



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia **15** września 2011 r.

Tekst ujednolicony

**Pan
Ryszard Grobelny
Prezydent Miasta Poznania**

LPO-4101-09-01/2011
P/11/143

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu przeprowadziła w Urzędzie Miasta Poznania kontrolę w zakresie finansowego wspierania kultury fizycznej i sportu w latach 2009–2011 (do 31 maja).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 24 sierpnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Miasta Poznania mające na celu wspieranie kultury fizycznej i sportu w latach 2009–2011 (do 31 maja). Ocenę tę uzasadnia przede wszystkim stwierdzone naruszenia przepisów prawa przy udzielaniu dotacji celowych na realizację zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu.

1. W latach 2009–2010 Miasto Poznań prawie w 100% wydatkowało zaplanowane w budżecie kwoty dotacji na zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu oraz na prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych. Organizacjom pozarządowym i Poznańskim Ośrodkom Sportu i Rekreacji, Miasto Poznań przekazało w kontrolowanym okresie kwotę 31.788 tys. zł dotacji. Podstawą ich udzielenia organizacjom pozarządowym były, stosownie do postanowień ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie², roczne programy współpracy z tymi organizacjami, uchwalone przez Radę Miasta Poznania.

Kwota 4.597 tys. zł dotacji (14,5% ogółu) wydatkowana została przez Miasto Poznań na pokrycie kosztów udziału klubów sportowych w rozgrywkach i turniejach. Działanie to było

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

pozbawione podstaw prawnych, gdyż obowiązujące do dnia 16 października 2010 r.³ przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym⁴ oraz przepisy ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej⁵ nie przewidywały udzielania przez jednostki samorządu terytorialnego wsparcia dla rozwoju sportu w formie dotacji na pokrycie kosztów zawodów sportowych organizowanych przez związki sportowe. Zadania dotyczące wspierania i upowszechniania sportu kwalifikowanego nie należały do zadań publicznych oraz nie mieściły się w zakresie dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Zadania te w badanym okresie mogły być wspierane przez jednostki samorządu terytorialnego jedynie w formie stypendiów sportowych oraz wyróżnień i nagród, stosownie do postanowień art. 35 i 37 ustawy o sporcie kwalifikowanym. NIK zauważyła jednak, że przepisy obowiązujące od dnia 16 października 2010 r. ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, dopuszczają możliwość finansowania tego typu kosztów.

2. Rada Sportu powołana przez Pana Prezydenta w dniu 1 sierpnia 2006 r., jako organ opiniodawczo-doradczy nie realizowała w badanym okresie zadań określonych w art. 18a ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej, dotyczących opiniowania: strategii rozwoju Miasta Poznania w zakresie kultury fizycznej, projektów budżetu w części dotyczącej kultury fizycznej, projektów uchwał dotyczących rozwoju kultury fizycznej, programów dotyczących rozwoju bazy sportowej Miasta Poznania, planów imprez sportowych i rekreacyjnych, dofinansowywanych z budżetu Miasta Poznania. Jedyne posiedzenie Rady Sportu (w dniu 31 marca 2009 r.) dotyczyło opiniowania projektów uchwał w sprawie stypendiów sportowych w kategorii seniora oraz dla młodych sportowców.

Realizując zalecenia Rady Miasta Poznania (wyrażone w stanowisku z dnia 20 czerwca 2008 r.) dotyczące wzmocnienia promocji Poznania w kraju i za granicą, Pan Prezydent zawarł sześć umów promocyjnych z klubami sportowymi z Poznania, wydając na ten cel w latach 2009–2010 kwotę 3.744,3 tys. zł. Ustalenia kontroli NIK wykazały jednak, że pracownicy Wydziału Kultury Fizycznej nie przestrzegali warunków umów i 1.456,3 tys. zł z tej kwoty (38,9% ogółu) wypłacone zostało pomimo braku przedłożenia przez dotowane podmioty, wymaganych na podstawie zawartych umów, sprawozdań finansowych z realizacji dotowanych zadań.

3. Rada Miasta Poznania, stosownie do uregulowań zawartych w ustawach o kulturze fizycznej i sporcie kwalifikowanym oraz w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, podjęła uchwały w sprawie przyznawania stypendiów sportowych oraz nagród sportowych za wybitne osiągnięcia sportowe, a także powołała kapitułę nagrody sportowej i stypendium sportowego Miasta Poznania. W latach 2009–2010 powołana kapituła przyznała 432 stypendia i 10 nagród w łącznych kwotach odpowiednio 1.202,3 tys. zł i 105 tys. zł.

Nagrody za wybitne osiągnięcia sportowe oraz dla wyróżniających się trenerów przyznane zostały zgodnie z zasadami przyjętymi przez Radę Miasta Poznania.

Badanie prawidłowości przydzielenia 61 stypendiów (14% ogółu) o wartości 262,2 tys. zł wykazało natomiast, że nie zawsze przestrzegano warunków ich przyznawania,

³ Do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.)

⁴ Dz. U. Nr 155, poz. 1298 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675 ze zm.

określonych w uchwałach Rady Miasta Poznania. W szczególności stwierdzono, że cztery stypendia sportowe w kwocie 16,1 tys. zł przyznane zostały przez właściwą Kapitułę bez wymaganej uchwałą Rady Miasta Poznania opinii okręgowego związku sportowego. Stypendia seniorskie dotyczące 2011 r. przyznane zostały natomiast na okres od marca 2011 r. do lutego 2012 r., podczas gdy mogły być one przyznane na okres nie dłuższy niż rok kalendarzowy.

Sprzeczne z zasadami określonymi przez Radę Miasta Poznania było także postępowanie przy „wstrzymaniu” wypłat wszystkich objętych badaniem 20 wstrzymanych stypendiów. Stwierdzono bowiem, że o „wstrzymaniu” tych wypłat zdecydowali pracownicy Wydziału Kultury Fizycznej Urzędu Miasta Poznania, zamiast powołanej do tego Kapituły. Nieprawidłowe było również to, że pomimo wystąpienia przesłanek do wydania decyzji pozbawiającej 10 sportowców stypendiów, wydano jedynie decyzje o ich „wstrzymaniu”.

Ustalenia kontroli NIK wykazały ponadto, że w latach 2009–2010 Miasto Poznań za wyniki sportowe, trenerskie i klubowe wyróżniło 150 zawodników, 30 trenerów i 129 działaczy, przyznając im dyplomy lub statuetki, pomimo braku określenia w formie uchwały Rady Miasta Poznania warunków i trybu przyznawania tego rodzaju wyróżnień, o której mowa w art. 37 ust. 4 ustawy o sporcie kwalifikowanym.

4. W ocenie NIK, prawidłowe i uzasadnione były działania Miasta Poznania podejmowane w latach 2009–2011 (do 31 maja) w celu udostępniania miejskich obiektów sportowych na treningi oraz imprezy sportowe. Działania te polegały między innymi na pozyskiwaniu środków zewnętrznych na budowę lub modernizację obiektów sportowych, a także na udzielaniu zniżek z tytułu udostępniania miejskich obiektów sportowych na treningi oraz imprezy sportowe.

5. W latach 2009–2011 (do 31 maja) Miasto Poznań zlecało podmiotom zewnętrznym zadania z zakresu upowszechniania kultury fizycznej i sportu na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert lub z jego pominięciem w uzasadnionych przypadkach.

W czterech ogłoszeniach otwartego konkursu ofert, spośród ośmiu badanych, Urząd Miasta Poznania nie zamieścił, wymaganej dyspozycji art. 13 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy, informacji o zrealizowanych w roku poprzednim, zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztach, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy. Obowiązek w powyższym zakresie wynikał także z zasad procedowania przy zlecaniu zadań publicznych, określonych przez Pana Prezydenta w zarządzeniach nr 549/2008/P z dnia 11 września 2008 r. oraz nr 668/2009/P z dnia 29 października 2009 r.

W ogłoszeniu I edycji otwartego konkursu ofert na realizację zadań Miasta Poznania w obszarze upowszechniania kultury fizycznej i sportu w 2010 r., zawarta została natomiast błędna informacja o maksymalnej liczbie punktów możliwych do uzyskania za merytoryczną wartość projektu (podano 50 punktów zamiast 40).

Badanie 10 postępowań (spośród 15), w wyniku których Urząd Miasta Poznania, z pominięciem otwartych konkursów ofert, zlecił realizację zadań publicznych wykazało, że spełniały one warunki określone w art. 19a ust. 1 ww. ustawy.

Nie w pełni rzetelne było natomiast postępowanie Urzędu Miasta Poznania przy ocenie dwudziestu ofert (spośród 40 badanych), które wpłynęły w związku z ogłoszeniem otwartych konkursów na realizację zadań Miasta. Pracownicy Urzędu Miasta Poznania nie odrzucili 18 ofert, pomimo występujących w nich braków formalnych, polegających na: złożeniu załączników do ofert bez podpisów osób upoważnionych (wymagane sprawozdania finansowe obejmujące bilans, rachunek zysków i strat oraz informację dodatkową nie zostały podpisane przez wszystkich członków organu kierującego, co było niezgodne z art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶). Ponadto dziewięć ofert zostało niekompletnie wypełnionych (brak deklaracji o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania, stosownie do wymogów art. 14 ust 1 pkt. 6 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Na podstawie tych ofert Miasto Poznań zleciło zadania publiczne i udzieliło dotacji w kwocie 6.147.786 zł (19 % ogółu).

Komisje konkursowe powołane do rozpatrywania złożonych ofert nie stosowały jednolitych zasad ich oceny. Świadczą o tym liczby punktów przyznanych przez komisje wg kryterium „stosunek dotacji z budżetu Miasta Poznania do całości kosztów przedsięwzięcia”, za który oferta mogła uzyskać maksymalnie 10 punktów. Ustalenia kontroli NIK wykazały bowiem, że w pierwszej edycji konkursu na 2009 r. 5 punktów otrzymały oferty, w których udział wnioskowanej kwoty dotacji do całości środków finansowych zadania wynosił od 50% do 86%, podczas gdy w innej edycji konkursu oferty z udziałem na poziomie od 35% do 78% otrzymały 10 pkt. Jednocześnie w pierwszej edycji konkursu na 2010 r. 10 pkt otrzymały oferty, w których udział wnioskowanej kwoty dotacji do całości środków finansowych zadania wynosił zarówno 100%, jak i 26%, a 5 pkt otrzymały oferty z udziałem 85% jak i 55%. Zdaniem NIK, opisana wyżej dowolność postępowania pracowników Urzędu Miasta Poznania i członków komisji konkursowych przy ocenie ofert, które wpłynęły w związku z ogłoszeniem otwartych konkursów na realizację zadań publicznych, wskazuje na możliwość występowania w tym obszarze mechanizmów korupcyjnych. W ocenie NIK, dopuszczenie przez Pana Prezydenta do rozpatrywania ofert z zastosowaniem niejednolitych zasad ich oceny, mogło mieć wpływ na wyniki ogłoszonych konkursów.

Ustalenia kontroli NIK wykazały również nieprawidłowość w działalności Miasta Poznania związaną z podpisaniem umowy nr KF/020/2010, zawartej w dniu 15 stycznia 2010 r. z klubem sportowym Warta na realizację zadania publicznego pod nazwą: »Całoroczne zajęcia sportowe w poznańskich klubach w ramach Młodzieżowych Centrów Sportu (...)«, w wyniku której Miasto Poznań przekazało 244.000 zł dotacji. Umowa podpisana została w imieniu Miasta Poznania przez dyrektora Wydziału Sportu. Stwierdzono, że kwota dotacji przekazana na podstawie tej umowy przekraczała zakres upoważnienia udzielonego ww. osobie przez Pana Prezydenta. Zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

⁶ j.t. Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223

Badanie zapisów 20 umów zawartych przez Miasto Poznań w 2010 r. wykazało, że podano w nich nieaktualne podstawy prawne dotyczące ustawy o finansach publicznych i o rachunkowości, a w 3 umowach zawartych po 25 czerwca 2010 r. – również ustawy Prawo zamówień publicznych.

Dotacje na realizację zleconych zadań w kwocie 538.250 zł przekazane zostały przez Miasto Poznań z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 62 dni, w stosunku do terminów określonych w umowach.

Trzy umowy zawarte po 11 marca 2010 r. (spośród pięciu objętych badaniem) podpisane zostały z kolei przed ogłoszeniem wyników otwartego konkursu ofert, co naruszało postanowienia art. 15 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Na podstawie tak zawartych umów Miasto Poznań wypłaciło dotacje w kwocie 643.294 zł. W trakcie kontroli nieprawidłowość ta tłumaczona była pilnością realizacji zleconych zadań, co jednak nie usprawiedliwiała działania niezgodnego z obowiązującymi przepisami.

W ocenie NIK, Miasto Poznań nie wywiązało się w pełni z obowiązków określonych w art. 17 ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie w zakresie kontroli i oceny realizacji zleconych zadań. Tylko pięć kontroli przeprowadzonych przez pracowników Wydziału Kultury Fizycznej Urzędu Miasta Poznania w latach 2009–2010 dotyczyło prawidłowości wykorzystania przekazanych dotacji. Kontrolami tymi objęto 36.000 zł udzielonych dotacji, co stanowiło zaledwie 0,1% ogółu. Przedmiotem pozostałych 118 kontroli przeprowadzonych w tym okresie przez pracowników Wydziału Kultury Fizycznej Urzędu Miasta Poznania była zgodność prowadzonych zajęć sportowych z ofertą. Pracownicy Urzędu Miasta Poznania sprawdzili także pod względem rachunkowym i merytorycznym wszystkie złożone sprawozdania częściowe i końcowe. W przypadku 40 objętych kontrolą NIK umów o dotacje, nie był kontrolowany sposób prowadzenia przez podmioty, którym zlecone zostały zadania publiczne, obowiązkowej dokumentacji źródłowej. Natomiast z ustaleń kontroli wynika, że sześć z tych organizacji pozarządowych wydatkowało środki (lub dokonało kompensaty) w kwocie 49.999,73 zł (tj. 43% kwot wydatkowanych przez te organizacje, które objęte były badaniem) po terminach określonych w umowach (od 3 dni do 5 miesięcy).

6. NIK pozytywnie ocenia zlecenie przez Urząd Miasta Poznania w latach 2009–2011 (do 31 maja) podmiotom zewnętrznym prowadzenia pozalekcyjnych zajęć sportowych, na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, stosownie do postanowień art. 11 ust. 2 ww. ustawy oraz na podstawie wniosku – w trybie art. 19a tej ustawy, przeznaczając na ten cel dotacje w kwocie 3.122,5 tys. zł.

Dotacje na dofinansowanie zajęć pozalekcyjnych trzech z dziesięciu badanych umów przekazywane były z opóźnieniem wynoszącym od jednego dnia (kwota 70.000 zł) do 16 dni (kwota 30.700 zł). NIK wskazuje także na zwłokę w rozliczaniu dotacji na realizację zajęć pozalekcyjnych, udzielonych na podstawie czterech z dziesięciu objętych kontrolą umów. W skrajnym przypadku od momentu złożenia sprawozdań z realizacji umowy do czasu rozliczenia udzielonej dotacji, upłynął przeszło rok.

Ustalenia kontroli NIK wykazały ponadto, że sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za miesiąc maj 2011 r. sporządzone zostało i podpisane przez

Pana Prezydenta w dniu 14 czerwca 2011 r., tj. 4 dni po upływie terminu określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷. NIK zwraca uwagę, że niesporządzenie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) udzielanie dotacji podmiotom zewnętrznym wyłącznie na zadania publiczne przewidziane w obowiązujących przepisach prawa,
- 2) przestrzeganie warunków określonych w uchwałach Rady Miasta Poznania przy przyznawaniu i pozbawianiu stypendiów sportowych,
- 3) zamieszczanie w ogłoszeniach otwartych konkursów ofert wszystkich obowiązkowych informacji,
- 4) zapewnienie rzetelnej i jednolitej oceny ofert zgłoszonych do otwartych konkursów na realizację zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu,
- 5) wyeliminowanie nieprawidłowości przy zawieraniu umów na realizację zlecanych zadań oraz rozliczaniu udzielonych dotacji,
- 6) podjęcie działań organizacyjnych zapewniających kontrolę dokumentacji źródłowej dotyczącej zleconych zadań,
- 7) przekazywanie środków dotacji w terminach określonych w umowach.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie miesiąca od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora delegatury NIK w Poznaniu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

⁷ Dz. U. Nr 20, poz. 103