

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

DAP-41007/97

Nr ewid. 168/98/P 97015/DAP

INFORMACJA

o wynikach kontroli

**DZIAŁALNOŚĆ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W ZAKRESIE
USTAWOWEGO NADZORU NAD STOWARZYSZENIAMI**

SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA	1
1. Charakterystyka kontroli	1
2. Synteza ustaleń kontroli	4
3. Uwagi i wnioski	10
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	11
1. Analiza stanu prawnego	11
1.1. Zagadnienia ogólne	11
1.2. Tworzenie stowarzyszeń	13
1.3. Nadzór nad stowarzyszeniami	15
1.4. Zlecanie wykonania zadań państwowych stowarzyszeniom	16
2. Istotne ustalenia kontroli	21
2.1. Wykonywanie przez wojewodów nadzoru nad stowarzyszeniami	21
2.2. Zlecanie przez wojewodów zadań państwowych stowarzyszeniom	37
2.3. Wykonywanie zleconych zadań państwowych przez stowarzyszenia	46
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	52

Załącznik nr 1 - Wykaz jednostek kontrolowanych

Załącznik nr 2 - Wykaz podstawowych aktów prawnych obowiązujących w zakresie kontrolowanej działalności

I N F O R M A C J A

o wynikach kontroli działalności administracji rządowej w zakresie ustawowego nadzoru nad stowarzyszeniami

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Kontrola Nr P/97/015 „Działalność administracji rządowej w zakresie ustawowego nadzoru nad stowarzyszeniami” została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli było zbadanie i ocena prawidłowości wykonywania przez wojewodów ustawowego nadzoru nad stowarzyszeniami działającymi na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach¹ (zwana dalej: ustawa - Prawo o stowarzyszeniach) oraz zlecania stowarzyszeniom zadań państwowych przez wojewodów w 1997 r., a także realizacji tych zadań przez stowarzyszenia.

W zakresie działań organów nadzoru nad stowarzyszeniami kontrolą objęto okres od 10 kwietnia 1989 r. (wejścia w życie ustawy - Prawo o stowarzyszeniach) do 31 grudnia 1997 r., zaś w zakresie zlecania zadań państwowych stowarzyszeniom i ich realizacji przez stowarzyszenia od 1 stycznia 1997 r. do 31 grudnia 1997 r.

Kontrola została przeprowadzona od IV kwartału 1997 r. do II kwartału 1998 r. w 12 urzędach wojewódzkich (w Warszawie, Bydgoszczy, Gdańsku, Lublinie, Łomży, Opolu, Piotrkowie Trybunalskim, Radomiu, Rzeszowie, Tarnobrzegu, Tarnowie, Zielonej Górze) oraz 56 stowarzyszeniach. Liczbę skontrolowanych akt nadzoru nad stowarzyszeniami w poszczególnych urzędach wojewódzkich przedstawia tabela nr 1:

¹ Dz.U. Nr 20, poz. 104 ze zm.

Tabela nr 1

Sądy Wojewódzkie	Stan rejestru stowarzyszeń (Ns-Rej. St. A) na dzień 30 grudnia 1997 r. ²	Liczba skontrolowanych akt nadzoru ³ nad stowarzyszeniami w Urzędach Wojewódzkich	% skontrol. akt nadzoru
Ogółem	36953	574	2
Bydgoszcz	956	38	4
Gdańsk	1308	48	4
Lublin	1786	80	4
Łomża	486	35	7
Opole	911	34	5
Piotrków Trybunalski	689	32	5
Radom	636	25	4
Rzeszów	695	50	7
Tarnobrzeg	661	50	8
Tarnów	671	35	5
Warszawa	3330	100	3
Zielona Góra	545	47	9

Do kontroli wybrano stowarzyszenia, którym wojewodowie przyznali największe dotacje na wykonanie zadań państwowych w 1997 r. Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do informacji.

Nadto skontrolowano Dom Pomocy Społecznej prowadzony przez Zgromadzenie Sióstr Służebniczek NMP NP w Tarnobrzegu.

W kontroli koordynowanej przez Departament Administracji Publicznej uczestniczyło 11 delegatur NIK.

Działalność administracji rządowej w zakresie ustawowego nadzoru nad stowarzyszeniami nie była przedmiotem badań kontrolnych od czasu wejścia w życie ustawy - Prawo o stowarzyszeniach.

² Na podstawie „Informacji statystycznej o działalności wymiaru sprawiedliwości: Statystyka sądowa i penitencjarna, część I. Działalność sądów i jednostek penitencjarnych”, str. 278-280, Ministerstwo Sprawiedliwości Departament Organizacyjny, Warszawa 1998 r.

³ W kontrolowanych wydziałach urzędów wojewódzkich dokumenty dotyczące poszczególnych stowarzyszeń gromadzone były w oddzielnych teczkach.

Działalność stowarzyszeń była przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli w związku z udzielaniem i wykorzystaniem dotacji budżetowych na realizację zadań zleconych przez państwo. Informacje o wynikach tych kontroli wskazują, że wielu dysponentów środków budżetowych udzielających dotacji nie sprawowało wystarczającego nadzoru i kontroli nad wykorzystaniem środków przez jednostki niepaństwowe⁴. W wyniku kontroli u dysponentów głównych ustalono m.in., że nadzór ograniczał się często do akceptowania przedkładanych przez stowarzyszenia rozliczeń. Dysponenci środków budżetowych przeprowadzali sporadycznie kontrolę wykorzystania dotacji w stowarzyszeniach. Stwierdzone nieprawidłowości miały związek z brakiem należytej staranności ze strony dysponentów budżetowych oraz wynikały również z braku wystarczającego unormowania w przepisach obowiązków dysponentów i odpowiednio obowiązków jednostek wykorzystujących dotacje. Sytuacja ta uległa zmianie wówczas, gdy ustawą z dnia 16 listopada 1994 r. o zmianie ustaw : Prawo budżetowe oraz prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁵ zmieniono treść art. 20 ust. 3 - Prawa budżetowego, zobowiązując Radę Ministrów m.in. do wydania rozporządzenia określającego ogólne warunki i tryb zlecania zadań państwowym jednostkom niepaństwowym, zasady ustalania i rozliczania dotacji, tryb dokonywania ocen oraz sprawowania nadzoru i kontroli realizacji zadań zleconych. Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym⁶ (zwane dalej: rozporządzenie RM z dnia 13 lipca 1995 r.), które zostało następnie uchylone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań⁷ (zwane dalej: rozporządzenie RM z dnia 29 lipca 1997 r.). O uporządkowanie systemu dotowania jednostek niepaństwowych Najwyższa Izba Kontroli wnosiła w latach 1991-1994, przedstawiając wyniki poprzednich kontroli na ten temat. W informacji z września 1995 r. wyrażono przekonanie, że dopiero praktyka wykaże na ile nowe unormowania prawne

⁴ Wykorzystanie dotacji celowych przez towarzystwa społeczno-kulturalne i związki twórcze (informacja o wynikach kontroli, symbol akt ENK-41103-91); Informacja o wynikach kontroli udzielania i wykorzystania dotacji budżetowych przekazanych jednostkom niepaństwowym na realizację zadań zleconych przez państwo w 1993 roku (Nr ewid. 3195/22/A/94, styczeń 1995 r.); Informacja o wynikach kontroli udzielania i wykorzystania dotacji budżetowych przekazanych jednostkom niepaństwowym na realizację zadań zleconych przez państwo w 1994 roku. Warszawa, wrzesień 1995 r.

⁵ Dz.U. Nr 133, poz. 685.

⁶ Dz.U. Nr 87, poz. 437.

⁷ Dz.U. Nr 94, poz. 573.

wyeliminują nieprawidłowości towarzyszące współpracy dysponentów środków budżetowych z jednostkami niepaństwowymi.

W Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1996 roku (tom I, str. 111) wskazano, że udzielanie dotacji dla jednostek niepaństwowych było przedmiotem kontroli u wszystkich dysponentów części budżetowych. Ponadto skontrolowano 111 jednostek, które otrzymały dotacje z budżetów wojewodów na realizację zadań państwowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli określenie warunków i trybu zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym, zasad ustalania i rozliczania dotacji z budżetu państwa oraz trybu dokonywania ocen oraz sprawowania nadzoru i kontroli realizacji zadań państwowych w wydanym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym przyczyniło się do wyeliminowania wielu nieprawidłowości występujących w latach poprzednich.

2. Synteza ustaleń kontroli

Sposób sprawowania nadzoru przez wojewodów nad stowarzyszeniami nie był zadawalający. Nie wykorzystywali oni w pełni instrumentów prawnych, w które wyposażyla ich ustawa - Prawo o stowarzyszeniach oraz dwa kolejne (w sensie czasowym) rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym. Z powodu zaniechania wykonywania czynności nadzorczych przez wojewodów, liczba stowarzyszeń ujawnionych w rejestrach sądowych nie odpowiadała liczbie stowarzyszeń faktycznie prowadzących działalność statutową. Kontrola wykonania umów zawartych przez wojewodów z 56 stowarzyszeniami na wykonanie zleconych zadań państwowych wykazała nieprawidłowości w 44 przypadkach. Polegały one na nieprzestrzeganiu przepisów rozporządzeń w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym i ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych przy wydatkowaniu środków budżetowych.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie zlecania zadań przez wojewodów stanowiły naruszenie dyscypliny budżetowej.

Oddziaływanie wojewody w zakresie działalności statutowej stowarzyszeń

- 2.1.** We wszystkich (12) skontrolowanych urzędach wojewódzkich wojewodowie wypowiadali się w terminie ustawowym - 14 dni, w sprawie złożonych przez komitety założycielskie do sądów rejestrowych wniosków o rejestrację, stowarzyszeń, co do zgodności z prawem załączonych dokumentów. Upoważnieni pracownicy 2 urzędów wojewódzkich z 12 poddanych kontroli, uczestniczyli jako zainteresowani w postępowaniach przed sądami rejestrowymi.

(część szczegółowa str. 22-23)

- 2.2.** Zarządy stowarzyszeń przysyłały informacje o składzie zarządu, miejscu zamieszkania członków, a także adresie siedziby stowarzyszenia wojewodom, z reguły po upływie ustawowego terminu - miesiąca (w niektórych przypadkach po kilkudziesięciu miesiącach), dopiero na żądanie albo w ogóle nie nadsyłały. W trakcie kontroli 574 akt nadzoru nad stowarzyszeniami w 12 urzędach wojewódzkich stwierdzono, że powyższe informacje zostały przekazane przez 279 pierwszych zarządów wybranych po zarejestrowaniu stowarzyszenia w terminie przewidzianym w ustawie. Tylko Wojewoda Rzeszowski był zawiadamiany przez zarządy stowarzyszeń wpisanych do rejestru w ciągu miesiąca od ich wyboru: o ich składzie, zmianach w ich składzie, miejscu zamieszkania członków, a także adresie siedziby stowarzyszenia.

(część szczegółowa str. 24-25)

- 2.3.** W ramach sprawowanego nadzoru wojewodowie przede wszystkim podejmowali czynności zmierzające do uzyskania od zarządów stowarzyszeń informacji o ich składzie, zmianach w ich składzie, składzie kolejnych zarządów. W celu uzyskania powyższych informacji 11 wojewodów zwróciło się o nadesłanie wyjaśnień do 265 stowarzyszeń, zaś do 100 o przekazanie odpisów uchwał na 574 skontrolowanych akt nadzoru nad stowarzyszeniami. Ustalono, iż 5 z 11 wojewodów nie podejmowało czynności przewidzianych prawem wobec niektórych stowarzyszeń, które po zarejestrowaniu nie przekazały jakichkolwiek informacji o przeprowadzeniu wyborów pierwszych władz statutowych albo nie uczyniły tego, gdy upłynęła kadencja ich władz i nie powiadomiły o wyborze kolejnych (ogółem 44 stowarzyszenia spośród 574, których akta nadzoru wybrano do kontroli). Stąd też w tych urzędach wojewódzkich nie było rozeznania, czy te stowarzyszenia rozpoczęły działalność statutową, czy ją zaniechały, czy tylko nie wywiązały się z wykonania ciążącego na nich ustawowego obowiązku powiadamiania organu nadzoru m.in. o składzie zarządu.

Trzech wojewodów 3-krotnie korzystało z ustawowego prawa do nałożenia grzywny na stowarzyszenia, zaś po zmianie ustawy - Prawo o stowarzyszeniach - do wystąpienia do sądu z wnioskiem o jej orzeczenie. W trakcie kontroli ustalono, że 5 wojewodów nie skorzystało z przysługującego im prawa do nałożenia grzywny albo wystąpienia do sądu o jej orzeczenie wobec 91 stowarzyszeń, które nie nadesłały w wyznaczonym terminie żądanych przez nich wyjaśnień lub odpisów uchwał walnego zgromadzenia w związku z wyborem władz.

Wojewodowie zwracali się do władz stowarzyszeń o złożenie wyjaśnień bądź nadesłanie dokumentów we wszystkich 12 przypadkach, kiedy wpływały skargi członków stowarzyszeń lub innych podmiotów na ich działalność.

W celu sprawdzenia zasadności przekazanych skarg były także przeprowadzane kontrole dokumentów w siedzibie stowarzyszenia (do czasu zmiany ustawy - Prawo o stowarzyszeniach). Kontrole wykonywano również z własnej inicjatywy, najczęściej aby wyjaśnić nieprawidłowości związane z działalnością statutową władz stowarzyszenia. W trakcie badania 574 akt nadzoru stwierdzono, że kontrole dokumentów zostały przeprowadzone w 29 stowarzyszeniach.

Stwierdzono, że 5 wojewodów w badanym zakresie wystąpiło do sądów z 16 wnioskami o rozwiązanie stowarzyszeń z powodu zmniejszenia się liczby członków poniżej liczby wymaganej do jego założenia lub nieposiadania przewidzianych w ustawie władz i „braku warunków do ich wyłonienia w okresie nie dłuższym niż rok”.

Sześciu wojewodów, pomimo wystąpienia okoliczności świadczących o niepodjęciu działalności przez zarejestrowane stowarzyszenia (45 stowarzyszeń w ogóle nie wybrało władz statutowych od momentu zarejestrowania ich przez sądy rejestrowe) bądź zaniechaniu przez nie statutowej działalności (43 stowarzyszenia nie wybrały władz po upływie ich kadencji), nie wystąpiło o ich rozwiązanie.

(część szczegółowa str. 25-34)

- 2.4.** Ustalono, że czynności wojewodów wobec stowarzyszeń zwykłych ograniczały się do sprawdzania zgodności z przepisami ustawy - Prawo o stowarzyszeniach regulaminu działalności przekazanego przez jego założycieli i zgłoszenia uwag w przypadku

stwierdzenia nieprawidłowości. Trzech wojewodów wystąpiło z 4 wnioskami do sądów rejestrowych o orzeczenie zakazu założenia stowarzyszenia zwykłego z powodu niezgodności regulaminów działalności z przepisami prawa. Dwukrotnie sąd uwzględnił wnioski i dwa razy stowarzyszenie dostosowało regulamin do przepisów.

(część szczegółowa str. 34-36)

Zlecanie przez wojewodów zadań państwowych stowarzyszeniom

2.5. W 7 (na 12) urzędach wojewódzkich pozytywnie rozpatrzono wnioski o przyznanie dotacji stowarzyszeniom, mimo że nie odpowiadały one warunkom określonym w § 5 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 13 lipca 1995 r. oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 29 lipca 1997 r. - obowiązującego od 26 sierpnia 1997 r. Wnioski nie zawierały m.in.: szczegółowego zakresu rzeczowego proponowanego do realizacji zadania, kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania, informacji o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych, wskazujących na możliwość wykonania zadania oraz informacji o wysokości środków finansowych uzyskanych od innych dysponentów lub z państwowych funduszy celowych na realizację zadania. Niesprecyzowanie zakresu rzeczowego zadania, o którego realizację ubiegało się stowarzyszenie, miało później negatywny wpływ na treść zawartej umowy, a tym samym na sposób rozliczenia się z jego wykonania. W efekcie państwo w takich przypadkach ponosiło koszty działalności stowarzyszenia, w tym eksploatacji zajmowanych budynków oraz obsługi wraz z pochodnymi od wynagrodzeń. Te nieprawidłowości stwierdzono w 12 na 56 skontrolowanych stowarzyszeniach (21 % ogółu), z którymi zawarto umowy na kwotę 1.921.173 zł. Wojewodowie nie wzywali jednostek ubiegających się o przyznanie dotacji do usunięcia nieprawidłowości w terminie 21 dni, czy też złożenia dodatkowych informacji lub dokumentów. W 3 urzędach wojewódzkich stwierdzono przypadki rozpatrzenia wniosków po upływie 30-dniowego terminu określonego w § 6 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 13 lipca 1995 r. oraz w § 6 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 29 lipca 1997 r. (część szczegółowa str. 37-41)

2.6. Wojewodowie przestrzegali zasady zlecania zadania państwowego jednostce niepaństwowej na podstawie pisemnej umowy. W 9 urzędach wojewódzkich zawierano jednak umowy, które nie zawierały wszystkich postanowień wskazanych w § 10

rozporządzenia RM z dnia 13 lipca 1995 r. oraz § 11 rozporządzenia RM z dnia 29 lipca 1997 r. Najczęściej w umowach nie określano szczegółowego zakresu rzeczowego, terminu i miejsca realizacji zadania, wzoru dokumentacji umożliwiającej okresową ocenę realizacji zadania, co miało wpływ na jego wykonanie, w tym sposób wykorzystania przyznanych środków budżetowych.

W Urzędach Wojewódzkich w Gdańsku, Lublinie, Warszawie ujawniono przekazanie zleceńbiorcom części dotacji przed zawarciem umowy, a w Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie nawet przed złożeniem wniosków. W kontrolowanym zakresie stwierdzono np., że: Dyrektor Wydziału Sportu i Turystyki UW w Warszawie podjął decyzję o przekazaniu 97.000 zł przed zawarciem 3 umów ze stowarzyszeniami kultury fizycznej na kwotę 320.000 zł (na 6 skontrolowanych umów na kwotę 1.650.070); Dyrektor Wydziału Kultury, Sportu i Turystyki UW w Gdańsku przekazał jednemu ze stowarzyszeń kultury fizycznej 56.750 zł przed zawarciem umowy na kwotę 550.504 zł; Dyrektor Wydziału Kultury, Sportu i Turystyki UW w Lublinie przekazał stowarzyszeniom 358.000 zł przed zawarciem umów na ogólną kwotę 1.607.000 zł przyznanych stowarzyszeniom realizującym zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu, z czego 57.000 zł przed złożeniem przez nie wniosków. (część szczegółowa str. 41-44)

- 2.7.** W 7 urzędach wojewódzkich na 12 objętych kontrolą zatwierdzano rozliczenia sporządzone niezgodnie z obowiązującymi przepisami oraz nie egzekwowano od stowarzyszeń terminowego przekazywania rozliczenia zadań. Źle sporządzone rozliczenia z wykonania zadań, uniemożliwiały dokonania oceny, czy środki przeznaczone na ich wykonanie zostały celowo oraz gospodarnie wydane przez stowarzyszenie. (część szczegółowa str. 44-46)
- 2.8.** Wojewodowie nie stosowali żadnych prawnych instrumentów mimo stwierdzenia nieprawidłowości w 44 stowarzyszeniach na 56 skontrolowanych, z którymi zostało zawartych 219 umów na wykonanie zadań na ogólną kwotę 6.709.836 zł.

W 11 stowarzyszeniach (20 % skontrolowanych) wydatkowano otrzymane dotacje na inne cele niż określone w umowach. W wypadku stwierdzenia, że dotacja budżetowa została wykorzystana na realizację zleconego zadania w części lub całości przez

stowarzyszenie na inne cele niż określone w umowie, powinna w tej części lub całości być zwrócona wojewodzie.

W 19 stowarzyszeniach (34 % skontrolowanych) nie była prowadzona wyodrębniona ewidencja księgowa środków budżetowych przekazanych na realizację umów lub wydatków tych środków. Takie zachowanie uniemożliwiało sprawdzenie, czy zlecone zadanie zostało wykonane zgodnie z zawartą umową.

W 6 stowarzyszeniach (11 % skontrolowanych) dokonano zmiany zakresów rzeczowych i finansowych zadań bez sporządzania pisemnych aneksów do umów.

W 15 stowarzyszeniach (27 % skontrolowanych) nie przestrzegano przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy realizacji zleconych zadań. Większość z nich nieprawidłowo dokumentowała wydatkowanie środków budżetowych.

(część szczegółowa str. 46-48, 51-52)

- 2.9.** Rozliczenia sporządzone przez 12 stowarzyszeń (21 % skontrolowanych) nie odpowiadały wzorom rozliczeń określonych w umowach bądź nie dołączono do nich dowodów księgowych. Niewykonanie tego warunku umowy, uniemożliwiało sprawdzenie, w jaki sposób została wykorzystana dotacja. Takie zachowanie powinno być negatywną przesłanką dla wojewodów decydującą o nieprzyznawaniu w przyszłości dotacji dla danego stowarzyszenia. Siedem stowarzyszeń (13 % skontrolowanych) nie zachowało określonego w umowie terminu nadesłania rozliczenia.

Jedno stowarzyszenie - Okręgowy Warszawski Związek Polskich Artystów Plastyków w Warszawie nie przedstawiło merytorycznego rozliczenia realizacji zleconych zadań państwowych, na których wykonanie otrzymał od Wojewody Warszawskiego dotację w kwocie 50,5 tys. zł.

(część szczegółowa str. 49-51)

3. Uwagi i wnioski

A. Zdaniem NIK, wojewodowie powinni występować do sądów o zastosowanie środków nadzoru wobec tych stowarzyszeń, które nie wykonują ustawowego obowiązku zawiadamiania o składzie zarządu, miejscu zamieszkania członków, adresie jego siedziby oraz zmianach danych podlegających wpisowi do rejestru. Organy nadzoru powinny również podjąć czynności przewidziane w ustawie - Prawo o stowarzyszeniach, które doprowadziłyby do wykreślenia z rejestru tych stowarzyszeń, które nie rozpoczęły działalności statutowej po ich zarejestrowaniu albo jej zaniechały.

B. Należy mieć nadzieję, że niektóre z wniosków, które NIK sformułowała po przeprowadzeniu kontroli zlecania stowarzyszeniom zadań państwowych przez wojewodów i realizacji tych zadań, zostaną zrealizowane ze względu na nowe rozwiązania prawne, które znajdują się w obowiązującej od 1 stycznia 1999 r. ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁸, która zastąpiła ustawę z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe. I tak :

1. Umowy zawierane przez wojewodów ze stowarzyszeniami powinny zawierać szczegółowy opis zadania i termin jego wykonania, tryb kontroli wykonywania zadania, sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej i zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji; taka konstrukcja prawna zawarta jest w art. 71 ust. 2 ustawy.
2. Stowarzyszenie, które wykorzystało dotację niezgodnie z przeznaczeniem, nie powinno otrzymywać dotacji przez kolejne 3 lata; takie rozwiązanie zawarte jest w art. 93 ust. 4 w/w ustawy.

Ponadto, zdaniem NIK, dla zapewnienia wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, konieczne jest :

⁸ Dz.U. Nr 155, poz. 1014.

1. Usprawnienie sprawowania nadzoru przez dysponentów części budżetowych przyznających dotacje nad wykonywaniem umowy przez zleceniobiorców, w tym dokonywanie okresowych kontroli realizacji zadania zleconego.
2. Egzekwowanie przez dysponentów części budżetowych od zleceniobiorców terminowego przekazywania rozliczeń oraz zatwierdzanie tylko rzetelnie sporządzonych rozliczeń zleconych zadań.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Analiza stanu prawnego

1.1. Zagadnienia ogólne

Zgodnie z ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach, stowarzyszenie to dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych (art. 2 ust. 1). Prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach może podlegać ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo ochrony praw i wolności innych osób (art. 1 ust. 2). Stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Podstawą jego działalności stanowi praca społeczna członków (art. 2 ust. 3).

Majątek stowarzyszenia powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz ofiarności publicznej (art. 33 ust. 1). Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą, a dochód z niej uzyskany służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków (art. 34). Zgodnie z art. 35 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach, stowarzyszenie może otrzymać dotację według zasad określonych w odrębnych przepisach.

Stowarzyszenie może być rozwiązane na podstawie własnej uchwały bądź na podstawie orzeczenia sądu. W przypadku rozwiązania stowarzyszenia na podstawie własnej uchwały,

likwidatorami stowarzyszenia są członkowie jego zarządu, jeżeli statut lub, w razie braku odpowiednich postanowień statutu, uchwała ostatniego walnego zebrania członków (zebrania delegatów) tego stowarzyszenia nie stanowi inaczej. W razie rozwiązania stowarzyszenia przez sąd, zarządza on jego likwidację, wyznaczając likwidatora (art. 36 ust. 1 i 2).

Środki określone w ustawie stosuje wobec stowarzyszenia sąd wojewódzki, właściwy ze względu na jego siedzibę (art. 8 ust. 3).

Nadzór nad działalnością stowarzyszenia w okresie objętym kontrolą wykonywał wojewoda właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia (art. 8 ust. 5 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach w związku z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach administracji ogólnej⁹). Od 1 stycznia 1999 r. nadzór nad działalnością stowarzyszeń należy do¹⁰:

- 1) wojewody właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia - w zakresie nadzoru nad działalnością stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) starosty właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia w zakresie nadzoru nad innymi, niż wymienione w pkt 1, stowarzyszeniami.

Prawo o stowarzyszeniach ma zastosowanie w zakresie nieuregulowanym w ustawach szczególnych także do niektórych rodzajów stowarzyszeń lub organizacji społecznych, których cel i organizację określają te ustawy. Należą do nich m.in.:

- 1) stowarzyszenia kultury fizycznej tworzone na podstawie ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej¹¹,
- 2) organizacje katolickie powoływane na podstawie art. 35 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP¹²,
- 3) uczelniane organizacje studenckie tworzone na podstawie art. 158 i nast. ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym¹³,

⁹ Dz.U. Nr 21, poz. 123.

¹⁰ Art. 8 ust. 5 został zmieniony przez art. 57 pkt 3 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668) z dniem 1 stycznia 1999 r.

¹¹ Dz.U. Nr 25, poz. 113 ze zm.

¹² Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.

¹³ Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.

- 4) stowarzyszenia gmin, powoływane przez gminy na podstawie art. 84 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹⁴.

1.2. Tworzenie stowarzyszeń

Osoby pragnące założyć stowarzyszenie, w liczbie co najmniej 15, uchwalają statut stowarzyszenia i wybierają komitet założycielski (art. 9). Stowarzyszenie jest obowiązane posiadać zarząd i organ kontroli wewnętrznej (art. 11 ust. 3).

Komitet założycielski składa do sądu rejestrowego wniosek o rejestrację wraz ze statutem, listą założycieli, zawierającą imiona i nazwiska, datę i miejsce urodzenia, miejsce zamieszkania oraz własnoręczne podpisy założycieli, protokół z wyboru komitetu założycielskiego, a także informacje o adresie tymczasowej siedziby stowarzyszenia (art. 12).

Sąd rejestrowy doręcza organowi nadzorującemu odpis wniosku wraz z załącznikami. Organ nadzorujący ma prawo wypowiedzieć się w sprawie wniosku komitetu założycielskiego w terminie 14 dni licząc od dnia doręczenia oraz za zgodą sądu przystąpić do postępowania jako zainteresowany (art. 13 ust. 2).

Stowarzyszenie podlega rejestracji, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej, w sądzie wojewódzkim, właściwym ze względu na jego siedzibę (art. 8 ust. 1 i 2). Z chwilą uprawomocnienia się postanowienia o zarejestrowaniu, stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną (art. 17 ust. 1). O wpisaniu stowarzyszenia do rejestru stowarzyszeń sąd rejestrowy zawiadamia organ nadzorujący, przesyłając mu jednocześnie statut (art. 17 ust. 3). Wpisowi do rejestru podlegają (art. 18 ust. 1): nazwa i siedziba stowarzyszenia oraz teren działalności, data wpisu do rejestru, cele stowarzyszenia i sposoby ich realizacji, imiona i nazwiska członków komitetu założycielskiego, dane dotyczące składu zarządu i adresu stowarzyszenia, dane dotyczące sposobu reprezentowania stowarzyszenia oraz zaciągania zobowiązań majątkowych, postanowienia sądu o zastosowaniu wobec stowarzyszenia środków przewidzianych w ustawie oraz o ustanowieniu kuratora lub wyznaczeniu likwidatora.

Wzór i sposób prowadzenia rejestru stowarzyszeń został określony w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 kwietnia 1989 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia

¹⁴ Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.

rejestr stowarzyszeń¹⁵, wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 18 ust. 4.

Zarząd stowarzyszenia, które zostało wpisane do rejestru, jest obowiązany najpóźniej w ciągu miesiąca od jego wyboru, zawiadomić sąd rejestrowy i organ nadzorujący o swoim składzie, miejscu zamieszkania członków, a także wskazać adres siedziby. Obowiązek ten odnosi się również do zmiany w składzie zarządu i adresu siedziby stowarzyszenia (art. 19 ust. 1 i 2). Zarząd terenowej jednostki organizacyjnej stowarzyszenia jest obowiązany, w terminie 14 dni od chwili jej powołania, zawiadomić o tym organ nadzorujący właściwy ze względu na siedzibę tej jednostki, podając skład zarządu i adres siedziby jednostki, oraz doręczyć statut stowarzyszenia (art. 20 ust. 1). Taki obowiązek ciąży na zarządzie terenowej jednostki organizacyjnej w przypadku zmiany w składzie zarządu i adresie siedziby terenowej jednostki organizacyjnej stowarzyszenia oraz w statucie stowarzyszenia (art. 20 ust. 2).

Zarząd stowarzyszenia ma obowiązek niezwłocznie zawiadomić sąd rejestrowy o zmianie statutu. Wpisanie zmiany statutu stowarzyszenia do rejestru jest wykonywane zgodnie z zasadami i w trybie przewidzianym dla rejestracji stowarzyszenia (art. 21).

Uproszczoną formą stowarzyszenia jest stowarzyszenie zwykłe. Stowarzyszenie zwykłe nie posiada osobowości prawnej. Może utworzyć je co najmniej 3 osoby, które uchwalą regulamin działalności, określając w szczególności nazwę stowarzyszenia zwykłego, cel, teren i środki działania, siedzibę oraz jego przedstawiciela. Założyciele stowarzyszenia zwykłego informują o jego utworzeniu na piśmie właściwy ze względu na przyszłą jego siedzibę organ nadzorujący podając jednocześnie dane o jego nazwie, celu, terenu i środkach działania oraz siedzibie i reprezentującym go przedstawicielu (art. 40).

Na wniosek organu nadzorującego sąd rejestrowy może zakazać założenia stowarzyszenia zwykłego, jeżeli nie spełnia ono warunków określonych w art. 16 ustawy (art. 41 ust. 1). Jeżeli w ciągu 30 dni od dnia uzyskania informacji o założeniu stowarzyszenia zwykłego nie zakazano jego działalności, może ono rozpocząć działalność (art. 41 ust. 2).

¹⁵ Dz. U. Nr 23, poz. 126 ze zm.

1.3. Nadzór nad stowarzyszeniami

Nadzór nad działalnością stowarzyszeń jest wykonywany wyłącznie z punktu widzenia legalności, czyli zgodności działalności stowarzyszenia z przepisami prawa i postanowieniami statutu (art. 28).

Zgodnie z ustawą - Prawo o stowarzyszeniach organ nadzorujący ma prawo żądać:

- dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia, w wyznaczonym terminie, odpisów uchwał walnego zebrania członków lub zebrania delegatów (art. 25 pkt 1),
- niezbędnych wyjaśnień od władz stowarzyszenia (art. 25 pkt 3).

Do 9 marca 1996 r. - wejścia w życie ustawy z dnia 10 stycznia 1996 r. o zmianie ustawy - Prawo o stowarzyszeniach¹⁶, organ nadzoru miał prawo przeglądać w lokalu stowarzyszenia, w obecności przedstawiciela władz stowarzyszenia, dokumenty związane z jego działalnością oraz sporządzać z nich notatki, odpisy i wyciągi (skreślony pkt 2 w art. 25).

W razie niezastosowania się do wymagań określonych w art. 25 organ nadzorujący może złożyć wniosek do sądu o nałożenie grzywny w wysokości jednorazowo nie wyższej niż 5000 zł. (art. 26). Przed zmianą ustawy - Prawo o stowarzyszeniach ustawą z dnia 10 stycznia 1996 r. o zmianie ustawy - Prawo o stowarzyszeniach, organ nadzoru mógł sam nałożyć grzywnę w wysokości jednorazowo nie wyższej niż 50.000 zł (przez denominacją).

W przypadku stwierdzenia, iż działalność stowarzyszenia jest niezgodna z prawem lub narusza postanowienia statutu, organ nadzorujący, w zależności od rodzaju i stopnia stwierdzonych nieprawidłowości, może (art. 28):

- wystąpić o ich usunięcie w określonym terminie,
- udzielić ostrzeżenia władzom stowarzyszenia,
- wystąpić z wnioskiem do sądu o zastosowanie środków wskazanych w ustawie.

Zgodnie z art. 29 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach sąd na wniosek organu nadzorującego może:

- udzielić upomnienia władzom stowarzyszenia,
- uchylić niezgodną z prawem lub statutem uchwałę stowarzyszenia,

¹⁶ Dz.U. Nr 27, poz. 118.

- rozwiązać stowarzyszenie, jeżeli jego działalność wykazuje rażące lub uporczywe naruszania prawa albo postanowień statutu i nie ma warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem.

Sąd rozpoznając wniosek o rozwiązanie stowarzyszenia może na wniosek lub z własnej inicjatywy wydać zarządzenie tymczasowe o zawieszeniu w czynnościach zarządu stowarzyszenia, wyznaczając przedstawiciela do prowadzenia bieżących spraw stowarzyszenia. Ponadto sąd może zobowiązać władze stowarzyszenia do usunięcia nieprawidłowości w określonym terminie i zawiesić postępowanie.

Jeżeli stowarzyszenie nie posiada zarządu zdolnego do działań prawnych, sąd na wniosek organu nadzorującego lub z własnej inicjatywy, ustanawia dla niego kuratora (art. 30 ust. 1).

Sąd wydaje postanowienie o rozwiązaniu stowarzyszenia na wniosek organu nadzorującego, gdy (art. 31) :

- liczba członków stowarzyszenia zmniejszyła się poniżej liczby członków wymaganych do jego założenia,
- stowarzyszenie nie posiada przewidzianych w ustawie władz i „nie ma warunków do ich wyłonienia w okresie nie dłuższym niż rok”.

1.4. Zlecanie wykonania zadań państwowych stowarzyszeniom

Zgodnie z art. 35 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach, stowarzyszenie może otrzymywać dotację. Zasady i tryb przyznawania dotacji w okresie objętym kontrolą były określone w ustawie z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe¹⁷ oraz aktach wykonawczych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe z budżetu państwa mogły być udzielane dotacje dla jednostek niepaństwowych na zadania państwowe realizowane przez te jednostki. Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań ustaliła wykaz zadań państwowych, które mogły być zlecone jednostkom niepaństwowym oraz ogólne warunki i tryb zlecania tych zadań, zasady ustalania i rozliczania dotacji z budżetu państwa, przekazanych na realizowane przez jednostki

¹⁷ Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.

niepaństwowe zadania państwowe, tryb dokonywania ocen oraz sprawowania nadzoru i kontroli realizacji zadań zleconych. Zgodnie z § 1 ust. 3 rozporządzenia RM z dnia 29 lipca 1997 r. przepisów rozporządzenia nie stosowano do zadań państwowych zleconych jednostkom niepaństwowym, których finansowanie wynikało z przepisów ustawowych. Rozporządzenie RM z dnia 29 lipca 1997 r. stosowano do zadań zleconych jednostkom niepaństwowym po dniu wejścia w życie rozporządzenia, tj. od 26 sierpnia 1997 r. Do tego dnia obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 listopada 1994 r. w sprawie wykazu zadań państwowych, które mogą być zlecane jednostkom niepaństwowym¹⁸ oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym.

Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. r. - Prawo budżetowe i rozporządzenie RM z dnia 29 lipca 1997 r. obowiązywały do 31 grudnia 1998 r. Od 1 stycznia 1999 r. obowiązuje ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, która reguluje zasady udzielania dotacji na zadania zlecone, w tym m.in. stowarzyszeniom.

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 13 lipca 1995 r., jednostka niepaństwowa przyjmując ofertę organu administracji państwowej lub występując z własną ofertą realizacji zadania państwowego, powinna złożyć wniosek o realizację zadania państwowego. Taki wniosek powinien zawierać w szczególności (§ 5 ust. 1) :

- 1) szczegółowy zakres rzeczowy proponowanego do realizacji zadania,
- 2) termin i miejsce realizacji zadania,
- 3) kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania,
- 4) informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych, wskazujących na możliwość wykonania zadania, w tym o wysokości środków finansowych uzyskanych od innych organów administracji państwowej na realizację danego zadania.

Organ administracji państwowej mógł uzależnić rozpatrzenie wniosku od złożenia, w określonym terminie, dodatkowych informacji lub dokumentów (§ 5 ust. 2). Wniosek powinien być rozpatrzony w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku (§ 6 ust. 1).

¹⁸ Dz.U. Nr 131, poz. 657 i z 1995 r. Nr 120, poz. 579.

Zgodnie z § 8 rozporządzenia RM z dnia 13 lipca 1995 r. warunkiem zlecenia przez organ administracji państwowej zadania państwowego (zlecniodawcę) oraz przekazania dotacji na jego realizację było zawarcie pisemnej umowy z jednostką niepaństwową (zleceniobiorcą). Umowa powinna w szczególności zawierać (§ 10):

- 1) oznaczenie stron umowy,
- 2) szczegółowy zakres rzeczowy realizowanego zadania, termin i miejsce jego realizacji,
- 3) określenie czasu, na jaki umowa została zawarta,
- 4) wzory dokumentacji umożliwiającej okresową ocenę realizacji zadania,
- 5) zobowiązanie zleceniobiorcy do prowadzenia dokumentacji według wymagań określonych przez zlecniodawcę, w sposób umożliwiający ocenę wykonania zadania pod względem rzeczowym i finansowym,
- 6) zobowiązanie zleceniobiorcy do poddania się kontroli przeprowadzanej przez zlecniodawcę lub osobę przez niego upoważnioną, w zakresie objętym umową,
- 7) określenie wysokości dotacji, jaką zlecniodawca przekaze zleceniobiorcy z tytułu realizacji umowy, oraz terminu jej przekazywania,
- 8) określenie przeznaczenia przychodów uzyskanych przy realizacji zadania,
- 9) ustalenie zasad rozliczeń,
- 10) ustalenie trybu przekazywania zlecniodawcy informacji o zakresie i sposobie realizacji umowy oraz ustalenie zakresu objętego stałym nadzorem zlecniodawcy,
- 11) warunki wypowiedzenia umowy,
- 12) sankcje z tytułu nienależnego wykonania zleconego zadania lub wykorzystania dotacji na cele inne niż określone w umowie, a w szczególności :
 - a) terminu zwrotu kwoty dotacji przeznaczonej na inne cele,
 - b) wysokości oprocentowania kwoty dotacji przeznaczonej na inne cele.

Zleceniobiorca nie mógł wykorzystywać środków uzyskanych na podstawie umowy na cele inne niż określone w umowie (§ 14).

W wypadku niewykonania lub częściowego niewykonania umowy, przekazane kwoty dotacji podlegały zwrotowi w części proporcjonalnej do stopnia niewykonania umowy (§ 18 ust. 1). W wypadku wykorzystania na realizację umowy tylko części przekazanej kwoty dotacji, część nie wykorzystana dotacji podlegała zwrotowi (§ 18 ust. 2).

Zleceniobiorca był zobowiązany do przedstawienia zleceniodawcy rozliczenia realizacji zadania pod względem rzeczowym i finansowym zgodnie z treścią umowy w terminie do 30 dni po zakończeniu realizacji zadania (§ 20 ust. 1 i 2).

Zleceniodawca był zobowiązany do prowadzenia nadzoru w zakresie wykonywania umowy na zasadach w niej określonych (§ 21) i dokonywania okresowej oceny realizacji zadania zleconego, w terminie określonym w umowie (§ 22). W wypadku stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji zleconego zadania, w tym w szczególności zmniejszenia zakresu rzeczowego, nieterminowości lub wykorzystania dotacji na cele inne niż określone w umowie, zleceniodawca przeprowadzał kontrolę w zakresie objętym umową (§ 24 ust. 1).

Umowa mogła być rozwiązana ze skutkiem natychmiastowym w wypadku nieterminowego wykonania umowy lub nienależytego jej wykonania, a w szczególności zmniejszenia zakresu rzeczowego realizowanego zadania, wykorzystania uzyskanej dotacji na cele inne niż określone w umowie, gdy strona winna uchybień nie doprowadzi do ich usunięcia w określonym terminie (§ 28 ust. 1). Umowa mogła być rozwiązana w wypadku nieprzekazania lub nieterminowego przekazywania dotacji z tytułu realizacji zleconego. Rozwiązanie umowy poprzedzało wezwanie do przekazania zaległej dotacji (§ 28 ust. 3).

Zgodnie z § 29 rozporządzenia RM z dnia 13 lipca 1995 r. zleceniodawca w wypadku zlecenia zadania, na którego realizację przekazywał kwotę dotacji w wysokości nie przekraczającej sumy 15 przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w trzecim kwartale roku poprzedzającego zlecenie¹⁹, mógł:

- w umowie nie zawierać postanowień dotyczących: zobowiązania zleceniobiorcy do prowadzenia dokumentacji według wymagań określonych przez zleceniodawcę, w sposób umożliwiający ocenę wykonania zadania pod względem rzeczowym i finansowym, określenia przeznaczenia przychodów uzyskanych przy realizacji

¹⁹ Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 14 października 1996 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w trzecim kwartale 1996 r. (M.P. Nr 63, poz. 582) wyniosło 961,82 zł (15 x 961,82 zł = 14.427,30 zł).

zadania, ustalenie trybu przekazywania zlecniodawcy informacji o zakresie i sposobie realizacji umowy oraz ustalenie zakresu objętego stałym nadzorem zlecniodawcy;

- nie zobowiązywać zleceniobiorcy do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków na realizację zadania;
- nie sprawować nadzoru nad wykonaniem zadania w sposób określony w § 21 - 23 rozporządzenia RM z dnia 13 lipca 1995 r.

Rozporządzenie RM z dnia 29 lipca 1997 r. różniło się od rozporządzenia RM z dnia 13 lipca 1995 r. m.in. tym, że:

- 1) Zgodnie z § 7 ust. 5 rozporządzenia RM z dnia 29 lipca 1997 r. przy rozpatrywaniu wniosku o realizację zadania państwowego należało uwzględnić „analizę i ocenę wykonania zadań zleconych jednostce niepaństwowej w okresie poprzednim, z uwzględnieniem, w szczególności, rzetelności i terminowości ich realizacji oraz rozliczenia otrzymanych na ten cel środków” (poprzednio: „analizę wykonania zadań zleconych jednostce niepaństwowej w okresie poprzednim, z uwzględnieniem w szczególności rzetelności i terminowości ich realizacji”).
- 2) Zgodnie z § 11 rozporządzenia RM z dnia 29 lipca 1997 r. umowa powinna zawierać m.in.: wzory dokumentacji umożliwiającej okresową ocenę realizacji zadania, terminy oraz sposób jej przekazywania (poprzednio: wzory dokumentacji umożliwiającej okresową ocenę realizacji zadania); określenie wysokości dotacji, jaką zlecniodawca przekaze zleceniobiorcy z tytułu realizacji umowy, oraz warunki i terminy jej przekazywania (poprzednio: określenie wysokości dotacji, jaką zlecniodawca przekaze zleceniobiorcy z tytułu realizacji umowy, oraz terminu jej przekazywania); określenie przeznaczenia przychodów uzyskanych przy realizacji zadania, których nie można było przewidzieć przy kalkulowaniu wysokości dotacji (poprzednio: określenie przeznaczenia przychodów uzyskanych przy realizacji zadania); ustalanie zasad i terminów rozliczeń (poprzednio: ustalanie zasad rozliczeń).
- 3) Wprowadzono przepis, zgodnie z którym zlecniodawca mógł uwzględnić w dotacji kwotę środków na zakup sprzętu tylko w wypadku, gdy sprzęt ten jest niezbędny do prawidłowej realizacji zleconego zadania (§ 18 ust. 1).

- 4) Zgodnie z rozporządzeniem RM z dnia 29 lipca 1997 r. dotacja na realizację zadania państwowego mogła być udzielona na wybudowanie lub rozbudowę obiektu lub urządzenia, w zakresie określonym w wykazie. Obiekty te i urządzenia, na realizację zadania państwowego, były przekazywane jednostce niepaństwowej w bezpłatne używanie (§ 19 ust. 1).
- 5) Zleceniobiorca oprócz prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy, został również zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji wydatków związanych z jej realizacją (§ 20).
- 6) Zleceniodawca został zobowiązany do prowadzenia nadzoru także w zakresie prowadzenia dokumentacji umożliwiającej ustalenie kosztów realizowanego zadania (§ 24 ust. 3), gdy poprzednio był zobowiązany do prowadzenia nadzoru w zakresie dokonywanych rozliczeń ustalających koszty realizowanego zadania (§ 21 ust. 3 rozporządzenie RM z dnia 13 lipca 1995 r.).
- 7) Wprowadzono przepis, który stanowił, że w wypadku stwierdzenia, iż dotacja przekazana na realizację zleconego zadania została wykorzystana w części lub całości przez zleceniobiorcę na inne cele niż określone w umowie, podlegała w tej części lub całości zwrotowi na rachunek bieżący zleceniodawcy, subkonto dochody (§ 28 ust. 3).

Umowa mogła być rozwiązana w wypadku nieprzekazania dotacji z tytułu realizacji zleconego zadania bez wezwania do przekazania zaległej dotacji (§ 31 ust. 3), gdy w rozporządzeniu RM z 13 lipca 1995 r. było to uwarunkowane wezwaniem (§ 28 ust. 3).

2. Istotne ustalenia kontroli

2.1. Wykonywanie przez wojewodów nadzoru nad stowarzyszeniami

2.1.1. Udział wojewody w postępowaniu o zarejestrowanie stowarzyszenia oraz w postępowaniu dotyczącym zmiany statutu stowarzyszenia

We wszystkich kontrolowanych urzędach wojewódzkich były analizowane wnioski komitetów założycielskich o zarejestrowanie stowarzyszenia wraz z załączonymi dokumentami, doręczone tym urzędom przez sądy wojewódzkie, zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach. Szczegółowemu sprawdzeniu podlegał przede wszystkim statut. Wydziały sprawujące nadzór nad stowarzyszeniami w ustawowym terminie 14 dni zajmowały stanowisko, co do wniosku komitetu założycielskiego. W przypadku wystąpienia nieprawidłowości upoważniony pracownik wydziału zgłaszał w imieniu wojewody pisemne uwagi do sądu rejestrowego (art. 13 ust. 2 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach).

Przykładowo:

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskiego w Warszawie w latach 1989-1997 r. działając z upoważnienia wojewody, na 100 badanych akt nadzoru nad stowarzyszeniami, zgłosił do Sądu Wojewódzkiego pisemne uwagi w sprawie rejestracji 68 stowarzyszeń. Dotyczyły one przede wszystkim projektów statutow. Uwagi najczęściej dotyczyły:

- braku wskazania siedziby stowarzyszenia,*
- uznawania przez wnioskodawców prowadzenia działalności gospodarczej jako jednego ze sposobów realizacji celów,*
- przyznawania praw członkom wspierającym,*
- niewłaściwego określenia kompetencji organów stowarzyszenia,*
- określenia niewłaściwego trybu podejmowania uchwał przez władze stowarzyszenia, zasad uzupełniania składu zarządu i komisji rewizyjnej,*
- nieprawidłowego uregulowania zasad tworzenia jednostek terenowych stowarzyszenia,*
- niezgodnego z prawem ustalenia zasad dokonywania zmian w statucie oraz rozwiązywania stowarzyszenia.*

Ustalono, że tylko w dwóch urzędach wojewódzkich upoważnieni pracownicy występowali przed sądami rejestrowymi.

Przykładowo:

Na 100 zbadanych akt nadzoru nad stowarzyszeniami upoważnieni pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w 39 postępowaniach o rejestrację, występowali popierając zawarte w pismach procesowych uwagi do projektów statutu przesłanych przez Sąd Wojewódzki, jak również do kolejnych wersji statutu zgłoszonych przez przedstawicieli komitetów założycielskich. Począwszy od 1995 r. Wydział Spraw Obywatelskich przestał występować z wnioskiem do Sądu o wyrażenie zgody na udział w postępowaniu z uwagi na ciągle wzrastającą liczbę zarejestrowanych stowarzyszeń, przy niezmiennym stanie etatów Wydziału, co spowodowało wzrost obciążenia pracowników.

Nie stwierdzono, by którykolwiek z wojewodów złożył odwołanie od postanowienia o rejestracji stowarzyszenia lub wniosek o wznowienie postępowania.

Sądy rejestrowe z reguły zawiadamiały organy nadzoru o zarejestrowaniu stowarzyszenia. Tylko w Urzędzie Wojewódzkim w Piotrkowie Trybunalskim na 32 zbadane akta nadzoru kontroler stwierdził, że Sąd Wojewódzki 5-krotnie nie powiadomił o zarejestrowaniu stowarzyszenia, co jest niezgodne z art. 17 ust. 3 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach.

Wojewodowie poprzez upoważnionych urzędników uczestniczyli również w postępowaniu w sprawie wpisania do rejestru zmian statutów stowarzyszeń, uchwalonych przez walne zebrania. Z zachowaniem 14-dniowego terminu ustawowego zajmowali stanowisko, co do wniosków złożonych przez stowarzyszenia (art. 21 w zw. z art. 13 ust. 2 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach). Pracownicy wydziałów spraw obywatelskich badając wnioski przesłane przez sądy rejestrowe, zwracali uwagę na tryb uchwalenia zmian w statucie. W przypadku zgłoszenia pisemnych uwag przez organ nadzoru, stowarzyszenia uchylały własne uchwały lub wycofywały z sądów rejestrowych wnioski o zmianę statutu, bądź też sądy uwzględniając stanowisko organów nadzoru odmawiały zarejestrowania zmian statutu.

2.1.2. Wypełnianie obowiązków ustawowych wobec wojewodów przez zarządy stowarzyszeń.

Tylko Wojewoda Rzeszowski był powiadamiany przez zarządy stowarzyszeń wpisanych do rejestru w ustawowym terminie miesiąca od ich wyboru: o ich składzie, miejscu zamieszkania członków, adresach siedzib stowarzyszeń, do czego zobowiązuje art. 19 ust. 1 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach. NIK stwierdziła w pozostałych 11 skontrolowanych jednostkach przekraczanie przez zarządy stowarzyszeń miesięcznego terminu przekazania powyższych informacji albo zaniechanie ich przekazywania. Wykonywanie obowiązków przez zarządy stowarzyszeń, których akta nadzoru zostały losowo wybrane do kontroli przedstawia tabela nr 2 :

Tabela nr 2

Lp.	Kontrolowana jednostka	Liczba informacji przekazanych przez poszczególne pierwsze zarządy zarejestrowanych stowarzyszeń w trybie art. 19 ust. 1 ustawy	Liczba akt nadzoru nad stowarzyszeniami ²⁰ wybranych do kontroli
1.	WSO UW w Warszawie	44	100
2.	WSO UW w Bydgoszczy	4	38
3.	WSO UW w Gdańsku	0 ²¹	48
4.	WSO UW w Lublinie	55	80
5.	WSO UW w Łomży	10	35
6.	WSO UW w Opolu	4	34
7.	WSO UW w Piotrkowie Trybunalskim	9	32
8.	WSO UW w Radomiu	13	25
9.	WSO UW w Rzeszowie	50	50
10.	WSO UW w Tarnobrzegu	16	50
11.	WSO UW w Tarnowie	28	35
12.	WSO UW w Zielonej Górze	46	47
	Ogółem	279	574

Przykładowo:

²⁰ Zobacz przypis nr 3.

²¹ W trakcie kontroli w WSO w Gdańsku ustalono, że Sąd przekazywał do Urzędu postanowienie o zarejestrowaniu zarządu wraz z wnioskiem i załącznikami.

- W Urzędzie Wojewódzkim w Łomży ustalono, że w 25 przypadkach zarządy stowarzyszeń, na 35 badanych akt nadzoru, nie powiadomiły Wojewody w ciągu miesiąca od ich wyboru o swoim składzie, miejscu zamieszkania i adresie siedziby stowarzyszenia. Niektóre stowarzyszenia dane te nadesłały po upływie nawet kilkudziesięciu miesięcy. Np. Zarząd Łomżyńskiego Towarzystwa Naukowego im. Wagów nadesłał wymagane dokumenty dotyczące wyboru władz ze zwłoką 46 miesięcy, Zarząd Stowarzyszenia Rozwoju Ziemi Wschodniego Mazowsza w Grajewie ze zwłoką 36 miesięcy. Dwa stowarzyszenia w ogóle nie powiadomiły organu nadzoru o wyborze zarządu.
- Na podstawie 38 wybranych do kontroli akt nadzoru w WSO UW w Bydgoszczy ustalono, że tylko 4 zarządy (10,5 % badanych) wywiązały się z obowiązku powiadomienia organu nadzoru o swym składzie. Natomiast o składzie zarządów 27 stowarzyszeń organ nadzoru został poinformowany przez sąd, który przesłał odpisy postanowień o wpisaniu zarządów do rejestru stowarzyszeń. Pracownik sprawujący nadzór nad stowarzyszeniami wyjaśnił, iż „w porozumieniu z Sądem Wojewódzkim w Bydgoszczy, w praktyce przyjęto zasadę, że stowarzyszenia w celu wpisania władz do rejestru, zobowiązane były składać w sądzie rejestrowym niezbędne dokumenty w dwóch egzemplarzach, z których jeden sąd zobowiązał się przekazywać do Wydziału łącznie z odpisem postanowienia wpisu do rejestru”. O 7 pozostałych, organ nadzoru nie posiadał żadnych informacji.
- W trakcie kontroli 25 akt nadzoru nad stowarzyszeniami w Wydziale Spraw Obywatelskich w Radomiu stwierdzono, że 12 zarządów nie dopełniło obowiązku zawiadomienia organu nadzorującego, w terminie 1 miesiąca od wyboru zarządu, o jego składzie zarządu i adresie siedziby stowarzyszenia.

2.1.3. Wykonywanie przez wojewodę nadzoru nad stowarzyszeniami

- a) Sprawując nadzór nad stowarzyszeniami pracownicy urzędów wojewódzkich - działający z upoważnienia wojewody - przede wszystkim zwracali się do zarządów z żądaniem (na podstawie art. 25 pkt 1 i 3 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach) dostarczenia w wyznaczonym terminie odpisów uchwał walnego zebrania członków lub wyjaśnień wobec niepowiadomienia organu nadzoru o powołaniu władz stowarzyszenia po zarejestrowaniu stowarzyszenia lub

upływie ich kadencji. Skalę tych działań podejmowanych przez poszczególnych wojewodów przedstawia tabela nr 3 :

Tabela nr 3

Lp.	Kontrolowana jednostka	Liczba stowarzyszeń, do których organy nadzoru zwróciły się o złożenie wyjaśnienia	Liczba stowarzyszeń, do których organ nadzoru zwrócił się o dostarczenie odpisów uchwał walnego zebrania członków	Liczba skontrolowanych akt nadzoru nad stowarzyszeniami ²²
1.	WSO w Warszawie	53	53	100
2.	WSO w Bydgoszczy	1	0	38
3.	WSO w Gdańsku	9	6	48
4.	WSO w Lublinie	13	0	80
5.	WSO w Łomży	31	31	35
6.	WSO w Opolu	26	15	34
7.	WSO w Piotrkowie Trybunalskim	23	0	32
8.	WSO w Radomiu	12	0	25
9.	WSO w Rzeszowie	0	0	50
10.	WSO w Tarnobrzegu	34	0	50
11.	WSO w Tarnowie	25	0	35
12.	WSO w Zielonej Górze	38	1	47
	Ogółem	265	100	574

Do niektórych stowarzyszeń organy nadzoru wielokrotnie zwracały się o złożenie wyjaśnień, czy też dostarczenie odpisów uchwał w wyznaczonym terminie. Pracownicy Urzędów Wojewódzkich w Warszawie i Łomży w jednym piśmie żądali dostarczenia odpisów uchwał i złożenia pisemnych wyjaśnień.

W trakcie kontroli ustalono, że niektórzy wojewodowie nie podejmowali czynności prawnych w celu uzyskania informacji, czy walne zgromadzenia po zarejestrowaniu stowarzyszenia wybrały jego władze, czy też dokonywały wyboru nowych władz po upływie kadencji poprzednio wybranych. Przedstawia to tabela nr 4 :

Tabela nr 4

²² Zobacz przypis nr 3.

Lp.	Kontrolowana jednostka	Liczba stowarzyszeń, które nie powiadomiły organu nadzoru o wyborze władz stowarzyszenia po zarejestrowaniu	Liczba stowarzyszeń, które nie powiadomiły organu nadzoru po upływie kadencji władz o wyborze nowych władz	Liczba stowarzyszeń, do których WSO nie nadesłały informacji o wyborze pierwszych władz lub po upływie ich kadencji i wyborze nowych władz zarejestrowaniu	Liczba akt nadzoru wybranych do kontroli
1.	WSO w Warszawie	15	8	5	100
2.	WSO w Bydgoszczy	7	7	13	38
3.	WSO w Gdańsku	2	1	0	48
4.	WSO w Lublinie	18	7	20	80
5.	WSO w Łomży	5	10	5	35
6.	WSO w Opolu	3	12	1	34
7.	WSO w Piotrkowie Trybunalskim	0	0	0	32
8.	WSO w Radomiu	1	5	0	25
9.	WSO w Rzeszowie	0	0	0	50
10.	WSO w Tarnobrzegu	1	0	0	50
11.	WSO w Tarnowie	0	0	0	35
12.	WSO w Zielonej Górze	0	0	0	47
	Ogółem	45	43	44	574

W 5 na 12 skontrolowanych urzędach wojewódzkich mało skutecznie egzekwowano od zarządów stowarzyszeń wykonanie ustawowych obowiązków polegających na przekazaniu ww. informacji, jak również nadesłanie we wskazanym terminie odpisów uchwał walnego zgromadzenia, czy też wyjaśnień.

Przykładowo:

- W WSO w Lublinie stwierdzono w 25 spośród 80 badanych dokumentacji stowarzyszeń, brak informacji o wyborze zarządu, jego składzie oraz miejscu zamieszkania członków zarządu. Organ nadzoru w minimalnym stopniu korzystał z prawa do żądania dostarczenia odpisów uchwał walnego zebrania lub złożenia wyjaśnień przez władze stowarzyszenia. Tylko do 5 stowarzyszeń wystąpiono o przesłanie powyższych informacji, nie uzyskując odpowiedzi.

Organ nadzoru zwracał się zawsze do władz stowarzyszeń o złożenie wyjaśnień bądź nadesłanie dokumentów w związku z nielicznymi (12) skargami członków stowarzyszeń lub innych podmiotów na ich działalność.

b) Organ nadzoru w nielicznych przypadkach korzystał z uprawnienia do nałożenia na stowarzyszenie grzywny (na podstawie art. 26 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach przed jej zmianą), zaś po nowelizacji ustawy: do wystąpienia do sądu z wnioskiem o jej nałożenie z powodu niedostarczenia uchwał, czy też złożenia wyjaśnień, chociaż występowały ku temu przesłanki. Tylko w 3 urzędach wojewódzkich korzystano z prawa do nałożenia grzywny (w Opolu) albo wystąpienia do sądu z wnioskiem o jej orzeczenie (w Gdańsku i w Radomiu).

Przykładowo:

- Wojewoda Opolski nałożył grzywnę na Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Mniejszości Niemieckiej na Śląsku Opolskim w wysokości 50.000 zł (przed denominacją), „wobec uporczywego uchylania się Towarzystwa od wymogów zawartych w kolejnych pismach”. W uzasadnieniu decyzji z dnia 30 grudnia 1991 r. skierowanej do Przewodniczącego Zarządu wskazano m.in. na niespełnienie przez stowarzyszenie wymogów wynikających z ustawy - niedostarczenia przez TS-KMN żądanych dokumentów, tj. „odpisów decyzji Zarządu o powołaniu kół, z określeniem terenu działania, adresem Zarządu i ilością członków oraz składów Zarządów Kół z adresami zamieszkania członków Zarządów Kół”. Wpłaty grzywny w kasie Wydziału Administracyjno - Gospodarczego Urzędu dokonał Przewodniczący Zarządu TS-KMN w dniu 8 stycznia 1992 r.
- W dniu 8 października 1997 r. Wojewoda Radomski wystąpił do Sądu Wojewódzkiego w Radomiu z wnioskiem o nałożenie grzywny na Unię Garbarzy Polskich za niezłożenie na żądanie organu nadzorującego wymaganych dokumentów i wyjaśnień dotyczących wyboru władz. Pismem z 1997 r. Sąd poinformował

Wojewodę, iż z jego ustaleń wynika, „iż praktycznie od 1992 r. Unia nie prowadzi żadnej działalności, nie posiada jako stowarzyszenie żadnego majątku i prawdopodobnie ilość członków tego stowarzyszenia zmniejszyła się poniżej liczby przewidzianej w art. 9 Prawa o stowarzyszeniach”. Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich UW w Radomiu w toku kontroli wyjaśnił, że wystąpi o rozwiązanie tego Stowarzyszenia. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Radomski wystąpił z 8 wnioskami o nałożenie grzywny. Trzy postępowania zostały umorzone przez Sąd po wycofaniu wniosku z powodu nadesłania przez stowarzyszenia żądanych dokumentów.

W trakcie kontroli ustalono, że 5 wojewodów, chociaż zaistniały przesłanki do nałożenia grzywny, a po zmianie ustawy - do wystąpienia do sądu o jej nałożenie, nie skorzystało z ustawowego uprawnienia wobec 91 stowarzyszeń (które nie udzieliły wyjaśnień lub nie nadesłały odpisów uchwał o wyborze władz stowarzyszenia w wyznaczonym terminie). Obrazuje to tabela nr 5 :

Tabela nr 5

Lp.	Kontrolowana jednostka	Liczba stowarzyszeń, które nie udzieliły wyjaśnień lub nie nadesłały odpisów uchwał	Liczba akt nadzoru ²³ nad stowarzyszeniami wybranych do kontroli
1.	WSO UW w Warszawie	31	100
2.	WSO UW w Bydgoszczy	1	38
3.	WSO UW w Gdańsku	3	48
4.	WSO UW w Lublinie	5	80
5.	WSO UW w Łomży	15	35
6.	WSO UW w Opolu	8	34
7.	WSO UW w Radomiu	8	25
8.	WSO UW w Tarnobrzegu	20	50
	Ogółem	91	

Przykładowo:

²³ Zobacz przypis nr 3.

- W WSO w Tarnobrzegu spośród 50 losowo wybranych akt nadzoru, w 34 przypadkach stwierdzono pisemne wystąpienia do stowarzyszeń, przypominające o obowiązku zawiadamiania o wyborze zarządu itd., w tym do 20 stowarzyszeń wysłano od 2 do 5 takich wystąpień. Organ nadzoru nie skorzystał jednak z uprawnień wynikających z art. 26 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach i nie złożył w żadnym z tych przypadków wniosku do sądu o nałożenie grzywny na stowarzyszenie.

c) Do 9 marca 1996 r - wejścia w życie ustawy z dnia 10 stycznia 1996 r. o zmianie ustawy - Prawo o stowarzyszeniach, przedstawiciele wojewody przeglądali dokumenty w lokalu stowarzyszenia bądź z własnej inicjatywy, bądź na skutek skarg członków stowarzyszeń w celu sprawdzenia podniesionych w nich zarzutów. Ilość przeprowadzonych w lokalu stowarzyszenia kontroli dokumentów związanych z jego działalnością przedstawia tabela nr 6 :

Tabela nr 6

Lp.	Kontrolowana jednostka	Liczba stowarzyszeń skontrolowanych przez wojewodów	Liczba akt nadzoru ²⁴ nad stowarzyszeniami wybranych do kontroli
1	WSO UW w Warszawie	4	100
2	WSO UW w Bydgoszczy	7	38
3	WSO UW w Gdańsku	7	48
4	WSO UW w Lublinie	1	80
5	WSO UW w Łomży	2	35
6	WSO UW w Opolu	3	34
7	WSO UW w Piotrkowie Trybunalskim	2	32
8	WSO UW w Radomiu	1	25
9	WSO UW w Rzeszowie	1	50
10	WSO UW w Tarnobrzegu	1	50
11	WSO UW w Tarnowie	0	35
12.	WSO UW w Zielonej Górze	0	47
	Ogółem	29	574

Przykładowo:

²⁴ Zobacz przypis nr 3.

- *Pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 4-krotnie przeglądali dokumenty w lokalu stowarzyszenia. M.in. w dniu 19 listopada 1990 r. w Warszawskim Towarzystwie Chorałowym „Gregorianum” im. Edwarda Jozajtisa zostało przeprowadzone postępowanie kontrolno-wyjaśniające na okoliczność zarzutów podniesionych w zbiorowej skardze wniesionej przez rodziców uczestników Międzyparafialnego Chóru Chłopięcego „Gregorianum”. Postępowanie przeprowadził pracownik Oddziału - starszy inspektor stołeczny. Ustaleń dokonano na podstawie dokumentacji oraz wyjaśnień udzielonych przez ks. M.K. - członka Zarządu Towarzystwa. Pracownik w notatce służbowej sporządzonej w dniu 21 listopada 1990 r. stwierdził m.in., że „uchwała Zarządu z dnia 21 września 1990 r. o rozwiązaniu Międzyparafialnego Chóru Chłopięcego „Gregorianum” podjęta została zgodnie z wymogami określonymi w § 22 statutu Towarzystwa (...), nie zawiera uchybień formalnoprawnych”. W dniu 22 listopada 1990 r. zostało wysłane pismo do osób, które podpisały protest, informujące ich o wynikach postępowania.*

d) W nielicznych przypadkach stwierdzano prowadzenie przez stowarzyszenie działalności niezgodnej z prawem lub statutem. W takich sytuacjach organy nadzoru występowały do stowarzyszenia o usunięcie nieprawidłowości (art. 28 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach) albo do sądu o udzielenie upomnienia władzom stowarzyszenia bądź uchylenie niezgodnej z prawem uchwały (art. 28 w zw. art. 29 ust. pkt 1-2 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach).

Przykładowo:

- *W dniach od 4 listopada do 1 grudnia 1993 organ nadzoru przeprowadził kontrolę W Zarządzie Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Ochrony Zdrowia w Lublinie (wbrew nazwie jest to stowarzyszenie), stwierdzając nieprawidłowości dotyczące działalności finansowej funduszu. W dniu 13 grudnia 1993 r. wystąpiono o ich usunięcie. W dniu 10 stycznia 1994 r. Zarząd powiadomił WSO w Lublinie o usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości.*
- *W trakcie kontroli przeprowadzonej w Stowarzyszeniu Pomocy dla Niepełnosprawnych i Bezrobotnych w Radomiu organ nadzoru stwierdził nieprawidłowości w zakresie regulowania zobowiązań wobec budżetu państwa, zaległości w rozliczaniu Zarządu z imprezy zorganizowanej przez Stowarzyszenie oraz niezgodne z postanowieniami statutu podejmowanie uchwał i zaciąganie*

zobowiązań majątkowych. W dniu 22 listopada 1996 r. Sąd Wojewódzki w Radomiu na wniosek organu nadzoru wydał postanowienie o udzieleniu upomnienia Prezesowi Zarządu.

- W dniu 6 września 1995 r. z up. Wojewody Warszawskiego Zastępca Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich wystąpił do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie, o udzielenie upomnienia Zarządowi Stowarzyszenia Prywatnych Przedsiębiorców Warszawskiego Traktu Królewskiego, ponieważ do dnia sporządzenia wniosku Zarząd nie udzielił pełnej odpowiedzi na pismo z dnia 27 lutego 1995 r., pomimo monitów w dniu 21 kwietnia 1995 r. i 29 czerwca 1995 r. i ostrzeżenia, że brak odpowiedzi w kolejnym zakreślonym terminie spowoduje wystąpienie organu nadzorującego do Sądu Wojewódzkiego o zastosowanie środka z art. 29 Prawa o stowarzyszeniach. W dniu 7 lutego 1996 r. Sąd Wojewódzki w Warszawie I Wydział Cywilny postanowił udzielić upomnienia Zarządowi Stowarzyszenia.

e) NIK ustaliła, że w badanym zakresie 5 wojewodów wystąpiło do sądów z 16 wnioskami o rozwiązanie stowarzyszeń z powodu nieposiadania przez nie przewidzianych w ustawie władz i braku warunków do ich wyłonienia w okresie nie dłuższym niż rok oraz zmniejszenia się liczby członków wymaganych do jego założenia na podstawie art. 31 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach.

Przykładowo:

- Wojewoda Zielonogórski w okresie objętym kontrolą wystąpił z 7 wnioskami (na 47 akt nadzoru wybranych do badań) o rozwiązanie stowarzyszeń z powodu nieposiadania przez nie przewidzianych w ustawie władz i braku warunków do ich wyłonienia w okresie nie dłuższym niż rok. Sąd rozwiązał 6 stowarzyszeń. Z uwagi na powołanie zarządu Wojewoda wycofał 1 wniosek o rozwiązanie stowarzyszenia.
- Wojewoda Radomski w latach 1996-97 wystąpił do Sądu Wojewódzkiego w Radomiu z 5 wnioskami o rozwiązanie stowarzyszeń (akta nadzoru nad tymi stowarzyszeniami nie były badane w toku kontroli), przy czym 2 zostały uzasadnione niepowołaniem władz od chwili zarejestrowania (Stowarzyszenie Przyszłych Akcjonariuszy Przedsiębiorstwa Robót Montażowych „Chemomontaż” w Pionkach, Stowarzyszenie Inicjatyw Oświatowych w Radomiu), natomiast

3 zmniejszeniem liczby członków stowarzyszenia poniżej 15 (Bractwo Trzeźwości im. Św. Ojca Maksymiliana Kolbe w Orońsku, Stowarzyszenie Kupców i Usługodawców Ziemi Radomskiej, Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Tańca Towarzyskiego „Rywal” w Szydłowcu). Wszystkie wnioski zostały przez Sąd uwzględnione.

Nie stwierdzono, by wojewodowie występowali do sądów z wnioskami o rozwiązanie stowarzyszenia ze względu na prowadzenie przez nie działalności wykazującej rażące lub uporczywe naruszania prawa albo postanowień statutu i braku warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem (w toku kontroli wybranych akt nadzoru nad stowarzyszeniami nie stwierdzono takich przypadków).

W 6 na 12 skontrolowanych urzędach wojewódzkich stwierdzono, iż wojewodowie, pomimo wystąpienia przesłanek świadczących o niepodjęciu działalności przez zarejestrowane stowarzyszenia bądź zaniechaniu statutowej działalności, nie wystąpili z urzędu o rozwiązanie stowarzyszenia, co jest niezgodne z art. 31 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach. Z ustaleń poczynionych w trakcie kontroli wynika, że 45 stowarzyszeń nie wybrało swych władz od momentu zarejestrowania ich przez sądy rejestrowe, zaś 43 stowarzyszenia nie wybrały nowych władz po upływie kadencji uprzednio wybranych (tabela nr 4).

Przykładowo:

W trakcie kontroli NIK stwierdziła, że Urząd Wojewódzki w Warszawie w sposób niedostateczny podejmował działania prawne w stosunku do stowarzyszeń, które od momentu zarejestrowania nie wybrały statutowych władz, jak również nie dokonały wyboru nowych władz po upływie kadencji. Ze 100 zbadanych akt nadzoru wynikało, że 15 zarejestrowanych stowarzyszeń w ogóle nie wybrało statutowych władz. Np. Stowarzyszenie Ochrony Praw Mieszkańców zarejestrowane w 1990 r., Polskie Towarzystwo Prawa Rolnego zarejestrowane w 1991 r., Polska Korporacja Gospodarcza zarejestrowana w 1992 r., Liga Republikańska zarejestrowana w 1993 r., Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Polska-Czechy zarejestrowane w 1994 r., Towarzystwo Przyjaciół Narciarstwa i Przyrody zarejestrowane w 1995 r. Ustalono, że w 8 przypadkach nie zostały przeprowadzone wybory po upływie kadencji władz stowarzyszenia. Np. Izba Juniorów i Stowarzyszenie „Merkury” od 1992 r., Stowarzyszenie Osób Prowadzących Działalność Gospodarczą „Hermes” od 1995 r. Działania Urzędu wobec tych stowarzyszeń ograniczyły się jedynie do wysyłania pism, na które nie otrzymywano żądanych dokumentów i wyjaśnień. Z informacji opracowanej

w Urzędzie pod koniec 1997 r. wynika, że około 200 stowarzyszeń (na 2645 nadzorowanych) od momentu rejestracji sądowej nie nadesłało informacji o wyborze władz statutowych, pomimo kilkakrotnych monitów, natomiast około 100 stowarzyszeń nie odnowiło władz od kilku kadencji i nie reaguje na wysyłane do nich pisma. W okresie objętym kontrolą Urząd wystąpił tylko z 28 wnioskami o rozwiązanie stowarzyszenia z powodu nieposiadania przewidzianych w ustawie władz i braku warunków do ich wyłonienia w okresie nie dłuższym niż rok oraz z 5 wnioskami o ustanowienie kuratora.

f) Skontrolowane urzędy wojewódzkie uzyskiwały informacje o działających terenowych jednostkach organizacyjnych stowarzyszeń na podstawie zawiadomień od zarządów. Zarządy terenowych jednostek organizacyjnych stowarzyszeń nie zawiadamiały większości skontrolowanych urzędów wojewódzkich w 14-dniowym terminie ustawowym o ukonstytuowaniu się, mimo istnienia takiego obowiązku na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach.

Przykładowo:

Zarządy 10 spośród 11 badanych terenowych jednostek organizacyjnych stowarzyszeń zaewidencjonowanych w Urzędzie Wojewódzkim w Opolu zawiadomiły Wojewodę o swoim składzie, adresie siedziby oraz doręczyły statuty po upływie ustawowego terminu.

2.1.4. Nadzór nad stowarzyszeniami zwykłymi.

W badanych urzędach wojewódzkich dla każdego ze stowarzyszeń zwykłych prowadzone były oddzielne teczki, w których gromadzono dokumenty nadesłane przez założycieli (zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach), a mianowicie regulamin i dane dotyczące założycieli, adres siedziby oraz imię i nazwisko przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie oraz uchwalony regulamin. Wiedzę o stowarzyszeniach zwykłych urzędy wojewódzkie posiadały na podstawie informacji przesyłanych przez założycieli. Po sprawdzeniu przez urząd wojewódzki, czy regulamin działalności jest zgodny z przepisami prawa i założyciele spełniają wymagania określone ustawą, zawiadamiał on przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie zwykłe o przyjęciu do wiadomości informacji o jego utworzeniu. W przypadku ustalenia, że regulamin nie jest zgodny z przepisami prawa,

zgłaszano pisemne uwagi założycielom, zaś w razie ich nieuwzględnienia występowano do sądu rejestrowego z wnioskiem o zakazanie założenia stowarzyszenia zwykłego. Trzech wojewodów wystąpiło do sądów rejestrowych z 4 wnioskami o orzeczenie zakazu założenia stowarzyszenia zwykłego na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach.

- *Wojewoda Radomski wystąpił z wnioskiem o zakaz założenia Stowarzyszenia Handlowców Prowadzących Działalność przy ul. Śląskiej w Radomiu, gdyż zgodnie z przyjętym przez założycieli regulaminem, stowarzyszenie zwykle zamierzało prowadzić m.in. działalność wymagającą posiadania osobowości prawnej, a mianowicie występować w charakterze strony w stosunkach cywilnoprawnych. Sąd Wojewódzki w Radomiu w postanowieniu z dnia 10 lutego 1992 r. zakazał założenia stowarzyszenia zwykłego. Ostatecznie Stowarzyszenie zgłosiło do organu nadzoru regulamin dostosowany do wymogów ustawy - Prawo o stowarzyszeniach.*
- *W 1996 r. Wojewoda Warszawski wystąpił dwukrotnie do Sądu Wojewódzkiego o zakazanie założenia stowarzyszenia zwykłego Polskiego Komitetu Narodowego International Vienna Council i Stowarzyszenia Ogólnospołecznego „Dar”, gdyż przyjęte przez założycieli cele gospodarcze i handlowe o zasięgu zagranicznym, nie mogły być realizowane - w formie stowarzyszenia zwykłego i wymagały posiadania osobowości prawnej. Wobec odmowy dostosowania regulaminu do wymogów ustawowych, konieczne było wystąpienie o zakazanie działalności powstałych organizacji. Sąd podzielił zastrzeżenia organu nadzoru i uwzględnił w całości zgłoszone wnioski.*
- *W 1995 r. Wojewoda Tarnobrzegi wystąpił do Sądu Wojewódzkiego w Tarnobrzegu z wnioskiem o orzeczenie zakazu prowadzenia działalności przez stowarzyszenie zwykle z powodu stwierdzenia nieprawidłowości w regulaminie. Po nadesłaniu poprawionego regulaminu Wojewoda wniosek wycofał, zaś Sąd postępowanie umorzył.*

W toku kontroli 12 urzędów wojewódzkich stwierdzono, że nie podejmowano innych działań wobec stowarzyszeń zwykłych. Liczba nadzorowanych stowarzyszeń zwykłych odnotowanych w ewidencji kontrolowanych wydziałów na koniec 1997 r. wahała się od 2 (Urząd Wojewódzki w Łomży) do 242 (Urząd Wojewódzki w Warszawie).

2.1.5. Organizacja sprawowania nadzoru nad stowarzyszeniami w kontrolowanych urzędach wojewódzkich.

W trakcie kontroli ustalono, że nadzór nad stowarzyszeniami w 12 kontrolowanych urzędach wojewódzkich był sprawowany w imieniu wojewody przez wydziały spraw obywatelskich (w skrócie: WSO). Ilość osób wykonujących nadzór nad stowarzyszeniami, ich wykształcenie, liczbę nadzorowanych stowarzyszeń, związków stowarzyszeń, jednostek terenowych stowarzyszeń, stowarzyszeń zwykłych, przedstawia tabela nr 7 :

Tabela nr 7

Lp.	Kontrolowana jednostka	Liczba osób wykonujących nadzór w trakcie wykonywania kontroli przez NIK	Wykształcenie	Liczba nadzorowanych stowarzyszeń, związków stowarzyszeń, terenowych jednostek org. stowarzyszeń, stowarzyszeń zwykłych
1.	WSO UW w Warszawie	5	wyższe prawnicze, wyższe, średnie (3 osoby)	3542
2.	WSO UW w Bydgoszczy	2	wyższe prawnicze	1060
3.	WSO UW w Gdańsku	4	wyższe prawnicze, wyższe administracyjne (dwie osoby), średnie ekonomiczne	1680
4.	WSO UW w Lublinie	2	wyższe administracyjne, wyższe ekonomiczne	1631
5.	WSO UW w Łomży	1	średnie ogólnokształcące	485
6.	WSO UW w Opolu	1	wyższe	1101
7.	WSO UW w Piotrkowie Trybunalskim	1	wyższe prawnicze	934
8.	WSO UW w Radomiu	2	wyższe prawnicze, wyższe	665
9.	WSO UW w Rzeszowie	1	wyższe administracyjne	902
10.	WSO UW w Tarnobrzegu	1	wyższe prawnicze	757
11.	WSO UW w Tarnowie	1	wyższe administracyjne	609
12.	WSO UW w Zielonej Górze	1	wyższe prawnicze	522

Zdaniem NIK osoby sprawujące nadzór nad stowarzyszeniami były dobrze przygotowane do wykonywania obowiązków, jednakże liczba ich była zbyt mała, by rzetelnie mogły wykonywać wszystkie zadania określone w ustawie - Prawo o stowarzyszeniach. Należy przy tym zauważyć, że oprócz nadzoru nad stowarzyszeniami, pracownicy tych wydziałów wykonywali też inne obowiązki wymienione w statutach i regulaminach urzędów wojewódzkich.

2.2. Zlecanie przez wojewodów zadań państwowych stowarzyszeniom

2.2.1. Rozpatrywanie przez wojewodów wniosków o realizację zadań państwowych

W 7 na 12 skontrolowanych urzędach wojewódzkich stwierdzono przypadki udzielania stowarzyszeniom dotacji na wykonanie zadań państwowych na podstawie niekompletnych wniosków. Nie zawierały one m.in.: szczegółowego zakresu rzeczowego proponowanego do realizacji zadania, kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania, informacji o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych, wskazujących na możliwość wykonania zadania oraz informacji o wysokości środków finansowych uzyskanych od innych dysponentów lub z państwowych funduszy celowych na realizację zadania, do czego zobowiązywał § 5 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 13 lipca 1995 r. (podobnie art. § 5 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 29 lipca 1997 r.).

Przykładowo:

- *Urząd Wojewódzki w Łomży przy rozpatrywaniu i wyborze wniosków o realizację zadań państwowych, w nienależyty sposób przeprowadzał ocenę przedstawionej we wniosku kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania - co wynikało z faktu, że spośród 52 wniosków przyjętych do realizacji, 32 wnioski nie zawierały wymaganej kalkulacji przewidzianych kosztów realizacji zadania.*
- *Wnioski załączone do 9 umów podpisanych przez Wojewodę Gdańskiego a stowarzyszeniami na realizację zadań państwowych nie zawierały: terminu realizacji zadania, informacji o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych wskazujących na możliwość wykonania zadania, w tym o wysokości środków finansowych uzyskanych od innych organów administracji państwowej na realizację danego zadania.*

Wyżej opisane nieprawidłowości stwierdzono w 12 spośród 56 stowarzyszeń objętych kontrolą (21% skontrolowanych). Zawarto z nimi umowy na kwotę 1.921.173 zł.

Przykładowo:

- *W 1997 r. Wojewódzka Federacja Sportu w Piotrkowie Trybunalskim wложиła w Urzędzie Wojewódzkim w Piotrkowie Trybunalskim wnioski na zlecenie zadań na*

kwotę 120.000 zł. Wnioski nie zawierały informacji o posiadanych przez Federację zasobach rzeczowych i kadrowych, wskazujących na możliwość wykonania zadań oraz o wysokości środków finansowych uzyskanych od innych organów administracji państwowej i dysponentów na ich realizację.

Najpoważniejsze nieprawidłowości związane z rozpatrywaniem wniosków o realizację zadań państwowych kontrolerzy NIK stwierdzili w Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy.

- W 1997 r. stowarzyszenia kultury fizycznej otrzymały na realizację zadań państwowych dotację w wysokości 1.713.694 zł, co stanowiło 46,9 % ogółu dotacji przewidzianych na te cele w budżecie województwa bydgoskiego. Szczegółowa analiza 10 wniosków na wykonanie zadań państwowych wykazała, że 5 z nich nie było podpisanych i nie zawierały kalkulacji kosztów zadania. Z akt nadzoru 101 stowarzyszeń, które otrzymały dotacje, w 24 (23,8%), wynikało, że przed złożeniem wniosku o realizację zadania upłynęła kadencja ich zarządów. Ze stowarzyszeniami tymi, bez uprzedniego sprawdzenia umocowania osób je reprezentujących, zawarto umowy na łączną kwotę 414.720 zł. W trakcie kontroli zwrócono się do tych stowarzyszeń o nadesłanie informacji, czy dokonano wyboru nowych władz. 15 stowarzyszeń nie udzieliło odpowiedzi, zaś 6 poinformowało o przeprowadzeniu wyborów w 1997 r. Natomiast 3 stowarzyszenia wyjaśniły, iż nie przeprowadziły wyborów władz (np. WKS „Zawisza”, któremu przyznano dotację w wysokości 217.000 zł).*

W ocenie NIK rozpatrywanie wniosków o realizację zadań państwowych, które nie zawierały wszystkich niezbędnych elementów, stanowiło poważne naruszenie obowiązujących przepisów w zakresie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym i miało niekorzystny wpływ na treść zawartych umów.

W jednym ze skontrolowanych urzędów wojewódzkich wykryto przypadki zawierania umów na realizację zadań państwowych jeszcze przed pisemnym zgłoszeniem wniosków przez zleceniobiorców.

W Wydziale Kultury, Sportu i Turystyki Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku zostały zawarte umowy przed złożeniem wniosku, np. wniosek do umowy 48/97 z dnia 24 marca

1997 r. datowany był 28 marca 1997 r. oraz do umowy 38/97 z dnia 20 marca 1997 r. datowany był 30 marca 1997 r.

W toku kontroli ustalono, że większość wojewodów dotrzymywała 30-dniowego terminu do rozpatrzenia złożonych wniosków o przyznanie dotacji na wykonanie zadania państwowego. W 3 urzędach wojewódzkich ustalono przypadki rozpatrywania wniosków z przekroczeniem 30-dniowego terminu.

Przykładowo:

- *Znajdująca się w Wydziale Kultury, Sportu i Turystyki UW w Lublinie dokumentacja nie wskazywała, czy wnioski o dotacje zostały rozpatrzone w terminie 30 dni od daty wpływu, brakowało protokołów rozpatrywania wniosków i zawiadamiania wnioskodawców. Dokonane w trakcie kontroli porównanie dat wpływu wniosków z datami zawarcia umów wskazuje, że umowy były w 50 % zawierane po upływie 30 dni od daty wpływu wniosków.*
- *Radomskie Towarzystwo Naukowe w Radomiu w dniu 7 lipca 1997 r. złożyło wniosek w sprawie realizacji następujących zadań państwowych:*
 - *wydanie biuletynu kwartalnego RTN,*
 - *organizacja sesji naukowej z okazji 55 rocznicy zagłady ludności żydowskiej w dystrykcie radomskim,*
 - *prace organizacyjne związane z przygotowaniem do VI Kongresu Regionalnych Towarzystw Kultury.*

Pismem z dnia 10 października 1997 r. Urząd Wojewódzki w Radomiu przesłał do Stowarzyszenia ofertę realizacji ww. zadań. Umowa na realizację zadań została zawarta w dniu 27 października 1997 r. Przekazanie oferty realizacji zadania nastąpiło po 95 dniach od daty złożenia wniosku przez Stowarzyszenie.

Wojewodowie rozpatrując wnioski jednostek niepaństwowych o przyznanie dotacji na wykonanie zadań państwowych byli zobowiązani, zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia RM z dnia 13 lipca 1995 r. (podobnie § 7 ust. 2 rozporządzenia RM z dnia 29 lipca 1997 r.), do wyboru najkorzystniejszej oferty, gwarantującej najbardziej optymalne wykorzystanie środków

budżetowych. Większość z nich stosowała określone w przepisach kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty wykonania zadania państwowego.

W 3 urzędach wojewódzkich opracowano dodatkowe kryteria, którymi posługiwano się w celu wyboru najkorzystniejszych ofert wykonania zadań państwowych. Czynności dotyczące wyboru najkorzystniejszych ofert były na ogół dokumentowane.

Przykładowo:

- *W Wydziale Kultury, Sportu i Turystyki Urzędu Wojewódzkiego w Opolu zostały opracowane „Kryteria WKSiT w zakresie dofinansowania kultury fizycznej i sportu przyznawania dotacji w formie zadań zleconych jednostkom niepaństwowym w 1997 r.” Wybór najbardziej korzystnej oferty realizacji zadania państwowego odbywał się według następujących kryteriów:*
 - *„szczególną ochroną i priorytetem objęty jest zespół zadań związanych ze sportem dzieci i młodzieży,*
 - *ranga, atrakcyjność oraz korzyści szkoleniowe imprezy sportowej,*
 - *zapotrzebowanie środowiska i tradycja sportowa,*
 - *walory wychowawcze,*
 - *masowość i zainteresowanie sportem jak największej liczby dzieci i młodzieży oraz dorosłych, w tym popularyzacja kultury fizycznej i sportu,*
 - *oszczędność w wydatkowaniu środków, udział środków własnych oraz środków pozyskanych od sponsorów,*
 - *wnioskodawca daje rękojmię w wypełnieniu warunków umowy z WKSiT w zakresie spraw merytorycznych jak i formalnych.”*
- *W Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie dokonując wyboru zleceńbiorky zadania państwowego korzystano z 10 dodatkowych kryteriów podziału środków.*

W Urzędzie Wojewódzkim w Piotrkowie Trybunalskim stwierdzono brak dokumentacji wskazującej na sposób wyboru najkorzystniejszych ofert. W 1997 r. do Wojewody Piotrkowskiego wpłynęło ogółem 220 wniosków o wykonanie zadań państwowych od 22 stowarzyszeń.

2.2.2. Przekazywanie dotacji na realizację zadań państwowych przed zawarciem umowy

Zgodnie z § 9 rozporządzenia RM z dnia 29 lipca 1997 r. (podobnie § 8 rozporządzenia z dnia 13 lipca 1995 r.) warunkiem zlecenia przez wojewodę zadania państwowego oraz przekazania dotacji na jego realizację było zawarcie pisemnej umowy z jednostką niepaństwową. W trakcie kontroli w Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku, Lublinie i w Warszawie stwierdzono, że środki budżetowe na realizację zadania państwowego były przekazane jednostkom niepaństwowym zanim podpisano z nimi umowy.

Przykładowo:

- *W Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie skontrolowano 6 umów zawartych ze stowarzyszeniami kultury fizycznej na kwotę 1.650.700 zł. Ustalono, że przed zawarciem pisemnej umowy Wydział Realizacji Budżetu na wniosek Dyrektora Wydziału Sportu i Turystyki przekazał środki budżetowe: Klubowi Sportowemu Niepełnosprawnych „START” w dniu 10 marca 1997 r. w wysokości 9.000 zł (umowa została zawarta w dniu 13 marca 1997 r. na organizację szkolenia sportowców niepełnosprawnych na kwotę 40.000,00 zł); Kolejowemu Klubowi Sportowemu „Polonia” w dniu 29 stycznia 1997 r. - 15.000 zł, w dniu 12 lutego 1997 r. - 10.000 zł i w dniu 10 marca 1997 r. - 13.000 zł (umowa została zawarta w dniu 7 kwietnia 1997 r. na dofinansowanie organizacji szkolenia dzieci i młodzieży uzdolnionej sportowo na kwotę 160.000,00 zł); Centralnemu Wojskowemu Klubowi Sportowemu „Legia” w dniu 10 kwietnia 1997 r. - 50.000 zł (umowa została zawarta w dniu 16 kwietnia 1997 r. na dofinansowanie organizacji szkolenia dzieci i młodzieży uzdolnionej sportowo na kwotę 120.000,00 zł).*
- *Wydział Kultury, Sportu i Turystyki Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie przekazał stowarzyszeniom środki budżetowe na realizację zadań państwowych z dziedziny kultury fizycznej i sportu, przed zawarciem z nimi umów, a nawet przed złożeniem pisemnych wniosków o dotacje. W 1997 r. przekazano stowarzyszeniom przed zawarciem z nimi umów, środki finansowe na realizację 46 zadań państwowych w wysokości 358.000 zł, w tym kwotę 57.000 zł na 6 zadań, które nie zostały jeszcze*

zgłoszone przez stowarzyszenia do realizacji. Dyrektor Wydziału Kultury, Sportu i Turystyki przekazał kwotę 1.607.000 zł stowarzyszeniom realizującym zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu.

- Urząd Wojewódzki w Gdańsku w okresie od 25 lutego do 25 kwietnia 1997 r. przekazał Radzie Okręgowej Związków Sportowych w Gdańsku 56.750 zł. przed zawarciem umowy w dniu 30 kwietnia 1997 r. na wykonanie zadań państwowych na kwotę 550.504 zł*

Działania podejmowane w ww. urzędach wojewódzkich świadczą o nieprzestrzeganiu prawa. Takie postępowanie wojewodów dawało możliwość zleceniobiorcy dowolnego dysponowania przekazanymi mu środkami budżetowymi.

2.2.3. Zawieranie przez wojewodów umów na wykonanie zadań państwowych

Prawidłowo sporządzona umowa powinna gwarantować wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem w niej określonym, zapewnić zleceniodawcy możliwość skutecznego nadzorowania wykonania zadania oraz rzetelne rozliczenie przyznanej dotacji. NIK stwierdziła, że umowy na realizację zadań państwowych w ponad połowie skontrolowanych urzędów wojewódzkich nie zawierały niektórych elementów określonych w § 10 rozporządzenia RM z dnia 13 lipca 1995 r. (podobnie § 11 rozporządzenia RM z dnia 29 lipca 1997 r.).

Przykładem nienależytego zagwarantowania interesów zleceniodawcy w umowach na realizację zadań państwowych było zawieranie przez wojewodów umów, w których nie został określony szczegółowy zakres rzeczowy realizowanych zadań oraz termin i miejsce ich realizacji. Nieprawidłowości tego rodzaju stwierdzono w 3 urzędach wojewódzkich.

Przykładowo:

- Wszystkie skontrolowane umowy zawarte w imieniu wojewody przez Dyrektora Wydziału Sportu i Turystyki Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie nie zawierały szczegółowego zakresu zleconych zadań. Zgodnie z § 1 ust. 3 skontrolowanych umów, szczegółowy zakres rzeczowy zadania oraz kalkulacja kosztów miała być*

określona w załącznikach - jednakże do żadnej z nich takiego załącznika nie dołączono.

- Kontrola 25 umów zawartych pomiędzy Wojewodą Radomskim a stowarzyszeniami, ustaliła, że w 13 umowach zawartych w przedmiocie realizacji zadań państwowych przez te stowarzyszenia, nie określono terminów i miejsc realizacji zadań oraz terminów przekazywania dotacji, co było niezgodne z obowiązującym wówczas § 10 pkt. 2 i 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym.

W 7 urzędach wojewódzkich ustalono, że umowy nie zawierały postanowień określających wzory dokumentacji umożliwiającej okresową ocenę realizacji zadań.

Przykładowo:

Wojewoda Bydgoski podpisywał umowy ze stowarzyszeniami na realizację zadań państwowych na znormalizowanych formularzach, zatwierdzonych przez radcę prawnego. Do umów nie załączano wzorów dokumentacji umożliwiającej ocenę wykonania zadania pod względem rzeczowym i finansowym. Do umów dołączane były druki rozliczeń, na których zleceniobiorca mógł wykazać jedynie poniesione wydatki do wysokości przekazanej dotacji.

Zdaniem NIK, przedstawione wyżej nieprawidłowości miały znaczny wpływ na sprawowanie nadzoru nad wykonaniem zleconych zadań państwowych przez stowarzyszenia.

W jednym z kontrolowanych urzędów wojewódzkich ustalono, iż została zawarta umowa na wykonanie zadania, które nie znajduje się w wykazie zadań państwowych, które mogą być zlecone jednostkom niepaństwowym określonym w rozporządzeniu RM z dnia 15 listopada 1994 r.

- W dniu 17 lutego 1997 r. Dyrektor Wydziału Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki UW w Tarnowie zawarł umowę z Towarzystwem Krzewienia Kultury Fizycznej na dofinansowanie obchodów 40-lecia Towarzystwa w wysokości 2.000 zł.

Zgodnie z § 15 rozporządzenia z dnia 13 lipca 1995 r. oraz § 16 rozporządzenia z dnia 29 lipca 1997 r., za zgodą stron, można było dokonywać w ciągu roku zmiany zakresu rzeczowego oraz warunków realizacji zadania na podstawie pisemnego aneksu do umowy.

W 3 urzędach wojewódzkich stwierdzono zmiany warunków zawartych ze stowarzyszeniami umów bez sporządzania pisemnych aneksów.

Przykładowo:

- *W trakcie realizacji zadań określonych w 7 umowach zawartych pomiędzy Wojewodą Piotrkowskim a Wojewódzkim Szkolnym Związkiem Sportowym w Piotrkowie Trybunalskim, nastąpiła zmiana zakresu finansowego ich realizacji bez sporządzenia pisemnych aneksów do umów.*
- *W trakcie kontroli stwierdzono, że Wojewoda Tarnowski przekazał Wojewódzkiemu Szkolnemu Związkowi Sportowemu w Tarnowie kwotę 33.229 zł na realizację zadań zleconych w 1997 r., bez sporządzenia pisemnego aneksu do umowy zawartej w dniu 17 lutego 1997 r., na kwotę 30.000 zł.*

W Urzędzie Wojewódzkim w Opolu stwierdzono podpisanie 3 aneksów po wygaśnięciu umów, przy czym w dwóch przypadkach zleceniobiorcy złożyli wnioski o zmianę zakresu zadań w trakcie ich realizacji, natomiast w jednym przypadku, wniosek sporządzono po jej wygaśnięciu umowy.

2.2.4. Zatwierdzanie rozliczeń z wykonania zleconych zadań

Zgodnie z § 20 ust. 1 i 2 rozporządzenia RM z dnia 13 lipca 1995 r. (podobnie § 23 ust. 1 i 2 rozporządzenia RM z dnia 29 lipca 1997 r.) zleceniobiorca był zobowiązany do przedstawienia zleceniodawcy rozliczenia realizacji zadania pod względem rzeczowym i finansowym zgodnie z treścią umowy w terminie 30 dni od zakończenia realizacji zadania. Tylko w 5 objętych badaniem urzędach wojewódzkich, należycie wywiązywano się z obowiązku egzekwowania od stowarzyszeń rozliczeń realizacji zadań. Rozliczenia odpowiadały w swej formie i treści obowiązującym przepisom powołanych wyżej rozporządzeń i postanowieniom umów. W 7 urzędach wojewódzkich na 12 objętych kontrolą zatwierdzano rozliczenia sporządzone nierzetelnie lub niezgodnie z obowiązującym prawem oraz nie egzekwowano od stowarzyszeń terminowego rozliczenia zadań.

Przykładowo:

- *Wojewoda Bydgoski zatwierdzał składane przez stowarzyszenia kultury fizycznej uproszczone preliminarze finansowe, które zawierały tylko niektóre koszty rodzajowe zadania. Niektóre dokumenty rachunkowe nie miały dat sporządzenia, występowały również rozbieżności budzące podejrzenia co do rzetelności złożonych dokumentów. W 6 skontrolowanych stowarzyszeniach kultury fizycznej stwierdzono, że na podstawie złożonych przez nie dokumentów nie można było prawidłowo rozliczyć wykonanie zleconych zadań oraz ustalić, czy przekazane dotacje zostały celowo i gospodarnie wydane.*
- *Zleceniobiorcy 17 zadań państwowych, którzy złożyli rozliczenia rzeczowe i finansowe z realizacji zadań do WKSiT Urzędu Wojewódzkiego w Opolu, sporządzili wykazy zrealizowanych zadań jednostkowych z wyszczególnieniem kosztów bezpośrednich i pośrednich. Tylko 4 stowarzyszenia do rozliczeń dołączyły kserokopie rachunków. Część rozliczeń nie miała dat sporządzenia lub wpływu do WKSiT. W rozliczeniu zadań jednej umowy wykazano wydatki, które nie były ujęte w załączniku do tej umowy.*
- *W dniach 12 marca i 4 czerwca 1997 r. Towarzystwo Muzyczne w Radomiu przedłożyło do WKSiT Urzędu Wojewódzkiego w Radomiu rozliczenie dotacji w kwotach 1.100 zł oraz 13.000 zł, otrzymanych na organizację koncertu i spotkania. W rozliczeniu podano jedynie, że środki finansowe zostały wykorzystane zgodnie z umowami na pokrycie kosztów wynajęcia sali koncertowej, honorariów dla scenografa i artystów oraz zakwaterowania orkiestry.*
- *W Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie, stosowano zasadę rozliczeń dotacji przyznanych na podstawie umów na realizację zadań z dziedziny kultury fizycznej i sportu, zobowiązując stowarzyszenia do ujmowania kosztów realizacji tych zadań jedynie w ujęciu rodzajowym, bez ich szczegółowej specyfikacji i przedstawienia dokumentacji źródłowej.*
- *Urząd Wojewódzki w Łomży, na ogólną liczbę 55 umów zawartych na realizację 84 zadań państwowych, nie wyegzekwował od 2 zleceniobiorców rozliczeń rzeczowych i finansowych w terminie określonym w umowach.*

W ocenie NIK przedstawione nieprawidłowości uniemożliwiały prawidłowe rozliczenie środków budżetowych przekazanych stowarzyszeniom na realizację zadań państwowych. Dowody księgowe stanowiące podstawę rozliczenia zadania państwowego powinny m.in. zawierać określenie rodzaju dowodu, stron, opis operacji oraz jej wartość, datę dokonania operacji, podpis wystawcy dowodu. Zlecniodawcy powinni zgodnie z obowiązującymi zasadami zatwierdzać rozliczenia dokonane na podstawie dokumentacji źródłowej.

Zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe, zlecenie jednostce niepaństwowej zadania państwowego z naruszeniem wynikających z rozporządzenia wydanego na podstawie art. 20 ust. 3 warunków i trybu zlecania tych zadań lub zasad ustalania i rozliczania dotacji na to zadanie stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej²⁵.

2.3. Wykonywanie zleconych zadań państwowych przez stowarzyszenia

2.3.1. Realizacja zadań państwowych przez stowarzyszenia

Zgodnie z § 17 rozporządzenia RM z dnia 13 lipca 1995 r. zleceniobiorca był zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy, zaś po 25 sierpnia 1997 r. również wydatków - związanych z realizacją umów zawartych na podstawie § 20 rozporządzenia RM z dnia 29 lipca 1997 r. W 19 skontrolowanych stowarzyszeniach (34 % ogółu objętych kontrolą) nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji księgowej środków lub wydatków na realizację umowy.

Przykładowo:

4 na 6 skontrolowanych stowarzyszeń, z którymi w 1997 r. Wojewoda Bydgoski podpisał umowy na wykonanie zadań państwowych, nie prowadziły wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację zadań państwowych.

²⁵ Zgodnie z art. 138 pkt 9 obowiązującej od 1 stycznia 1999 r. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest popełnienie czynu polegającego na naruszeniu zasad udzielania dotacji z budżetu.

W toku kontroli ustalono, że w 11 stowarzyszeniach (20 % ogółu objętych kontrolą) przekazane środki budżetowe były wydatkowane na inne cele, niż określone w umowach.

Przykładowo:

- *W dniu 30 września 1997 r. Zastępca Dyrektora Wydziału Kultury, Sportu i Turystyki UW w Lublinie zawarł z klubem Sportowym „Lublinianka” umowę na utrzymanie i wyposażenie obiektów sportowo-rekreacyjnych dla potrzeb osób niepełnosprawnych na kwotę 90.000 zł. Część przyznanej dotacji (66.194 zł) została przeznaczona na pokrycie kosztów remontu pawilonu sportowego, poniesionych przed zawarciem umowy.*
- *Wojewódzki Szkolny Związek Sportowy w Lublinie przeznaczył środki finansowe w kwocie 35.000 zł, otrzymane z Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, na wynagrodzenia dla pracowników obsługi administracyjnej Związku, którzy nie brali udziału w wykonywaniu zadań państwowych, będących przedmiotem umowy z Wojewodą. Wymienione wyżej środki finansowe, zgodnie z postanowieniami umów powinny być przeznaczone na sfinansowanie wydatków administracyjnych przy realizacji zleconych zadań państwowych.*
- *Na podstawie aneksu nr 2 z dnia 15 września 1997 r. do umowy nr 44 z dnia 20 marca 1997 r. - Wojewoda Warszawski przyznał Zarządowi Szkolnego Związku Sportowego Warszawy i Województwa Warszawskiego w Warszawie środki w kwocie 42.000 zł. Związek nie dokonał zwrotu nie wykorzystanej w całości dotacji w kwocie 12.200 zł, ani też nie skorzystał z możliwości (wynikających z § 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych oraz wykazu tych zadań) uzyskania zgody zlecniodawcy na zmianę zakresu finansowego zadania. Nie wykorzystaną dotację w kwocie 12.200 zł przeznaczono na pokrycie kosztów administracyjnych Związku.*

Stwierdzono, że 6 stowarzyszeń na 56 skontrolowanych (11 % ogółu objętych kontrolą), dokonało zmian warunków umów bez sporządzenia pisemnych aneksów z wojewodami.

Przykładowo:

- *W trakcie realizacji zadań państwowych zleconych przez Wojewodę Siedleckiego Wojewódzkiemu Towarzystwu Krzewienia Kultury Fizycznej w Siedlcach (umowa nr 20/97 z dnia 12 lutego 1997 r.), strony zmieniły zakres rzeczowy 2 zadań bez sporządzenia aneksów do umowy.*
- *Wojewódzki Szkolny Związek Sportowy w Tarnowie uzyskał od Wojewody Tarnowskiego dodatkowe środki budżetowe w kwocie 3.229,90 zł, zwiększające zakres finansowy i rzeczowy realizacji zadania, bez pisemnego aneksu do zawartej w tym przedmiocie umowy.*

W trakcie kontroli w jednym ze stowarzyszeń zarejestrowanych w Sądzie Wojewódzkim w Tarnowie ustalono jeszcze szczególną nieprawidłowość, związaną z wykonywaniem zleconych zadań państwowych.

W 1997 r. Pełnomocnik Wojewody Tarnowskiego ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych zawarł 16 umów ze Stowarzyszeniem Pomocy Pracownikom w Tarnowie na kwotę 107.278 zł. Następnie ta sama osoba zawarła 6 umów ze Stowarzyszeniem na prowadzenie przez siebie szkoleń, prelekcji i innej tego typu działalności, w ramach realizacji uprzednio przez siebie zleconych zadań, za które pobrała 4.820 zł. Takie zachowanie było sprzeczne z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.), który stanowi, iż urzędnik państwowy nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogły wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność.

W ocenie NIK odpowiedzialność za powstałe w tym zakresie nieprawidłowości ponoszą przede wszystkim wojewodowie, gdyż nie sprawowali nadzoru zgodnie z obowiązującymi przepisami. Stowarzyszenia same dokonywały zmian zakresów rzeczowych i finansowych lub w porozumieniu z wojewodami.

2.3.2. Rozliczanie się stowarzyszeń z wykonania zleconych zadań państwowych.

Przed dokonaniem rozliczenia, kwoty niewykorzystanych dotacji podlegały zwrotowi na rachunek bieżący, subkonto dochodów urzędu wojewódzkiego, zgodnie z § 21 ust. 2 i 3

rozporządzenia z dnia 29 lipca 1997 r. (podobnie § 18 ust. 2 i 3 rozporządzenia RM z dnia 13 lipca 1994 r.). Stowarzyszenia wywiązywały się z nałożonych na nie w tym zakresie obowiązków. Tylko 3 kontrolowane stowarzyszenia nie zwróciły nie wykorzystanej części dotacji na rachunki urzędów wojewódzkich.

Stowarzyszenia, które w 1997 r. otrzymały od wojewodów dotacje na realizację zadań państwowych, zobowiązane zostały w umowach do przedstawienia zleceniodawcom rozliczenia wykonania zadań pod względem rzeczowym i finansowym w terminach w nich określonych. Stwierdzono, że 12 stowarzyszeń (21 % ogółu objętych kontrolą) sporządziło rozliczenia zleconych zadań państwowych nierzetelnie lub niezgodnie z wzorami określonymi przez zleceniodawców.

Przykładowo:

- *Zarząd Środowiskowy Akademickiego Związku Sportowego w Opolu nie okazał do kontroli NIK rachunków na kwotę 5 976,19 zł, tj. 38,3 % kwoty dotacji poddanej szczegółowemu badaniu. Brak rachunków w ocenie NIK czyni bezpodstawnym rozliczenie powyższej kwoty.*
- *Klub Sportowy „WDA” w Świeciu n/Wisłą dokonał rozliczenia środków budżetowych, otrzymanych z budżetu Wojewody Bydgoskiego, nierzetelnie i bez należytego udokumentowania zleconych prac:*
 - *w 14 umowach okresowych rachunki za wykonanie prac nie były sprawdzone pod względem merytorycznym i rachunkowym oraz nie posiadały zatwierdzenia do wypłaty z podpisem głównego księgowego;*
 - *w 6 umowach zlecenia na wykonanie prac były wystawione za okres wsteczny, a zleceniodawca (prezes Klubu) występował jednocześnie jako wykonawca i potwierdzający wykonanie zleconych prac.*
- *Klub Sportowy „Warszawianka” w Warszawie otrzymał z budżetu Wojewody Warszawskiego dotacje na wykonanie zadań państwowych w 1997 r., w łącznej kwocie 64,6 tys. zł. Klub sporządzając rozliczenie z wykorzystania środków budżetowych za 1997 r, nie dostosował się do wymagań określonych we wzorze rozliczenia - ustalonym przez zleceniodawcę. W rozliczeniu środków budżetowych przedstawiono wysokość kosztów poniesionych na działalność poszczególnych sekcji sportowych Klubu, zamiast (jak to wynikało z obowiązującego wzoru) wysokość kosztów realizacji poszczególnych zadań zleconych.*

- Zarząd Wojewódzkiego Towarzystwa Krzewienia Kultury Fizycznej w Tarnowie nierzetelnie (niezgodnie z umową podpisaną z Wojewodą Tarnowskim) rozliczył wydatki poniesione na zorganizowanie obchodów 40-lecia swojego istnienia, dofinansowane przez Wojewodę Tarnowskiego kwotą 2 000 zł, na podstawie umowy z dnia 17 lutego 1997 r. W rozliczeniu zadania ZW TKKF nie wyodrębnił składników pokrytych z dotacji, wprowadzając w to miejsce syntetyczne dowody: na kwotę 1 500 zł - za przygotowanie i zorganizowanie w dniu 30 sierpnia 1997 r. wojewódzkich obchodów 40-lecia powstania TKKF oraz 1.830 zł - z tytułu wydania z tej okazji folderów.

Siedem stowarzyszeń (13 % skontrolowanych) przekazało rozliczenia po przekroczeniu terminu określonego w umowach.

Przykładowo:

- Płockie Towarzystwo Wioślarskie w Płocku na podstawie umowy nr 4/97 z dnia 1 kwietnia 1997 r. zawartej z Wojewodą Płockim otrzymało dotację w kwocie 78. 000 zł. Zgodnie z § 2 pkt 4 ww. umowy, rozliczenie dotacji za I półrocze 1997 r. powinno nastąpić w terminie do dnia 15 lipca 1997 r. Stowarzyszenie sporządziło to rozliczenie i przekazało je do Urzędu Wojewódzkiego w Płocku w dniu 21 sierpnia 1997 r., tj. z 37 - dniowym opóźnieniem.
- Bydgoski Klub Sportowy „POLONIA” otrzymał w 1997 r. z budżetu Wojewody Bydgoskiego dotację na realizację zadań państwowych z zakresu kultury fizycznej i sportu w łącznej kwocie 38 500,00 zł oraz dotację z budżetu Kuratora Oświaty w kwocie 2 520,00 zł. Rozliczenia finansowe i merytoryczne zadań zleconych przez Wojewodę Bydgoskiego Klub przekazał do Urzędu Wojewódzkiego 17 dni po terminie umownym a zadania zlecone przez Kuratorium Oświaty 5 miesięcy po terminie umownym.

Jedno stowarzyszenie nie złożyło rozliczenia merytorycznego z wykonania zleconego zadania.

- Okręgowy Warszawski Związek Polskich Artystów Plastyków w Warszawie w 1997 r. otrzymał z budżetu Wojewody Warszawskiego dotację w łącznej kwocie 50,5 tys. zł z przeznaczeniem na realizację zadań zleconych z zakresu kultury i sztuki. Związek nie przekazał Urzędowi Wojewódzkiemu w Warszawie, sprawozdania merytorycznego z wykonania zleconych zadań, do czego był zobowiązany na

podstawie § 3 pkt 6 umowy nr 11 zawartej w dniu 10 marca 1997 r. z Wojewodą Warszawskim.

2.3.3. Stosowanie przez stowarzyszenia przepisów ustawy o zamówieniach publicznych

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344 ze zm.) na stowarzyszeniach w zakresie, w jakim dysponują środkami publicznymi, ciąży obowiązek jej stosowania. W 15 stowarzyszeniach (27 % objętych kontrolą) albo nie stosowano właściwego trybu udzielania zamówienia publicznego, albo nie prowadzono odpowiedniej dokumentacji podstawowych czynności związanych z udzielaniem zamówień publicznych.

Przykładowo:

- *W dniu 19 czerwca 1997 r. Dyrektor Wydziału Kultury, Sportu i Turystyki Urzędu Wojewódzkiego w Zielonej Górze zawarł umowę z Prezesem Miejskiego Ludowego Klubu Sportowego „Zawisza” w Sulechowie na dofinansowanie udziału drużyn młodzieżowych w wieku 18 lat w turnieju piłki siatkowej i koszykowej w Międzynarodowym Turnieju „Atri Cup” w okresie od 28 czerwca do 6 lipca 1997 r. w Atri we Włoszech w kwocie 11.000 zł. W toku kontroli ustalono, że Klub udzielając zamówienia publicznego dotyczącego przewozu przez Biuro Podróży „Juwentur” drużyn młodzieżowych na trasie Zielona Góra - Atri naruszył przepis art. 71 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 10 czerwca o zamówieniach publicznych, bowiem udzielił tego zamówienia z wolnej ręki, chociaż udział środków publicznych w finansowaniu zamówienia przekraczał równowartość 1.000 ECU. Prezes Klubu wyjaśnił, że zamówienia dokonał z wolnej ręki, gdyż nie wiedział, że gdy udział środków publicznych w finansowaniu zamówienia przekracza równowartość 1.000 ECU, nie można stosować tego trybu.*
- *Radomski Okręgowy Związek Piłki Nożnej nie wywiązywał się z zobowiązań określonych w umowach zawartych z Wojewodą Radomskim, dotyczących stosowania przez Związek zasad i procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych. Związek, dokonując zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę dotyczącego wykonania usługi w zakresie prania odzieży sportowej, nie podał powodu zastosowania przez zamawiającego trybu dokonania zamówienia innego*

niż przetarg nieograniczony. Działanie takie stanowiło naruszenie art. 25 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 26 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy.

- Klub Sportowy „WDA” w Świeciu n/Wisłą nie posiadał dokumentów świadczących o stosowaniu ustawy o zamówieniach publicznych. W dokumentach finansowo - księgowych dotyczących zakupu usług lub dostaw, których wartość nie przekraczała 3 000 ECU, nie został określony tryb zamówienia, jak również nie podawano uzasadnienia jego wyboru.*

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Wyniki kontroli zostały przedstawione w 72 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wojewodów i zarządów stowarzyszeń oraz 1 do Zgromadzenia Sióstr Służebniczek NMP NP Prowincji Tarnowskiej w Tarnobrzegu. Wnioski pokontrolne dotyczyły w szczególności:

- korzystania w szerszym zakresie ze środków nadzoru nad statutową działalnością stowarzyszeń już zarejestrowanych, w tym również konsekwentnego egzekwowania informacji o wyborze zarządów,
- zaprzestania wydawania dyspozycji o uruchomieniu środków budżetowych na realizację zadań państwowych przez stowarzyszenia przed zawarciem umów zlecenia tych zadań,
- przestrzegania wymogu sporządzania pisemnych aneksów do umów w przypadku zmian zakresu rzeczowego i finansowego warunków realizacji zadań zleconych,
- prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków budżetowych otrzymanych na realizację zadań zleconych oraz wydatków związanych z ich realizacją,
- terminowego rozliczania wykonania zleconych zadań państwowych,
- przestrzegania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Do uwag i ocen zawartych w wystąpieniach nie zostały złożone zastrzeżenia.

W udzielonych odpowiedziach adresaci wystąpień poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz podjętych działaniach zmierzających do wyeliminowania

stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. Z przekazanych informacji wynika, że do dnia 5 lutego 1999 r. zrealizowanych zostało 120 wniosków, 7 jest w toku realizacji, a 14 dotychczas nie zostało zrealizowane. W toku kontroli stwierdzono uszczuplenie w finansach publicznych na kwotę 2.739.544 zł. oraz inne nieprawidłowe wydatki na kwotę 56.951 zł. Do komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej skierowano 3 zawiadomienia, którymi objęto 4 osoby.

Warszawa, dnia 1999 r.

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej

Krystyna Szajdakowska

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Kownacki
Warszawa, dnia 1999 r.

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski
Warszawa, dnia **11.02** 1999 r.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Departament Administracji Publicznej

Urząd Wojewódzki w Warszawie

Delegatura NIK w Białymstoku

Urząd Wojewódzki w Łomży

Wojewódzkie Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe w Łomży

Oddział Polskiego Towarzystwa Turystyczno - Krajoznawczego w Łomży

Wojewódzki Szkolny Związek Sportowy w Łomży

Wojewódzkie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w Łomży

Polski Komitet Pomocy Społecznej Stowarzyszenia Charytatywnego ZW w Łomży

Wojewódzkie Towarzystwo Krzewienia Kultury Fizycznej w Łomży

Delegatura NIK w Bydgoszczy

Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy

Klub Sportowy „WDA” w Świeciu

Bydgoski Okręgowy Związek Lekkiej Atletyki w Bydgoszczy

Regionalne Towarzystwo Wioślarskie „Bydgostia - Kabel” w Bydgoszczy

Bydgoski Klub Sportowy „Polonia” w Bydgoszczy

Klub Sportowy „Start - Astoria” w Bydgoszczy

Międzyzakładowy Klub Sportowy „Gwiazda” w Bydgoszczy

Delegatura NIK w Gdańsku

Urząd Wojewódzki w Gdańsku

Zarząd Środowiskowy AZS w Gdańsku

Rada Okręgowa Związków Sportowych w Gdańsku

Delegatura NIK w Kielcach

Urząd Wojewódzki w Tarnobrzegu

Wojewódzkie Zrzeszenie LZS w Tarnobrzegu

Wojewódzki Szkolny Związek Sportowy w Tarnobrzegu

Dom Pomocy Społecznej Zgromadzenia Sióstr Służebniczek Najświętszej Marii Panny

Niepokalanie Poczętej Prowincja Tarnowska w Tarnobrzegu

Delegatura NIK w Krakowie

Urząd Wojewódzki w Tarnowie

Wojewódzki Szkolny Związek Sportowy w Tarnowie

Towarzystwo Krzewienia Kultury Fizycznej w Tarnowie

Stowarzyszenie Pomocy Pracownikom w Tarnowie

Delegatura NIK w Lublinie

Urząd Wojewódzki w Lublinie

Wojewódzki Szkolny Związek Sportowy w Lublinie

Klub Sportowy „Lublinianka” w Lublinie

Wojewódzka Federacja Sportu w Lublinie

Oddział Wojewódzki Towarzystwa Rozwoju Rodziny w Lublinie

Komenda Chorągwi Związku Harcerstwa Polskiego im. Dzieci Zamojszczyzny w Zamościu

Oddział Stowarzyszenia Bibliotekarzy Polskich w Chełmie

Delegatura NIK w Łodzi

Urząd Wojewódzki w Piotrkowie Trybunalskim

Wojewódzkie Zrzeszenie LZS w Piotrkowie Trybunalskim

Wojewódzka Federacja Sportu w Piotrkowie Trybunalskim

Oddział Wojewódzki Polskiego Towarzystwa Schronisk Młodzieżowych w Piotrkowie Trybunalskim

Delegatura NIK w Opolu

Urząd Wojewódzki w Opolu

Regionalny Ośrodek Programowego Polskiego Towarzystwa Turystyczno - Krajoznawczego Śląska Opolskiego w Opolu

Wojewódzkie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w Opolu

Zarząd Środowiskowy Akademickiego Związku Sportowego w Opolu

Delegatura NIK w Rzeszowie

Urząd Wojewódzki w Rzeszowie

Rzeszowski Okręgowy Związek Akrobatyki w Rzeszowie

Wojewódzkie Towarzystwo Krzewienia Kultury Fizycznej w Rzeszowie

Zakładowy Klub Sportowy „Stal” w Rzeszowie

Delegatura NIK w Warszawie

Urząd Wojewódzki w Radomiu

Radomski Okręgowy Związek Lekkiej Atletyki w Radomiu

Radomski Okręgowy Związek Piłki Nożnej w Radomiu

Wojewódzkie Towarzystwo Krzewienia Kultury Fizycznej w Siedlcach

Wojewódzkie Zrzeszenie LZS w Siedlcach

Policyjne Towarzystwo Sportowe w Siedlcach

Okręgowy Związek Piłki Nożnej w Siedlcach

Płockie Towarzystwo Wioślarskie w Płocku

Szkolny Związek Sportowy Warszawy i Województwa Warszawskiego

Związek Kompozytorów Polskich

Klub Sportowy Akademickiego Związku Sportowego Akademii Wychowania Fizycznego w Warszawie

Żydowski Instytut Historyczny w Polsce

Towarzystwo Śpiewacze „Harfa” w Warszawie

Akademicki Związek Sportowy Środowisko Warszawa w Warszawie

Klub Sportowy „Warszawianka”

Rada Wojewódzka Zrzeszenia Ludowych Zespołów Sportowych w Warszawie

Związek Polskich Artystów Plastyków

Robotniczy Klub Sportowy „Skra” w Warszawie

Polski Związek Zapaśniczy

Delegatura NIK w Zielonej Górze

Urząd Wojewódzki w Zielonej Górze

Lubuskie Towarzystwo Naukowe w Zielonej Górze

Zielonogórski Szkolny Związek Sportowy w Zielonej Górze

Klub Sportowy „Zastal” w Zielonej Górze

Miejski Ludowy Klub Sportowy „Zawisza” w Sulechowie

ZAŁĄCZNIK NR 2**Wykaz podstawowych aktów prawnych obowiązujących w zakresie kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 20, poz. 104, z 1990 r. Nr 14, poz. 86, z 1996 r. Nr 27, poz. 118).
2. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 kwietnia 1989 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia rejestru stowarzyszeń (Dz. U. Nr 23, poz. 126, z 1990 r. Nr 87, poz. 507).
3. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123, z 1991 r. Nr 75, poz. 328, z 1995 r. Nr 74, poz. 368, z 1996 r. Nr 106, poz. 498).
4. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, z 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 685, z 1995 r. Nr 1995 r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601 i Nr 132, poz. 640, z 1996 r. Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 621 i Nr 139, poz. 647 oraz z 1997 r. Nr 54, poz. 348 i Nr 79, poz. 484).
5. Rozporządzenie z dnia 15 listopada 1994 r. w sprawie wykazu zadań państwowych, które mogą być zlecone jednostkom niepaństwowym (Dz. U. Nr 131, poz. 657 i z 1995 r. Nr 120, poz. 579).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym (Dz. U. Nr 87, poz. 437).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań (Dz. U. Nr 94, poz. 573, z 1998 r. Nr 100, poz. 634).
8. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773)