnych uwag do ustaleń kontroli, które mogłyby sugerować, że organizacja będzie chciała skorzystać z uprawnienia do wniesienia zastrzeżeń, czy też odmowy podpisania protokołu. Protokoły zostały odczytane w siedzibach kontrolowanych organizacji w obecności reprezentujących je osób, które poinformowano ustnie o przysługujących uprawnieniach, a następnie zostały podpisane, przy czym osoby reprezentujące te organizacje nie wносиły uwag do ustaleń zawartych w protokole. Dyrektor wskazała również, że zarówno w zawiadomieniach o kontroli, jak i w protokołach z kontroli, organizacje pożytku publicznego zostały poinformowane o podstawie prawnej przeprowadzenia kontroli.

(akta kontroli str. 155-157)

NIK zwraca uwagę, że przepisy ww. rozporządzenia nie przewidywały możliwości odstąpienia od obowiązku zamieszczenia w protokole kontroli pouczenia o prawie odmowy podpisania protokołu.

3. W przypadku trzech kontroli przeprowadzonych w 2017 r. nie przekazano ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego informacji o sposobie usunięcia uchybień oraz wykonania zaleceń pokontrolnych przez kontrolowane podmioty, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań (Urząd otrzymał te informacje w kwietniu i maju 2018 r.), mimo takiego wymogu określonego w § 16 ust. 2 ww. rozporządzenia

(akta kontroli str. 64-67, 79-82, 98-103)

Dyrektor Wydziału Organizacji i Kontroli w złożonym wyjaśnieniu podała, że nieprzekazanie tych informacji w dwóch przypadkach³⁷ było wynikiem przeoczenia lub błędu kontrolerów, a w jednym przypadku³⁸ kontrolowana organizacja *nawiązała bezpośredni kontakt z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dokonując, zgodnie ze sformułowanym zaleceniem pokontrolnym, korekty sprawozdania, co uznano za wystarczające w miejsce przekazania do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego informacji o sposobie usunięcia uchybień oraz wykonania zaleceń pokontrolnych.*

(akta kontroli str. 155-157)

NIK zwraca uwagę, że wystąpienie pokontrolne nr OK-III.431.55.2017, oprócz zalecenia wspomnianego w powyższym wyjaśnieniu, zawierało jeszcze wniosek

³⁶ Protokoły kontroli: OK-III.431.40.2017 z 31 października 2017 r. oraz OK-III.431.55.2017 z 20 grudnia 2017 r.

³⁷ Kontrole OK-III.431.30.2017 i OK-III.431.50.2017.

³⁸ Kontrola OK-III.431.55.2017.

dotyczący dokonywania opisu dowodów źródłowych oraz prowadzenia zapisów w ewidencji księgowej zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli str. 79-82)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Wojewoda podejmował różnorodne działania (w tym niefinansowe) w celu zapewnienia dobrej współpracy z organizacjami pozarządowymi. Fakt pominięcia w Programie przyjętym na lata 2020-2022 wspieranych zadań spoza zakresu pomocy społecznej NIK uznaje jednak za przejaw braku rzetelności przy opracowywaniu tego dokumentu. Rzetelnie i terminowo realizowano w Urzędzie kontrole powierzone przez Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego w latach 2018-2019. W przypadku czterech z pięciu kontroli powierzonych w 2017 r. przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wystąpiły formalne naruszenia przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2017-2020 (do 30 września) w Urzędzie przeprowadzono łącznie 16 otwartych konkursów ofert, z tego:

- 11 konkursów ofert na wsparcie realizacji zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób (w tym po cztery konkursy w 2017 r. i 2018 r., dwa w 2019 r. i jeden³⁹ do końca września 2020 r.), w ramach których wpłynęło 197 ofert o łącznej wartości zadań 4 502,6 tys. zł (w poszczególnych latach odpowiednio 44, 69, 49 i 35 wniosków o wartości dofinansowania 1 084,7 tys. zł, 1 206,8 tys. zł, 1 176,8 tys. zł, 1 034,3 tys. zł). Z wyłonionymi oferentami zawarto 151 umów na łączną kwotę dotacji 2 734,5 tys. zł (w tym: 35 umów na kwotę 779,8 tys. zł w 2017 r., 50 umów na kwotę 727,9 tys. zł w 2018 r., 41 umów na kwotę 729,5 tys. zł w 2019 r. i 25 umów na kwotę 497,3 tys. zł w 2020 r.);
- cztery konkursy ofert na wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa wodnego oraz organizację i prowadzenie szkoleń ratowników wodnych w zakresie ratownictwa wodnego (po jednym konkursie w każdym roku), w których wpłynęło 16 ofert o łącznej wartości 488,4 tys. zł (w poszczególnych latach odpowiednio: pięć, dwa, pięć i cztery wnioski o wartości 146,1 tys. zł, 64,1 tys. zł, 166,5 tys. zł i 111,7 tys. zł). Z wyłonionymi oferentami zawarto 15 umów na łączną kwotę dotacji 190 tys. zł (w 2017 r. cztery umowy na kwotę 40 tys. zł oraz w latach 2018-2020 dwie, pięć i cztery umowy na kwotę dotacji po 50 tys. zł w każdym roku);
- jeden konkurs, w 2018 r., na wykonanie zadań publicznych określonych w „Programie ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań *Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka* na lata 2018-2020”, na który wpłynęła jedna oferta i zawarto jedną umowę dotacji na kwotę 40,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 171-176)

Wojewoda Małopolski powierzył Małopolskiemu Kuratorowi Oświaty wykonanie zadania związanego z finansowaniem i dofinansowaniem wypoczynku dzieci i młodzieży z województwa małopolskiego, na którego realizację przeznaczył

³⁹ Ponadto we wrześniu 2020 r. ogłoszono kolejny konkurs, który do połowy października nie został rozstrzygnięty.

500 tys. zł w 2017 r. i po 600 tys. zł w latach 2018-2020⁴⁰. Kurator przeprowadził w latach 2017-2020 cztery otwarte konkursy ofert na wsparcie realizacji ww. zadania (jeden konkurs w każdym roku), w wyniku których dofinansowanie otrzymały zadania realizowane przez 21, 20, 14 i 13 podmiotów, którym w poszczególnych latach przyznano dotacje w wysokości 499,9 tys. zł, 599,9 tys. zł, 600 tys. zł i 270,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 171-172, 177-179)

2.2. Analiza pięciu wybranych konkursów w zakresie pomocy społecznej⁴¹ wykazała, że we wszystkich sprawach:

- ogłoszenia o konkursach ofert na realizację zadania publicznego zostały opublikowane na stronie internetowej Urzędu, na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (*BIP*) oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu;
- ogłoszenia zawierały informacje określone w art. 13 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego, w tym rodzaj zadania, wysokość środków publicznych przeznaczonych na jego realizację, zasady przyznawania dotacji, terminy realizacji zadania i składania ofert, tryb i kryteria stosowane przy wyborze ofert, termin dokonania wyboru ofert, a także informacje o zrealizowanych przez Urząd zadaniach tego samego rodzaju zrealizowanych w roku ogłoszenia i poprzednim;
- terminy składania ofert zostały określone nie krócej niż 21 dni od publikacji ogłoszeń;
- powołane zostały komisje konkursowe⁴², w których skład wchodziły pracownicy Urzędu. W ogłoszeniach o konkursach przewidywano również udział osób reprezentujących organizacje pozarządowe, jednak z uwagi na brak zgłoszeń takie osoby nie uczestniczyły w pracach komisji, co odnotowano w protokołach z posiedzeń komisji;
- członkowie komisji konkursowych, biorący udział w pracach komisji, podpisali deklaracje bezstronności;
- prace komisji zostały udokumentowane – sporządzono harmonogramy prac komisji, protokoły z posiedzeń, wykazy ofert podmiotów ubiegających się o dofinansowanie zawierające wynik oceny formalnej i merytorycznej, a w przypadku zakwalifikowania do dofinansowania - również kwotę dotacji rekomendowaną przez komisję;
- komisje dokonywały oceny złożonych ofert w oparciu o kryteria określone w ogłoszeniach o konkursach (kryteria były zgodne z art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego) przy zastosowaniu oceny punktowej (każde kryterium oceniano wg skali od 0 do 5 pkt);
- komisje przedkładały Wojewodzie wykazy wniosków zawierające wyniki oceny poszczególnych ofert, rekomendacje ich wyboru wraz z proponowanymi kwotami dotacji;
- nie przewidywano tworzenia list rezerwowych w związku z tym w Urzędzie nie opracowywano procedur wyboru beneficjentów z takich list;

⁴⁰ Zgodnie z kolejnymi porozumieniami pomiędzy Wojewodą Małopolskim a Małopolskim Kuratorem Oświaty zawartymi: 30 marca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. poz. 2187), 16 kwietnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. poz. 3209), 9 kwietnia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. poz. 2827) i 17 kwietnia 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. poz. 2863).

⁴¹ Badaniem objęto dokumentację pierwszych konkursów w latach 2017- 2020 i drugiego konkursu w 2018 r.

⁴² Na podstawie zarządzeń Dyrektora Wydziału Organizacji i Kontroli (konkursy z 2017 r. i 2018 r.) lub zarządzeń Wojewody Małopolskiego (konkursy z 2019 r. i 2020 r.).

- wyboru ofert do dofinansowania dokonano zgodnie z rekomendacjami komisji konkursowych;
- wyniki konkursów ogłaszano niezwłocznie po wyborze ofert na stronie internetowej Urzędu i BIP oraz w siedzibie Urzędu; ogłoszenia zawierały nazwy podmiotów, nazwy zadań i kwoty przyznanego dofinansowania.

(akta kontroli str. 189-296)

Analiza 16 wybranych ofert wykazała, że zawierały one elementy określone w art. 14 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego.

(akta kontroli str. 190-193, 212-214, 233-235, 253-255)

2.3. Badanie 16 zadań wybranych do dofinansowania w ramach czterech konkursów⁴³ wykazało, że wszystkie umowy z wyłonionymi organizacjami/podmiotami zostały zawarte bez zbędnej zwłoki po ogłoszeniu wyników konkursu. Umowy były zgodne z wzorami umów zawartymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań⁴⁴, a następnie w załączniku nr 3 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań oraz zawierały wszystkie istotne elementy określone w art. 151 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁵. Środki dotacji zostały przekazane na rachunki bankowe organizacji/podmiotów w terminach przewidzianych w umowach, tj. w ciągu 14 dni od ich zawarcia.

(akta kontroli str. 297-298)

2.4. Według stanu na 31 lipca oraz 15 października 2020 r. w Urzędzie wystąpiła zaległość z tytułu dotacji podlegającej zwrotowi, w wysokości 14,4 tys. zł. Sprawa dotyczyła niewykorzystanej do końca 2018 r. dotacji przyznanej stowarzyszeniu na pomoc żywnościową w postaci paczek mikołajowych i paczek świątecznych, bożonarodzeniowych dla dzieci i młodzieży z rodzin znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej (płatności za zakupione produkty dokonano dopiero w styczniu 2019 r., co stwierdzono w wyniku weryfikacji sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego). Wojewoda Małopolski pismem z 18 lutego 2019 r. wezwał stowarzyszenie do zwrotu niewykorzystanej dotacji (wraz z odsetkami), następnie wydał 28 sierpnia 2019 r. decyzję określającą ww. kwotę do zwrotu, w której Minister Finansów – rozpatrując odwołanie – decyzją z 3 marca 2020 r. dokonał korekty podstawy prawnej dotyczącej naliczenia odsetek, zaś w pozostałej części utrzymał w mocy. Ponadto Wojewoda Małopolski decyzją z 18 października 2019 r. odmówił umorzenia tej zaległości, zaś Minister Finansów, postanowieniem z 25 maja 2020 r. stwierdził uchybienie do wniesienia terminu odwołania od tej decyzji. W lipcu 2020 r. do stowarzyszenia skierowano upomnienie z wezwaniem do uiszczenia należności jednak stowarzyszenie nie dokonało zwrotu.

(akta kontroli str. 303, 321-364)

2.5. Analiza dotycząca 16 umów zawartych z beneficjentami wykazała, że sprawozdania z realizacji zadania publicznego składane przez zleceniobiorców były weryfikowane głównie w oparciu o złożone oferty, załączone zestawienia faktur, ewentualnie inne dowody (np. dokumentację fotograficzną). Wszystkie sprawozdania zostały złożone z zachowaniem umownych terminów, tj. w ciągu 30

⁴³ I konkurs z 2017 r., I i II konkurs z 2018 r. i I konkurs z 2019 r.

⁴⁴ Dz. U. poz. 1300.

⁴⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

dni od zakończenia realizacji zadań. We wszystkich 16 zadaniach dotacja została wykorzystana w pełnej wysokości. Sprawozdania zostały terminowo rozliczone i zaakceptowane.

(akta kontroli str. 299-302)

NIK zwraca uwagę, że w Urzędzie nie wprowadzono mechanizmów zabezpieczających przed podwójnym finansowaniem, środkami pochodzącymi z dwóch różnych źródeł, wydatków ponoszonych na realizację zadań publicznych zleconych organizacjom pozarządowym, ani nie korzystano z przewidzianej w art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego, możliwości przeprowadzenia kontroli realizacji wspieranych zadań publicznych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 305-306, 311-312)

W latach 2017-2020 Wojewoda nie wzywał organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego, które otrzymały dotację, do złożenia sprawozdania częściowego z wykonania zadania publicznego. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Organizacji i Kontroli ze względu na stosunkowo niskie kwoty jednostkowych dotacji (od 3 tys. do 70 tys. zł) oraz niedługi okres realizacji zadań publicznych, zgodnie z zapisami umowy o realizację zadania publicznego, zleceniobiorcy składali jedynie sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego⁴⁶.

(akta kontroli str. 312-313)

W latach 2017-2020 (do 30 września) Wojewoda nie podejmował decyzji o rozwiązaniu umowy o realizację zadania publicznego zawartej z organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego.

(akta kontroli str. 313)

2.7. Według dokumentacji badanych zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej, zleconych organizacjom pozarządowym w latach 2017-2019, uzyskane efekty polegały przede wszystkim na objęciu różnymi formami pomocy określonej liczby osób. Według danych Urzędu w wyniku realizacji przez organizacje pozarządowe zadań wspieranych przez Wojewodę w latach 2017-2019 z pomocy społecznej skorzystało odpowiednio: 10 299, 6 236 i 7 311 osób.

(akta kontroli str. 299-302)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie wprowadzono mechanizmów zabezpieczających przed podwójnym finansowaniem, środkami pochodzącymi z dwóch różnych źródeł, wydatków ponoszonych na realizację zadań publicznych zleconych organizacjom pozarządowym. Zaniechanie to, w ocenie NIK, należy uznać za brak należytej staranności w celu określenia przesłanek definiujących pobranie dotacji w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli str. 311-312)

⁴⁶ Sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik nr 5 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 1300), a począwszy od II otwartego konkursu ofert z 2019 roku, załącznik nr 5 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 2057), w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego.

Dyrektor Wydziału Organizacji i Kontroli Urzędu wyjaśniła, że obowiązujące aktualnie przepisy prawa, określające sposób i zakres współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego nie regulują kwestii zabezpieczenia przed podwójnym finansowaniem wydatków ponoszonych na realizację zadań publicznych. Z uwagi na fakt, iż podstawą do sporządzenia i zawarcia umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego jest Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (...), w którym również nie ujęto zapisów mających przeciwdziałać podwójnemu finansowaniu wydatków ponoszonych na realizację zadań publicznych, w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie nie wprowadzono dotychczas takich mechanizmów zabezpieczających przy zlecaniu zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej w ramach otwartych konkursów ofert. W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Wydziału Organizacji i Kontroli podała, że w przypadku realizacji planowanych kontroli zewnętrznych w zakresie oceny prawidłowości realizacji zleconego zadania możliwe jest pobieranie od zleceniobiorców przez zespół kontrolerów stosownego oświadczenia potwierdzającego, iż wszystkie dokumenty księgowe związane z realizacją zadania i przedstawione w części lub całości do rozliczenia udzielonej dotacji nie zostały równocześnie sfinansowane w tych samych kwotach ze środków pochodzących z innych źródeł publicznych, w szczególności: dotacji z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych, środków z funduszy strukturalnych. Natomiast – zdaniem Dyrektora Wydziału Organizacji i Kontroli – w aktualnym stanie prawnym organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać jedynie kontroli i oceny realizacji zleconego przez siebie zadania. Nie jest natomiast uprawniony do jednoczesnego badania dokumentów dotyczących dofinansowania przez inne organy administracji publicznej pozostałych zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ww. ustawy, co mogłoby ujawnić proceder podwójnego finansowania wydatków ponoszonych na realizację zadań publicznych zleczanych w ramach otwartych konkursów ofert.

(akta kontroli str. 309-315)

NIK zwraca uwagę, że przywołane przepisy prawa zawierają ramowe wzory umów, których zapisy powinny być uszczegółowione i dostosowane do danej sytuacji. Organizacje pozarządowe należą do sektora pozarządowego i nie zawsze mają wiedzę na temat zasad wydatkowania środków publicznych, a w szczególności dotacji, które podlegają szczególnym zasadom rozliczenia. Umowa powinna określać przesłanki, które będą określać pobranie dotacji w nadmiernej wysokości.

2. W latach 2017-2020 (do 15 października) Wojewoda Małopolski nie korzystał z określonego w art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego prawa prowadzenia kontroli w organizacjach pozarządowych w zakresie wspieranych zadań publicznych. Również w myśl postanowień zawartych w umowach z organizacjami Wojewoda miał prawo kontroli prawidłowości wykonywania zadań, w tym wydatkowania dotacji i innych środków przekazanych na realizację zadania. Zaniechania te, w ocenie NIK, były nierzetelne.

(akta kontroli str. 305-306)

Dyrektor Wydziału Organizacji i Kontroli Urzędu wyjaśniła, że *przeprowadzenie kontroli nie jest działaniem obligatoryjnym, powiązane z faktem udzielenia dotacji. Zgodnie z zapisami umowy o realizację zadania publicznego zawieranej z organizacjami pozarządowymi w latach 2017-2019, zleceniobiorcy składali sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego sporządzone według wzoru (...). Sprawozdanie zawierało szczegółowy opis wykonania zadania, z uwzględnieniem osiągniętych celów oraz zrealizowanych działań, zestawienie wydatków poniesionych na wykonanie zadania publicznego wraz ze wskazaniem źródeł ich finansowania, informację o poniesionych nakładach na wykonanie zadania publicznego z podziałem na wkład osobowy i rzeczowy. Integralną częścią sprawozdania było zestawienie faktur (rachunków) związanych z realizacją zadania publicznego, z tym że organizacje pozarządowe nie były zobligowane do załączania do sprawozdania oryginałów ani kopii faktur i rachunków. Począwszy od II otwartego konkursu ofert z 2019 r., zleceniobiorcy realizujący zadanie publiczne zobowiązani są do składania sprawozdań końcowych z wykonania zadania publicznego sporządzonych według wzoru stanowiącego załącznik nr 5 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań. Dlatego też opierając się na analizie złożonych sprawozdań (...) która nie wykazała nieprawidłowości lub wątpliwości, nie stwierdzono przesłanek uzasadniających konieczność przeprowadzenia kontroli.*

Dyrektor wskazała, że Wojewoda Małopolski, poprzez swoje służby, sprawował bieżący nadzór nad realizacją zadań zleconych organizacjom pozarządowym m.in. w formie osobistego uczestnictwa w wielu inicjatywach podejmowanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy. Nie otrzymywał również sygnałów wskazujących na zagrożenie prawidłowości realizacji zadań zleconych. Ponadto w złożonym wyjaśnieniu Dyrektor zwróciła uwagę, że w myśl zawartych umów kontrola może być przeprowadzona w toku realizacji zadania publicznego oraz po jego zakończeniu do czasu ustania zobowiązania (...) do przechowywania dokumentacji, w tym dokumentacji finansowo-księgowej związanej z realizacją zadania publicznego przez okres 5 lat licząc od początku roku następującego po roku, w którym zleceniobiorca zrealizował zadanie publiczne.

(akta kontroli str. 304-308)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zasadność wprowadzenia mechanizmów zabezpieczających przed podwójnym finansowaniem wydatków ponoszonych na realizację zadań publicznych zleconych, tj. wykazywaniem i przedkładaniem do rozliczenia tych samych faktur w dwóch różnych podmiotach udzielających dotacji, oraz korzystania z możliwości prowadzenia kontroli w organizacjach pozarządowych w zakresie wspieranych zadań publicznych potwierdzają ustalenia kontroli NIK w jednej z organizacji pozarządowych (Krakowska Rada Niepełnosprawnych w Krakowie). Organizacja ta nie prowadziła dla zadań publicznych realizowanych w latach 2017-2019 wyodrębnionej ewidencji księgowej w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych, co było niezgodne z art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz rozliczyła te same wydatki ze środków otrzymanych z dotacji od Wojewody Małopolskiego, jak i od Prezydenta Miasta Krakowa⁴⁷.

⁴⁷ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.010.03.2020 z 26 października 2020 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zlecano zadania publiczne i udzielano dofinansowania organizacjom pozarządowym na podstawie właściwie przeprowadzonych otwartych konkursów ofert. Terminowo przekazywano i rozliczano środki dotacji. Należy jednak zauważyć, że brak w Urzędzie mechanizmów zapobiegających podwójnemu finansowaniu wydatków oraz nieprowadzenie kontroli wspieranych przez Wojewodę zadań, powoduje znaczne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w realizacji takich zadań przez organizacje pozarządowe, na co wskazują ustalenia kontroli NIK w jednej z tych organizacji.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

- Wnioski
1. Uwzględnienie przy opracowywaniu programów współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego, oprócz zadań z zakresu pomocy społecznej, również innych zadań publicznych zleczanych tym organizacjom i podmiotom przez Wojewodę Małopolskiego, w szczególności w zakresie ratownictwa i ochrony ludności oraz działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży.
 2. Podjęcie działań w celu wprowadzenia mechanizmów zmierzających do wyeliminowania przypadków podwójnego finansowania ze środków publicznych tych samych wydatków ponoszonych na realizację zadań.
 3. Podejmowanie kontroli realizacji zadań przez organizacje pozarządowe, na które udzielono wsparcia finansowego.
 4. Zweryfikowanie sprawozdań z realizacji w latach 2017-2019 zadań publicznych przez Krakowską Radę Niepełnosprawnych w Krakowie, w zakresie prawidłowości rozliczenia środków dotacji na zrealizowanie zadań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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

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

Kraków, 17 listopada 2020 r.

Bernard Różański
specjalista kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie
Dyrektor

z up. Marcin Kopeć
Wicedyrektor

/-/

Zmian w wystąpieniu dokonał: