



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.024.02.2015

P/15/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/005 - Dotacje ¹ jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Ewa Kruszyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr 95920 z 7 sierpnia 2015 r. i nr 98556 z 15 października 2015 r. Maria Wojcińska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97410 z 1 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4, 1472, 1473)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Poznania, plac Kolegiacki 17, 61-841 Poznań (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jaśkowiak, Prezydent Miasta Poznania

Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w sposób prawidłowy zorganizowano w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. współpracę z organizacjami pozarządowymi polegającą w szczególności na zlecaniu zadań publicznych, m.in. w przedmiocie tworzenia Rocznych Programów Współpracy Miasta Poznania z Organizacjami Pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 udpp (dalej: roczne programy współpracy). Zapewniono obsługę kadrową w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz udzielania dotacji w trybie ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej: udpp).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na podaniu w tej samej umowie różnych terminów rozpoczęcia realizacji zadania publicznego (sześć umów), nierzetelnym zweryfikowaniu danych zawartych w sprawozdaniach końcowych z wykonania zadań publicznych oraz nierzetelnym sporządzeniu dwóch sprawozdań z realizacji rocznych programów współpracy Miasta Poznania z Organizacjami Pozarządowymi za 2013 i 2014 rok.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę określającą szczegółowy sposób konsultacji z Poznańską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp (dalej również podmioty lub organizacje pozarządowe) projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji³. W okresie objętym kontrolą konsultacjom podlegało 15

¹ Kontrolą objęte były dotacje, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014, poz. 1118 ze zm.), udzielone podmiotom wymienionym w art. 3 tej ustawy na realizację zadań publicznych określonych w art. 4.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej bądź ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Uchwała nr LXXX/1201/V/2010 Rady Miasta Poznania z 9 listopada 2010 r.

projektów, dotyczących m.in. rocznych programów współpracy na 2014 i 2015 rok, Programu Wspierania Rodziny i Rozwoju Pieczy Zastępczej, wykazu kąpielisk na terenie miasta Poznania w 2013 i 2014 r. oraz Programu ochrony środowiska przed hałasem. Stwierdzono, że konsultacje rocznych programów współpracy na 2014 i 2015 r. zostały przeprowadzone zgodnie z uchwałą.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 170, 215, 409-411, 435-438)

Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę określającą tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatyw lokalnych⁴. W wyniku kontroli 10 wniosków, spośród 108, które w okresie objętym kontrolą wpłynęły do Urzędu, stwierdzono, że zostały one złożone przez uprawnione podmioty, a ich oceny dokonała powołana w tym celu komisja⁵.

(dowód: akta kontroli str. 23-47, 52-71, 258, 353)

Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę określającą tryb powoływania członków oraz organizację i tryb działania Poznańskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego (dalej: PRDPP)⁶. Zgodnie z uchwałą, PRDPP mogła zostać utworzona w drodze zarządzenia Prezydenta, na wniosek organizacji pozarządowych, działających na terenie Miasta Poznania lub prowadzących działalność na rzecz jego mieszkańców. W latach 2013-2015 Prezydent wydał cztery zarządzenia dotyczące powołania członków Rady⁷. Została ona zorganizowana zgodnie z uchwałą, tj. składała się z przedstawicieli Rady Miasta Poznania, Prezydenta oraz organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 udpp i pełniła funkcję opiniotawczą-doradczą Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 72-97, 409, 432-434)

Roczne programy współpracy na lata 2013-2015 zawierały elementy, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 1-11 udpp, w tym m.in. cele programu, formy współpracy, priorytetowe zadania publiczne⁸, wysokość środków planowanych na realizację programu oraz tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Projekty rocznych programów współpracy, w szczególności rodzaje zadań publicznych objętych współpracą, były tworzone we współpracy z przedstawicielami organizacji pozarządowych (podczas spotkań warsztatowych i konsultacji).

Realizacja rocznych programów współpracy była jednym z elementów zmierzających do osiągnięcia celów określonych w Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030. Wskaźniki założone w Strategii dotyczyły m.in. liczby inwestycji realizowanych z udziałem mieszkańców; liczby konsultacji z organizacjami pozarządowymi; liczby organizacji pozarządowych biorących udział w konsultacjach oraz liczby organizacji pozarządowych składających oferty na realizację zadań publicznych i zostały określone w sposób wymierny (w dokumencie wskazano wartość bazową oraz wartość oczekiwaną w latach 2020 i 2030). Sprawozdania z realizacji programów, zawierające m.in. dane liczbowe w zakresie współpracy, wnioski wynikające z analizy realizacji programów oraz rekomendacje na przyszły rok były sporządzane terminowo, tj. do 30 kwietnia roku następnego.

(dowód: akta kontroli str. 12, 14, 19-22, 98-247, 258)

⁴ Uchwała nr VIII/66/VII/2011 Rady Miasta Poznania z 22 marca 2011 r.

⁵ Środki wydatkowane na cele wskazane we wnioskach pochodziły z rezerwy celowej.

⁶ Uchwała nr XI/115/VI/2011 Rady Miasta Poznania z 17 maja 2011 r.

⁷ Zarządzenia Prezydenta nr: 44/2013/P, 62/2014/P, 166/2015/P, 399/2015/P.

⁸ Rodzaje zadań publicznych wskazanych w rocznych programach współpracy: Pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób; wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej; ochrona i promocja zdrowia; działalność na rzecz osób niepełnosprawnych; działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym; działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie; kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej; ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego; turystyka i krajoznawstwo; promocja i organizacja wolontariatu (2015); upowszechnianie i ochrona praw konsumentów (2013, 2014); działalność na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka (2014, 2015); przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym oraz działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w art. 4 pkt 1-32 udpp (2015).

W kartach stanowisk pracy pracowników zatrudnionych w 12⁹ komórkach organizacyjnych Urzędu wskazano na obowiązki związane z udzielaniem, kontrolą i rozliczaniem dotacji. Ponadto, w strukturze Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu wyodrębniono Oddział Koordynacji Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, który zajmował się m.in. przygotowywaniem rocznych programów współpracy, koordynacją procedur zlecania zadań publicznym organizacjom pozarządowym, koordynacją konsultacji społecznych z organizacjami pozarządowymi, analizą efektów współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi oraz organizacją i obsługą spotkań PRDPP.

W ocenie NIK, podział zadań był proporcjonalny do liczby konkursów oraz zawieranych umów.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 248-257)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stwierdzono, że przy dokonywaniu oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej, nie brano pod uwagę wszystkich kryteriów określonych w art. 19c ust. 2 udpp, tj. szczegółowych kryteriów oceny wniosku określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oraz jego celowości z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. Zgodnie z § 8 uchwały Rady Miasta Poznania nr VIII/66/VI/2011 z 22 marca 2011 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatyw lokalnych, do oceny wniosku o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej pod uwagę brane są następujące kryteria: znaczenie zadania dla realizacji celów Miasta Poznania zgodnie ze Strategią Rozwoju Miasta; celowość realizacji zadania z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej; możliwości realizacji zadania przez wnioskodawcę; wkład pracy własnej wnioskodawcy w formie pracy społecznej; udział finansowy wnioskodawcy w realizację zadania; udział rzeczowy wnioskodawcy w realizację zadania; stopień zaawansowania w przygotowaniu zadania; udział finansowy Miasta Poznania niezbędny do realizacji zadania oraz ewentualne koszty, jakie będzie ponosiło Miasto w konsekwencji realizacji zadania; doświadczenie w realizacji zadań objętych wnioskiem oraz planowany termin zakończenia realizacji zadania (w przypadku inwestycji). Z protokołów komisji ds. opiniowania wniosków inwestorów lokalnych wynikało, że z uwagi na ograniczone środki budżetowe, w pierwszej kolejności przyznawano środki stowarzyszeniom, które posiadały pełną dokumentację z pozwoleniem na budowę, a w dalszej kolejności – podmiotom, które posiadały dokumentację, a pozwolenie na budowę było na etapie załatwiania lub dokumentacja – w fazie uzgodnień (ustalono, że składane wnioski dotyczyły wyłącznie działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, tj. przede wszystkim budowy dróg, kanalizacji i oświetlenia). Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Lokalowej wyjaśniła m.in., że ze względu na ograniczenia budżetowe trzeba brać pod uwagę te kryteria, które pozwalają na realizację zadania i osiągnięcie założonego celu. Wskazała ona również, że celowość realizacji zadania jest brana pod uwagę zarówno przez rady osiedli, które dokonują opiniowania wniosków, jak również przez komisję. Zdaniem NIK, ocena powinna być dokonywana w oparciu o wszystkie ustalone kryteria, gdyż w uchwale Rady Miasta nie wskazano na fakultatywność ich stosowania. Sposób oceny powinien następnie zostać czytelnie przedstawiony w protokołach komisji ds. opiniowania wniosków inwestorów lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 47-51, 55-71, 354, 362, 374-375, 385)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, podjęte w Urzędzie działania organizacyjne wspierały realizację zadań dotyczących współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi, w szczególności w zakresie zlecania zadań publicznych.

⁹ Wydział Ochrony Środowiska, Biuro Miejskiego Rzecznika Konsumentów, Wydział Kultury, Wydział Działalności Gospodarczej i Rolnictwa, Biuro Miejskiego Konserwatora Zabytków, Biuro Koordynacji Projektów, Wydział Finansowy, Wydział Rozwoju Miasta, Wydział Oświaty, Wydział Sportu, Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych, Gabinet Prezydenta.

2. Sposób zlecania zadań publicznych w trybie konkursowym i pozakonkursowym, w tym przekazywania środków publicznych organizacjom pozarządowym na realizację tych zadań

Opis stanu faktycznego

2.1. W 2013 r. podpisanych zostało 585 umów o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego w okresie do roku, w trybie art. 13 udpp (dalej również w trybie konkursowym), na podstawie których przyznano dotacje w wysokości 26.422.668,00 zł, w 2014 r. – 575 umów w wysokości 20.666.018,00 zł i w I połowie 2015 r. – 399 umów w wysokości 1.454.778,00 zł.

W latach 2013-2015 (I połowa) zawarto 15 umów o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego w okresie wieloletnim w trybie konkursowym, na podstawie których przyznano dotacje w wysokości 13.381.674,00 zł.

W 2013 r. podpisanych zostało 136 umów o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego w trybie 19a udpp (dalej również w trybie pozakonkursowym), na podstawie których przyznano dotacje w wysokości 787.400,00 zł, w 2014 r. – 201 umów w wysokości 1.148.226,00 zł i w I połowie 2015 r. – 48 umów w wysokości 200.125,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 760-769)

W przyjętym przez Radę Miasta Poznania 8 kwietnia 2014 r. sprawozdaniu z realizacji rocznego programu współpracy Miasta Poznania z Organizacjami Pozarządowymi na 2013 rok podano, że projekty zrealizowane w 2013 r. pokryte zostały środkami pochodzącymi z dotacji z budżetu Miasta Poznania w 70,57%, tj. w kwocie 51.858.990,11 zł (wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.), z czego w ramach otwartych konkursów ofert w kwocie 51.075.050,85 zł i w trybie pozakonkursowym (tzw. „małe granty”) w kwocie 783.939,26 zł.

(dowód: akta kontroli str. 172)

Według rocznego sprawozdania Rb-28S za 2013 r. z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (korekta nr 2 z 10 kwietnia 2014 r.), dotacje celowe z budżetu Miasta Poznania, udzielone w trybie art. 221 ustawy o finansach publicznych, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji podmiotom wyniosły 54.954.628,21 zł, tj. o 3.095.638,10 zł więcej niż zostało wykazane w sprawozdaniu z realizacji rocznego programu współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 790-816)

W przyjętym przez Radę Miasta Poznania 14 kwietnia 2015 r. sprawozdaniu z realizacji rocznego programu współpracy Miasta Poznania z Organizacjami Pozarządowymi na 2014 rok podano, że projekty zrealizowane w 2014 r. pokryte zostały środkami pochodzącymi z dotacji z budżetu Miasta Poznania w 71,3%, tj. w kwocie 61.599.868,01 zł (wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.), z czego w ramach otwartych konkursów ofert w kwocie 60.480.114,51 zł i w trybie pozakonkursowym (tzw. „małe granty”) w kwocie 1.119.753,50 zł.

(dowód: akta kontroli str. 217)

Według rocznego sprawozdania Rb-28S za 2014 r. (korekta nr 3 z 10 kwietnia 2015 r.), dotacje celowe z budżetu Miasta Poznania, udzielone w trybie art. 221 ustawy o finansach publicznych, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji podmiotom wyniosły 64.261.605,12 zł, tj. o 2.661.737,11 zł więcej niż zostało wykazane w sprawozdaniu z realizacji rocznego programu współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 790-795, 817-835)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynął jeden wniosek organizacji pozarządowej o realizację zadania publicznego w trybie określonym w art. 12 udpp (w obszarze „Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego”). Został on rozpatrzony przez pracowników Urzędu zgodnie z przepisami udpp, tj. wniosek zawierał opis zadania publicznego przeznaczonego do realizacji oraz szacunkową kalkulację kosztów jego

realizacji, a Prezydent po uznaniu celowości realizacji zadania publicznego ogłosił otwarty konkurs ofert.

(dowód: akta kontroli str. 11, 13, 15-16, 652-660)

W badanym okresie Prezydent ogłosił dwa otwarte konkursy ofert na realizację zadań publicznych z uwzględnieniem trybu przewidzianego w art. 16 ust. 7 udpp¹⁰ tj. zlecenia przez wybranego oferenta realizacji zadań podmiotowi niebędącemu stroną umowy. W celu zapewnienia jawności i uczciwej konkurencji, organizacje pozarządowe¹¹ zostały zobowiązane do każdorazowego ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych¹², z obligatoryjnym zaangażowaniem do składu Komisji Konkursowej przedstawiciela Miasta Poznania.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 17-18, 661-710)

2.2. W wyniku kontroli prawidłowości zlecenia zadań publicznych podmiotom w latach 2014-2015 (I połowa) w ramach otwartych konkursów ofert w trybie udpp¹³, stwierdzono, że konkursy były ogłaszane przy zachowaniu wymogów określonych w art. 13 ust. 1-3 i 5 udpp, a mianowicie termin do składania ofert wynosił co najmniej 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia, ogłoszenie konkursu zawierało co najmniej informacje wymagane udpp i nastąpiło po przekazaniu Radzie Miasta Poznania projektu uchwały budżetowej oraz zostało właściwie podane do publicznej wiadomości. Do opiniowania ofert powołane zostały komisje konkursowe spełniające wymogi określone w udpp. Ogłoszenia o wynikach ww. konkursów zawierały wszystkie elementy wymagane w udpp i zostały prawidłowo opublikowane.

(dowód: akta kontroli str. 766, 596-599, 872-917)

Poddane analizie 24 umowy zawarte z podmiotami wyłonionymi w ww. konkursach¹⁴, sporządzone były zgodnie z ramowym wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania¹⁵ (dalej: rozporządzenie z 15 grudnia 2010 r.). Okres obowiązywania 18 umów określony został prawidłowo i zgodnie z harmonogramem, natomiast w treści sześciu umów podano różne terminy rozpoczęcia realizacji zadań publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 596-599, 872-1108)

W terminie od dwóch do 31 dni po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert zawarto 16 umów, po upływie 39 dni – jedną umowę i po upływie od 60 do nawet 144 dni – siedem umów.¹⁶

(dowód: akta kontroli str. 596-599, 872-917)

Stosownie do art. 15 ust 4 udpp, po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej, bez zbędnej zwłoki, zawiera umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi podmiotami.

¹⁰ Tzw. regranting.

¹¹ Tzw. operatorzy programów regrantingowych.

¹² Konkurs na realizację tzw. „mikrograntów”.

¹³ Konkursy o nr: KSz-IV.524.4.1.2012, ZSS-III.8120.13.51.2012, KD-I.524.6.1.2013, KD-I.524.7.1.2013, OS-IV.524.2.2014, 1/2015, 5/2015, 13/2015, 14/2015, 17/2015, 19/2015, 24/2015, 26/2015, 28/2015, 32/2015, 33/2015 i 36/2015,

¹⁴ Umowy o nr: KD-I.526.1.91.2013 z 4 czerwca 2013 r., KD-I.526.3.59.2014 z 17 czerwca 2014 r., KD-I.526.1.8.2014 z 18 lutego 2014 r., KD-I.526.3.14.2014 z 25 marca 2014 r., KL-II.526.1.57.2015 z 2 kwietnia 2015 r., KL-II.526.1.41.2015 z 26 maja 2015 r., KD-I.526.1.20.2013 A z 21 lutego 2013 r., KD-I.526.3.23.2014 z 4 marca 2014 r., ZSS-VI.526.59.2014 z 2 stycznia 2015 r., ZSS-VI.526.20.2015 z 31 marca 2015 r., ZSS-VI.526.35.2015 z 29 czerwca 2015 r., ZSS-VI.526.24.2015 z 31 marca 2015 r., ZSS-III.526.113.2012 z 2 stycznia 2013 r., ZSS-III.526.114.2012 z 2 stycznia 2013 r., ZSS-III.526.111.2014 z 31 grudnia 2014 r., ZSS-III.526.4.2015 z 2 marca 2015 r., ZSS-II.526.24.2015 z 25 maja 2015 r., ZSS-II.526.33.2015 z 24 czerwca 2015 r., Sp-I.526.2.001.2015 z 2 stycznia 2015 r., Sp-I.526.2.011.2015 z 19 stycznia 2015 r., Sp-I.526.2.236.2015 z 3 marca 2015 r., Sp-I.526.2.359.2015 z 2 marca 2015 r., Sp-I.526.2.360.2015 4 maja 2015 r. i OS-IV.526.6.2014 z 15 maja 2014 r.

¹⁵ Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 25.

¹⁶ Umowę nr KD-I.526.1.91.2013 zawarto 4 czerwca 2013 r., tj. po 116 dniach, nr KD-I.526.3.59.2014 - 17 czerwca 2014 r., tj. po 144 dniach, nr KD-I.526.1.8.2014 - 18 lutego 2014 r., tj. po 84 dniach, nr KD-I.526.3.14.2014 - 25 marca 2014 r., tj. po 60 dniach, nr KL-II.526.1.57.2015 - 2 kwietnia 2015 r., tj. po 72 dniach, nr KL-II.526.1.41.2015 - 26 maja 2015 r., tj. po 105 dniach, nr KD-I.526.3.23.2014 - 4 marca 2014 r., tj. po 39 dniach i nr ZSS-VI.526.35.2015 - 29 czerwca 2015 r., tj. po 102 dniach.

Zastępca Dyrektora Wydziału Kultury wskazał, że zawarcie umów po upływie od 39 do 144 dni wynikało z konieczności opracowania aktualizacji oferty z powodu udzielenia dotacji w kwocie niższej niż wnioskowana, co z kolei wiąże się z oczekiwaniem przez wnioskodawców na pozyskanie innych źródeł finansowania, wskazywanych w aktualizacji. Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych, zawarcie umowy po 102 dniach, wyjaśniła dopuszczeniem rozpoczęcia realizacji zadania publicznego w terminie późniejszym niż określony w ogłoszeniu konkursowym (tj. od 1 lipca 2015 r., a nie od 1 kwietnia 2015 r.).

W ocenie NIK, terminy zawarcia ww. umów były uzasadnione.

(dowód: akta kontroli str. 1109-1115, 1467-1471)

2.3. Łączna wysokość środków przyznanych w ww. trybie pozakonkursowym nie przekroczyła 20% dotacji planowanych w danym roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe, tj. w 2013 r. wyniosła - 1,47%, a w 2014 r. - 1,98%.

Nie stwierdzono, aby jednemu podmiotowi zlecono realizację zadań w tym trybie, na kwotę przekraczającą 20 tys. zł rocznie.

(dowód: akta kontroli str. 258, 392-397, 458-463, 766)

Szczegółową kontrolą prawidłowości zlecania zadań w trybie pozakonkursowym objęto 10 umów zawartych w 2013 r. i 10 - zawartych w 2014 r.¹⁷. Oferty realizacji zadań zostały złożone przez podmioty uprawnione, okres realizacji poszczególnych zadań nie przekraczał 90 dni, a wysokość dofinansowania lub finansowania w ramach jednego grantu - 10 000 zł.

Zgodnie z art. 19a ust. 3 udpp, oferty były publikowane na stronie internetowej Miasta oraz w siedzibie Urzędu. Zawierane umowy były zgodne z ramowym wzorem określonym w rozporządzeniu z 15 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 258, 259-287, 353-390, 400-410, 413-431, 464, 509-524, 526, 528-534, 536-556, 611-618)

2.4. Poddane kontroli zlecone podmiotom zadania publiczne, zarówno w trybie otwartych konkursów ofert, jak i w trybie pozakonkursowym, były zadaniami własnymi jednostki samorządu terytorialnego i należały do katalogu zadań wymienionych w art. 4 ust. 1 udpp. Skontrolowane zlecone zadania publiczne były zadaniami priorytetowymi ustalonymi do wykonania w rocznych programach współpracy z podmiotami, z wyjątkiem zadań zrealizowanych w obszarze pn. „Działalność na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka”¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 98-149, 870, 871, 1125-1133)

W przypadku zadania priorytetowego ustalonego w rocznym programie współpracy na 2014 r. do realizacji przez organ wykonawczy pn. „Organizacja opieki nad dziećmi od ukończenia 20 tygodnia życia do lat 3 w formie dziennego opiekuna na terenie miasta Poznania”, nie podjęto działań w celu zlecenia podmiotom tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 126, 1134, 1141)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelne i niezgodne ze stanem faktycznym podanie danych o dotacjach w sprawozdaniach z realizacji rocznych programów współpracy Miasta Poznania z Organizacjami Pozarządowymi na 2013 rok i 2014 rok, tj. w kwotach niższych

¹⁷ Wyboru dokonano w sposób losowy.

¹⁸ W obszarze tym nie określono jako priorytetowe, a zrealizowano następujące zadania pn.: „Podnoszenie jakości pracy placówek dla dzieci poniżej 3 roku życia poprzez opracowanie programu opiekuńczo-edukacyjnego żłobka i klubu dziecięcego oraz jego upowszechnienie w środowisku poznańskich żłobków i klubów dziecięcych” w 2013 r. w kwocie 50.000,00 zł, „Wsparcie na Starcie – profilaktyczne działania na rzecz małych dzieci i ich najbliższego środowiska: rodziny i żłobka poprzez prowadzenie programu szkoleniowego i opiekunów z poznańskich żłobków” w 2013 r. w kwocie 20.000,00 zł i „Wsparcie rodziców poprzez dofinansowanie żłobków niepublicznych z terenu Poznania w zakresie odpłatności za pobyt w tych placówkach dzieci w wieku od ukończenia 20 tygodnia do 3 lat” w 2013 r. w kwocie 12.000,00 zł, w 2014 r. w kwocie 250.000,00 zł i w I połowie 2015 r. w kwocie 492.000,00 zł.

o 3.095.638,10 zł za 2013 r. i o 2.661.737,11 zł za 2014 r. niż faktyczne wykonanie dotacji wynikające z rocznych sprawozdań Rb-28S za poszczególne lata.

(dowód: akta kontroli str. 172, 217, 790-835)

W wyjaśnieniach osoby odpowiedzialne w poszczególnych wydziałach Urzędu za powstanie tych nieprawidłowości podały, że doszło do nich wskutek przekazywania danych o udzielonych dotacjach m.in.: nieuwzględniających kwot wszystkich udzielonych dotacji z powodu spiętrzenia prac w związku z wykonywaniem ustawowych obowiązków w 2013 r. (Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Oddział Polityki Społecznej); nieuwzględniających kwot zwrotów dotacji dokonanych do 31 grudnia 2013 r. i 2014 r. lub uwzględniających kwoty zwrotów dokonanych po ww. datach; uwzględniających kwoty dotacji pomimo rezygnacji podmiotu z wykonania zadania publicznego; obarczonych „błędami pisarskimi”.

(dowód: akta kontroli str. 836-866)

Błędne wykazanie kwot dotacji w sprawozdaniach z realizacji programów współpracy spowodowane było niezachowaniem należytej staranności przy sporządzaniu danych do sprawozdań przez poszczególne wydziały merytoryczne biorące udział w udzielaniu dotacji, niewypracowaniem zasad w tym zakresie, a w konsekwencji świadczyło o słabości systemu kontroli zarządczej w tym obszarze.

2. W sposób niejednolity podano w sześciu umowach termin rozpoczęcia realizacji zadań publicznych. W § 2 pkt 1 umów termin ten ustalono od dnia ich zawarcia, przy jednoczesnym zobowiązaniu zleceńbiorców w pkt 2 tego paragrafu do wykonania zadań publicznych „zgodnie z ofertą, z uwzględnieniem aktualizacji opisu poszczególnych działań/harmonogramu/kosztorysu”, w których to aktualizacjach (stanowiących załącznik do umów) zaakceptowano harmonogram realizacji poszczególnych działań w okresie wcześniejszym. Dotyczyło to następujących umów: nr KD-I.526.1.91.2013 z 4 czerwca 2013 r., nr KD-I.526.3.59.2014 z 17 czerwca 2014 r., nr KD-I.526.1.8.2014 z 18 lutego 2014 r., nr KD-I.526.3.14.2014 z 25 marca 2014 r., nr KL-II.526.1.57.2015 z 2 kwietnia 2015 r. i nr KL-II.526.1.41.2015 z 26 maja 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 920-1108)

W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora Wydziału Kultury podał, że rozbieżności w terminach pomiędzy § 2 pkt 1 ww. umów a zapisami w harmonogramach wynikają z podziału projektu na część merytoryczną i finansową. Część merytoryczna, najczęściej o charakterze przygotowawczym i koncepcyjnym nie generuje żadnych kosztów finansowych ponoszonych z dotacji, wobec czego, zdaniem Zastępcy Dyrektora, nie zachodzi ryzyko wydatkowania środków z dotacji przed datą zawarcia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1109-1115)

W przypadku realizacji zadań publicznych na podstawie ww. umów nie doszło do rozliczenia dotacji za okres sprzed zawarcia umów. Jednak w ocenie NIK, podanie różnych terminów rozpoczęcia realizacji zleconego zadania publicznego nie tylko może wprowadzać w błąd zleceńbiorcę, ale przede wszystkim świadczy o nierzetelnie sporządzonych umowach i nienależytym zabezpieczeniu interesów zleceńodawcy ze względu na dopuszczenie możliwości finansowania zadania publicznego ze środków przyznanej dotacji przed podpisaniem umowy.

4. W otwartym konkursie na wsparcie realizacji wieloletnich zadań Miasta Poznania w obszarze „Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego na lata 2013-2016” członkowie komisji konkursowej dokonali nierzetelnej oceny wniosków (w 13 przypadkach zawyżono punktację łączną; w jednym, wskutek nieprawidłowego sumowania - dokonano zaniżenia punktacji łącznej; a w dziewięciu – nie nadano punktów za pojedyncze kryteria, czym potencjalnie zaniżono punktację łączną).

Zastępca Dyrektora Wydziału Kultury wyjaśnił, że w trakcie finalnego posiedzenia komisji konkursowej ma miejsce weryfikacja poprawności dokonania oceny przez członków komisji i dokonuje się korekt ewentualnych błędów.

W ww. konkursie nie dokonano jednak odpowiedniej korekty, co spowodowało upublicznienie błędnych danych m.in. na stronie internetowej Urzędu. Powyższe uchybienia nie wpłynęły jednak na prawidłowość przyznanych dotacji, tj. nadanie właściwej liczby punktów lub prawidłowe ich sumowanie nie skutkowałyby koniecznością przyznania dotacji podmiotowi, który jej nie otrzymał lub jej odebrania podmiotowi, któremu została ona przyznana.

Zastępca Dyrektora wskazał również, że błędy będą eliminowane m.in. poprzez dalsze prace nad doskonaleniem narzędzi informatycznych, wydłużenie czasu na dokonanie indywidualnej oceny ofert i wydłużenie czasu posiedzenia komisji.

(dowód: akta kontroli str. 589-590, 592-593, 600-601, 711-754)

5. W rocznym programie współpracy Miasta Poznania z Organizacjami Pozarządowymi na 2014 rok Rada Miasta Poznania określiła, w obszarze działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka, zadanie priorytetowe mające polegać na organizacji opieki nad dziećmi od ukończenia 20 tygodnia życia do lat 3 w formie dziennego opiekuna na terenie miasta Poznania¹⁹. W Urzędzie nie podjęto działań w celu zlecenia podmiotom realizacji ww. zadania, co w ocenie NIK, naruszało kryterium legalności w odniesieniu do wewnętrznych regulacji jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 126, 1134, 1141)

W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych podała, że pod koniec trzeciego kwartału dokonano w budżecie przesunięcia środków zaplanowanych na realizację ww. zadania na rzecz modernizacji placów zabaw w żłobkach publicznych. Jako przyczynę odstąpienia wskazała również na: trudności w pozyskaniu dziennych opiekunów w wyniku konkursu ogłoszonego przez Miasto w roku 2012, nową możliwość zatrudnienia dziennego opiekuna wprowadzoną udpp²⁰ i rozwój przedmiotowej formy opieki w sektorze prywatnym.

(dowód: akta kontroli str. 1134-1136, 1141-1176)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Ustalono, że w pięciu przypadkach²¹ termin rozpoczęcia realizacji zadania publicznego w trybie pozakonkursowym określony w umowie był późniejszy od terminu wskazanego w ofercie, stanowiącej załącznik do umowy. Zastępca Dyrektora Gabinetu Prezydenta uzasadnił to błędem. Zastępca Dyrektora Wydziału Kultury wskazał, że rozbieżności wynikają z obowiązującej procedury przyznawania dotacji, zgodnie z którą sporządzenie umowy może nastąpić dopiero w momencie zakończenia publikacji oferty, co bezpośrednio przekłada się na potencjalną niespójność pomiędzy datą rozpoczęcia zadania w ofercie, a datą rozpoczęcia zadania w umowie (sporządzanej niezwłocznie po zakończeniu publikacji). Jednocześnie wyjaśnił on, że w tym okresie zleceniobiorcy nie rozliczyli żadnych wydatków, a ponadto - ani przepisy prawa powszechnie obowiązującego ani wewnętrzne procedury²² nie wskazały sposobu postępowania w tej sytuacji i nie obowiązywały pracowników Wydziału do sporządzania notatek aktualizacji ofert.

W opinii NIK brak wewnętrznych uregulowań w tym zakresie może powodować wątpliwości zleceniobiorców co do zasad dotyczących terminu rozpoczęcia ponoszenia wydatków i ich kwalifikowalności.

(dowód: akta kontroli str. 464-469, 524-525, 527, 621-651)

¹⁹ § 21 pkt 2 uchwały Nr LVII/896/VI/2013 Rady Miasta Poznania z 15 października 2013 r.

²⁰ Nowelizacją ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 ustawą z dnia 13 lipca 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1457 ze zm.) rozszerzono katalog podmiotów mogących zatrudniać dziennych opiekunów o podmioty sektora prywatnego oraz pozarządowego.

²¹ Jeden przypadek dotyczył umowy procedowanej przez Gabinet Prezydenta, a cztery – umów procedowanych przez Wydział Kultury.

²² Zarządzenie Prezydenta Miasta Poznania nr 47/2014/P z 28 stycznia 2014 r. w sprawie procedowania przy zlecaniu zadań publicznych w trybie art. 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – z pominięciem otwartego konkursu ofert.

2. W celu umożliwienia członkom komisji konkursowych przy rozpatrywaniu ofert spełnienia wymogu określonego w art. 15 ust. 1 pkt 6 udpp²³ pracownicy Wydziału Kultury opracowywali – na podstawie swoich doświadczeń – propozycję punktową oceny możliwości organizacyjnych oferenta.

(dowód: akta kontroli str. 591, 593-594, 711-712, 727-730)

NIK zwraca uwagę, że komisja konkursowa przy rozpatrywaniu ofert winna uwzględniać, nie tylko ocenę, ale również analizę realizacji zadań publicznych zleconych w latach poprzednich. Ponadto, przyjęte rozwiązanie, sporządzania propozycji punktowej, może budzić wątpliwości co do niezależności dokonywania ocen przez członków komisji.

3. Rada Miasta Poznania nie skorzystała z możliwości określonej w art. 5a ust. 2 udpp i nie uchwaliła wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. W latach 2013-2015 (I połowa) zawarto 15 umów na wieloletnie wykonanie zadań publicznych, na podstawie których przyznano dotacje w wysokości 13.381.674,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 766, 1134-1140)

W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych podała, że nie podejmowano prób opracowania wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zastępca Dyrektora powołała również pismo otrzymane z Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej²⁴, w którym, podjęto próbę odniesienia się do możliwości ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych w roku następnym na podstawie wieloletniej prognozy finansowej, a nie, jak nakazuje przepis art. 13 ust. 5 udpp, na podstawie projektu uchwały budżetowej przekazanego organowi stanowiącemu²⁵. Wyjaśniono bowiem, że: „Mając na uwadze cel art. 13 ust.5 udpp oraz zakres przedmiotowy wieloletniej prognozy finansowej, wydaje się, że organ administracji publicznej może na jej podstawie, przed rozpoczęciem roku budżetowego, w tym przed przekazaniem organowi stanowiącemu projektu uchwały budżetowej, ogłosić otwarty konkurs ofert na przewidziane w niej zadania (przedsięwzięcia)”.

(dowód: akta kontroli str. 1134-1140)

Mając na uwadze skalę i powszechność zlecania przez Miasto Poznań wieloletnich zadań publicznych, zdaniem NIK, nieokreślenie ram tej współpracy z organizacjami pozarządowymi w wieloletnim programie, nie gwarantuje przejrzystego systemu współpracy z podmiotami w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych przez okres dłuższy niż rok, a także nie sprzyja racjonalnemu planowaniu zadań publicznych zleczanych tym podmiotom. Ponadto, NIK zwraca uwagę, że Rada Miasta Poznania przyzwoliła na udzielanie dotacji organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych tylko w okresie do roku.

4. Prezydent Miasta Poznania²⁶, zarządzeniem nr 88/2013/P z 8 lutego 2013 r., dokonał ostatecznego wyboru najkorzystniejszych ofert (zaopiniowanych pozytywnie i zarekomendowanych przez komisję konkursową do przyznania dotacji) i podjął decyzję o wysokości kwoty przyznanej dotacji 100.000,00 zł Fundacji Międzynarodowego Festiwalu Teatralnego Malta (obecnie Fundacja Malta), będąc w tym czasie jednym z członków organu nadzoru tej Fundacji.

Przepisy prawa nie zakazują pełnienia jednocześnie funkcji prezydenta i funkcji nadzorczej w fundacji, jednak, zdaniem NIK, przyznanie Fundacji przez Prezydenta środków z budżetu gminy, w której Prezydent pełni taką funkcję, może budzić wątpliwości co do bezstronności w podejmowaniu działań.

²³ Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 udpp, organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku podmiotów, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

²⁴ Pismo nr DPP-I-074-27-JK/13 z 1 października 2013 r.

²⁵ Zgodnie z art. 13 ust. 5 udpp, ogłoszenie otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych w roku następnym może nastąpić na podstawie projektu uchwały budżetowej przekazanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych.

²⁶ Poprzednio urzędujący Prezydent Miasta Poznania (do 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 948-953, 1177-1185)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w sposób prawidłowy od strony formalnej ogłaszane były w Urzędzie otwarte konkursy ofert, rozpatrywane oferty i ogłaszane wyniki. Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli budzi przede wszystkim nierzetelne sporządzenie dwóch sprawozdań z realizacji rocznych programów współpracy Miasta Poznania z Organizacjami Pozarządowymi za 2013 i 2014 rok, nierzetelne sporządzenie umów oraz niezachowanie zasady bezstronności przy udzieleniu jednej dotacji. Nieprawidłowości te świadczą o nieskutecznym systemie kontroli zarządczej.

3. Prawidłowość i rzetelność dokonywania rozliczeń udzielonych dotacji, w tym wywiązywania się z obowiązku kontroli i oceny realizacji zleconych zadań

Opis stanu faktycznego

3.1. Dotacje udzielone na podstawie 44 skontrolowanych umów²⁷ przekazane zostały w wysokościach i terminach określonych w tych umowach.

(dowód: akta kontroli str. 577-580, 1186-1188)

W ww. umowach zawarto uprawnienie zleceniodawcy do przeprowadzenia w toku realizacji zadania publicznego oraz do 5 lat po jego zakończeniu, kontroli prawidłowości wykonania zadania²⁸.

Pracownicy Urzędu przeprowadzili czynności kontrolne w siedzibie zleceniobiorcy w przypadku pięciu zleconych zadań publicznych, z czego jedno kontrolowano w toku realizacji zadania. Ponadto, kontroli poddano trzy zadania, których termin realizacji określony został do 31 grudnia 2015 r., z czego dwa na miejscu wykonywania zadania. Spośród 30 zrealizowanych zadań publicznych, siedem skontrolowanych zostało po ich zakończeniu, z czego dwa na miejscu realizacji. Według zapisów zawartych w protokołach kontroli, kontrole obejmowały m.in. badanie dokumentów księgowych, ewidencji księgowej, potwierdzeń zapłaty oraz prawidłowości danych przekazywanych w sprawozdaniach z realizacji zadania publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 555, 611-618, 755-758, 870-871)

Spośród 44 umów objętych kontrolą NIK, aneksowaniu podlegało siedem umów na realizację zadania (jedna umowa w trybie pozakonkursowym oraz sześć umów w trybie konkursowym). W przypadku umowy zawartej w trybie pozakonkursowym zleceniobiorca wystąpił o zwiększenie wkładu własnego, co miało przyczynić się do sprawniejszej i efektywniejszej realizacji zadań. W przypadku pozostałych umów zawieranie aneksów było spowodowane m.in. zmianą nazwy zleceniobiorcy oraz przesunięciem terminu płatności transzy.

(dowód: akta kontroli str. 419, 598, 870-871)

W przypadku 20 tzw. „małych grantów” objętych kontrolą, zleceniobiorcy wywiązali się z obowiązku przedkładania wymaganych sprawozdań. W jednym przypadku sprawozdanie zostało złożone nieterminowo i po jego weryfikacji pouczone zleceniobiorcę o obowiązujących przepisach w tym zakresie. W zawieranych umowach Miasto Poznań zobligowało zleceniobiorców do składania sprawozdań zgodnych z wzorem określonym w rozporządzeniu z 15 grudnia 2010 r. W przypadku 18 zadań procedowanych w trybie pozakonkursowym, zleceniobiorcy zostali w umowach zobowiązani do dołączania do sprawozdań dodatkowych materiałów mogących dokumentować działania faktycznie podjęte przy realizacji projektów (np. listy uczestników, raporty, publikacje, regulaminy lub inne druki wydane w ramach zadania). W przypadku rozliczania wkładu osobowego, w tym pracy społecznej członków i świadczeń wolontariuszy, należało dołączyć do sprawozdania dokumenty potwierdzające wykonanie pracy ww. osób.

²⁷ Umowy, o których mowa w punkcie 2.2 i 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁸ Zleceniobiorca na żądanie kontrolującego był zobowiązany dostarczyć lub udostępnić dokumenty i inne nośniki informacji oraz udzielić wyjaśnień i informacji w terminie określonym przez kontrolującego. Kontrola mogła być również przeprowadzona w siedzibie Zleceniobiorcy i w miejscu realizacji zadania publicznego.

Zgodnie ze stosowanym wzorem umowy, ewentualny brak złożenia sprawozdania skutkował pisemnym wezwaniem do złożenia dokumentu, a w dalszej kolejności nałożeniem kary umownej. Niezastosowanie się do wezwania mogło być podstawą odstąpienia od umowy przez zleciennodawcę. W jednym przypadku złożenie przez wykonawcę małego grantu sprawozdania nastąpiło po pisemnym wezwaniu zleciennobiorcy.

(dowód: akta kontroli str. 413-431, 509-523, 528-532, 536-556, 611)

W przypadku trzech zleconych zadań publicznych, weryfikacja przez pracowników Urzędu sprawozdań z ich realizacji, a w jednym przypadku również przeprowadzona kontrola (po zakończeniu zadania w siedzibie zleciennobiorcy), nie pozwoliły na stwierdzenie rozbieżności pomiędzy danymi wykazanymi w sprawozdaniach a dokumentacją źródłową.

(dowód: akta kontroli str. 1237-1466)

3.2. W Urzędzie prowadzona była ewidencja szczegółowa do konta 224 umożliwiająca ustalenie wartości przekazanych dotacji, według podmiotów je otrzymujących oraz według przeznaczenia środków. Słabość systemu finansowo - księgowego polegała na niemożności wygenerowania ww. ewidencji przez Wydział Finansowy w odniesieniu do konkretnej kategorii dotacji (objętej kontrolą NIK) bez podania przez poszczególne wydziały merytoryczne rozdziałów klasyfikacji budżetowej, w których dotacje te zostały ujęte.

(dowód: akta kontroli str. 792, 793, 1189-1203, 1214)

Według stanu na 31 grudnia 2013 r. i 2014 r. oraz 30 czerwca 2015 r. saldo końcowe winien konta 224 dla dotacji objętych kontrolą NIK wyniosło odpowiednio: 22.814.985,87 zł, 22.067.126,19 zł i 50.522.902,11 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1204-1227)

W związku z dotacjami udzielonymi na zadania publiczne realizowane w latach 2013-2015 (I połowa) dokonane zostały 232 zwroty środków w łącznej wysokości 446.869,77 zł, z czego kwota 2.666,79 zł stanowiła zwrot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem (8 zwrotów²⁹), kwota 407.178,80 zł - zwrot niewykorzystanych dotacji w terminie realizacji zadania (154 zwroty), kwota 35.773,48 zł - zwrot dotacji pobranej w nadmiernej wysokości (66 zwrotów), kwota 4,55 zł - zwrot odsetek bankowych (3 zwroty) i kwota 1.246,15 - przyczyna zwrotu niewyjaśniona ze względu na wysłanie dokumentów do Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

W Urzędzie wyegzekwowano kwotę dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem wraz z należnymi odsetkami w wysokości 248,34 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1228-1236)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie zweryfikowano sprawozdanie końcowe z 30 marca 2015 r. z wykonania zadania publicznego pn. „Transatlantyk Festiwal Poznań 2014” i zatwierdzono je jako prawidłowe, dokonując rozliczenia dotacji w kwocie 2.378.000,00 zł, pomimo, że sprawozdanie to wypełnione było nieprawidłowo i zawierało liczne błędy.

W części II pkt 4 „Zestawienie faktur (rachunków)” ww. sprawozdania Fundacja Transatlantyk nie wykazała numerów 281 dokumentów księgowych, na podstawie których ze środków pochodzących z dotacji rozliczono kwotę w wysokości 726.601,69 zł, do czego obliguje rozporządzenie z 15 grudnia 2010 r.³⁰ Zamiast wymaganego ww. rozporządzeniem numeru, wpisane były dane typu przykładowo: „rach z dn 01-08-2014 z dn UD z dn 01-08-2014” (lp. nr 12) lub „rachunek z dnia 28-05-2014 do UZ z dnia 28-05-2014” (lp nr 151), lub „zwrot kosztów podróży z dn 15/8/2014 dla M (...) Ch (...)” (lp. nr 619).

²⁹ Środki zwrócone w związku z wykorzystaniem dotacji niezgodnie z przeznaczeniem dotyczyły następujących zadań: wydania informatora dotyczącego oferty poznańskich instytucji i organizacji "Pomocny Poznań. Oferta instytucji i organizacji."; wspierania procesów edukacyjnych, promowania dzieci i młodzieży uzdolnionej; organizacji działań edukacyjnych dla dzieci i młodzieży podczas ferii zimowych i wakacji letnich; wzbogacania życia kulturalnego Poznania poprzez projekty artystyczne, w tym festiwale, konkursy i warsztaty, ze szczególnym uwzględnieniem międzynarodowych przedsięwzięć interdyscyplinarnych; realizacji działań integrujących psychoprofilaktykę z aktywnością sportową poprzez prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla dzieci i młodzieży Miasta Poznania – alkohol; organizacji imprez o zasięgu krajowym i lokalnym.

³⁰ Wzór sprawozdania określony w załączniku nr 3.

(dowód: akta kontroli str. 1237-1239, 1280-1310)

W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora Wydziału Kultury, który zatwierdził ww. sprawozdanie i potwierdził prawidłowość rozliczenia dotacji, podał m.in., że nienadanie numerów dowodom księgowym na rachunkach do umów o dzieło i zlecenia nie było uznawane za uchybienie, gdyż podanie informacji wg wyżej przytoczonego opisu, jako cech dokumentu, „pozwała zidentyfikować w sposób jednoznaczny jaki dowód księgowy i jaką operację gospodarczą koszt potwierdza w sprawozdaniu”.

(dowód: akta kontroli str. 1110-1116)

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż możliwości jednoznacznej identyfikacji dowodów księgowych wyszczególnionych w przedmiotowym sprawozdaniu przeczą na przykład 33 dokumenty księgowe wymienione pod lp. od 344 do 376 na łączną kwotę 14.850,00 zł wydatkowaną z dotacji, które posiadają ten sam opis (w kolumnie „numer dokumentu księgowego”), kwotę, datę wystawienia i zapłaty, co czyni z nich w sprawozdaniu jeden dowód księgowy dokumentujący jedną operację gospodarczą, ujęty w nim 33-krotnie. Podobnie, w przypadku 15 dokumentów wymienionych pod lp. od 377 do 390 i 397 na łączną kwotę 13.500,00 zł wydatkowaną z dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1287, 1288)

Ponadto, wg zatwierdzonego ww. sprawozdania, że środków pochodzących z dotacji pokryte zostały wydatki udokumentowane dwoma fakturami proforma nr DS.14000136 z 5 sierpnia 2014 r. na kwotę 1.377,60 zł (lp. nr 412) i do zamówienia 217480 z 4 sierpnia 2014 na kwotę 2.551,62 zł (lp. nr 469). W sprawozdaniu tym wykazano również dwukrotnie te same wydatki udokumentowane fakturą nr 00487/14 z 5 maja 2014 r. w wysokości 861,91 zł (lp. nr 895 i 909).

Powyższych nieprawidłowości nie ustalono również w toku kontroli przeprowadzonej w dniach 5, 23 i 24 marca 2015 r., podając w protokole kontroli, podpisanym przez kontrolerów i Zastępcę Dyrektora Wydziału Kultury, m.in., że Fundacja Transatlantyk zastosowała się do wzoru sprawozdania z wykonania zadania określonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia z 15 grudnia 2010 r. oraz że wyodrębniona dokumentacja księgowa prowadzona jest zgodnie z ustawą o rachunkowości, ustawą o podatku dochodowym od osób prawnych i innymi przepisami.

Do przeprowadzenia ww. kontroli upoważnieni zostali dwaj pracownicy Wydziału Kultury.

(dowód: akta kontroli str. 1287, 1288, 1290, 1300, 1312-1315)

Po pięciu miesiącach od dnia złożenia sprawozdania końcowego, Fundacja wniosła, 4 września 2015 r., korektę tego sprawozdania i dokonała zwrotu nienależnie pobranej dotacji w kwocie 3.980,02 zł wraz z odsetkami w kwocie 200,64 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1316-1369)

Zastępcą Dyrektora Wydziału Kultury wyjaśnił, że „przyjęty i stosowany przez Wydział Kultury mechanizm kontroli zakłada stosowanie metody statystycznej, polegającej na dokonywaniu czynności kontrolnych nie na całości dokumentacji finansowo-księgowej, lecz na losowo wybranej próbie dowodów księgowych”, wśród których nie znalazły się ww. dokumenty.

(dowód: akta kontroli str. 1110-1124)

W ocenie NIK, przyjęty i w pełni zrozumiały mechanizm kontroli na losowo wybranej próbie dokumentów, w żaden sposób nie tłumaczy niezakwestionowania faktur proforma wyszczególnionych w sprawozdaniu na etapie jego weryfikacji.

2. Nierzetelnie zweryfikowano sprawozdania końcowe z wykonania dwóch zadań publicznych przez Stowarzyszenie Ludzi z Epilepsją, Niepełnosprawnych i Ich Przyjaciół „KONICZYŃKA” pn.: „Dzienny Ośrodek Opiekuńczo Rehabilitacyjny z Terapią Zajęciową” i „Prowadzenie Całodobowego Ośrodka Opiekuńczo Rehabilitacyjnego typu Hostel dla osób z niepełnosprawnością intelektualną”. Ze środków pochodzących z dotacji rozliczono odpowiednio 115.000,00 zł i 130.000,00 zł.

W ww. sprawozdaniach w części II pkt 4 „Zestawienie faktur (rachunków)”, w przypadku wynagrodzeń nie zostały podane numery wyszczególnionych w nich dokumentów księgowych, a jedynie podano zapis o treści: „zbior. wynagrodz.”, co było niezgodne z rozporządzeniem z 15 grudnia 2010 r. Ponadto, w jednym sprawozdaniu, w przypadku dwóch dokumentów księgowych pn. „zbior. wynagrodz.” podano datę ich wystawienia późniejszą od daty ich zapłaty:

- pod lp. 5 jako data wystawienia dokumentu księgowego widnieje data 26 marca 2013 r., podczas gdy datę zapłaty na podstawie tego dokumentu podano o miesiąc wcześniejszą, tj. 26 lutego 2013 r.,
- pod lp. 10 jako data wystawienia dokumentu księgowego widnieje data 27 maja 2013 r., podczas gdy datę zapłaty na podstawie tego dokumentu podano o dzień wcześniejszą, tj. 26 maja 2013 r.

W obu ww. sprawozdaniach przy większości dokumentów księgowych podana została ta sama data ich wystawienia co dokonania zapłaty na podstawie tych dokumentów. Pomimo tego, nie przeprowadzono kontroli, a sprawozdania zatwierdzono jako prawidłowe, dokonując rozliczenia dotacji w łącznej kwocie 245.000,00 zł jako wykorzystanej w sposób prawidłowy.

(dowód: akta kontroli str. 1370-1466)

Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych, osoba dokonująca zatwierdzenia ww. sprawozdań i potwierdzająca rozliczenie dotacji, wyjaśniła, iż „przyjęto, że zapis „zbior. wynagrodz.” dotyczył łącznie comiesięcznych kosztów ponoszonych na wynagrodzenia pracowników – w tym koszt wynagrodzeń netto, składki ZUS, ubezpieczenia społeczne oraz koszty pracodawcy. Upoważnieni przedstawiciele Organizacji poinformowali pracownika dokonującego oceny sprawozdań, że każdy z poszczególnych składników wynagrodzeń opatrzony jest innym numerem PK, zatem zatwierdzano całkowity koszt wynagrodzeń na podstawie comiesięcznych zestawień zbiorczych. Podane w sprawozdaniach daty w ostatniej kolumnie pt. „data zapłaty” odnoszą się do terminu wypłaty wynagrodzenia netto osobie fizycznej.”

W pozostałym zakresie ww. błędów w sprawozdaniach, Zastępca Dyrektora, wytłumaczyła je w następujący sposób (nie podając źródła pochodzenia i nie dokumentując też podanych w wyjaśnieniach): „zatwierdzone sprawozdanie nie zawiera sprostowania oczywistej pomyłki pisarskiej” dotyczącej daty zapłaty (w lp. 5 powinna być data zapłaty 26 marca 2013 r. zamiast 26 lutego 2013 r., a w lp. 10 - 27 maja 2013 r. zamiast 26 maja 2013 r.); w sprawozdaniach przy większości dokumentów księgowych podana jest ta sama data wystawienia dokumentu co data dokonania zapłaty, gdyż większość dokumentów to faktury płacone gotówką.

(dowód: akta kontroli str. 1467-1471)

NIK zwraca uwagę, że wyszczególnienie w sprawozdaniu pozycji wydatków o tak ogólnej treści jak wynagrodzenie zbiorcze oraz podanie jednej tylko daty zapłaty nie potwierdza, że wszystkie składowe wynagrodzenia - składki ZUS, zaliczka na podatek dochodowy od osób fizycznych, wynagrodzenie netto - zostały zapłacone i mogą zostać rozliczone środkami pochodzącymi z dotacji. Rozliczenie dotacji na podstawie sprawozdania z tak ogólnie wyspecyfikowanymi kosztami dotyczącymi wynagrodzeń, niesie za sobą ryzyko wydatkowania środków dotacji na koszty, które nie zostały zapłacone, a pomimo tego ujęto je w kwocie wynagrodzenia zbiorczego, np. składek nieodprowadzonych do ZUS, a ujętych w kwocie wynagrodzenia zbiorczego.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli rozliczenia końcowe trzech udzielonych dotacji na zlecone zadania publiczne dokonane zostały nierzetelnie, a ich zatwierdzenie świadczy o słabości kontroli zarządczej.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnosi o:

³¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

- 1) jednolite określanie w umowach terminu realizacji zadań publicznych.
- 2) rzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji rocznego programu współpracy Miasta Poznania z Organizacjami Pozarządowymi.
- 3) usprawnienie systemu kontroli zarządczej w obszarze dotacji objętych kontrolą NIK, w szczególności w zakresie związanym z nadzorem nad rozliczaniem zadań zleconych organizacjom pozarządowym.
- 4) rozważenie zgłoszenia Radzie Miasta Poznania potrzeby uchwalenia wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Poznań, dnia 23 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor