

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP-410-01/2009

Nr ewid. 29/2010/P/09/001/KAP

Informacja o wynikach kontroli prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych przez organy administracji rządowej

Warszawa kwiecień 2010 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszącą się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Tytuł: Prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych przez organy administracji rządowej

Dyrektor

Departamentu Administracji Publicznej

wz. Dariusz Zielecki

Zatwierdzam:

Józef Górny

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia kwietnia 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: (22) 444-50-00 / (22) 825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
1.1. Numer i tytuł kontroli	4
1.2. Rodzaj kontroli oraz cel i główne zagadnienia poddane kontroli	4
1.3. Okres objęty kontrolą i jednostki kontrolowane.....	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	7
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	15
3.1. Charakterystyka stanu prawnego w okresie objętym kontrolą	15
3.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	23
3.3. Istotne ustalenia kontroli	26
3.3.1. Organizacja współpracy ministrów i wojewodów z podmiotami niezaliczanymi do sektora finansów publicznych w zakresie wykonywania zadań publicznych oraz planowanie tych zadań.....	26
3.3.2. Przestrzeganie zasad i trybów udzielania dotacji na realizację zleconych zadań publicznych.....	30
3.3.3. Prawdliwość zawierania i realizacji umów w sprawie dotacji	38
3.3.4. Prawdliwość rozliczania dotacji	45
3.3.5. Prawdliwość ewidencjonowania dotacji.....	52
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	59
4.1. Przygotowanie kontroli.....	59
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	59
5. Załączniki	64

1. Wprowadzenie

1.1. Numer i tytuł kontroli

P/09/001 „Prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych przez organy administracji rządowej”.

1.2. Rodzaj kontroli oraz cel i główne zagadnienia poddane kontroli

Kontrola planowa, podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹.

Celem kontroli była ocena prowadzenia przez organy administracji rządowej działalności w sferze realizacji zadań publicznych we współpracy z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. W ministerstwach i urzędach wojewódzkich dokonano oceny:

- czy organy administracji rządowej, przy realizacji zadań publicznych, współpracowały z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego z poszanowaniem zasad: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa i efektywności,
- czy sposób i tryb zorganizowania naboru i wyboru ofert na realizację zadań publicznych był prawidłowy oraz czy zapewniał równy dostęp i uczciwą konkurencję podmiotów biorących udział w konkursach,
- czy przy zawieraniu, realizacji i rozliczaniu umów przestrzegano ustawowych zasad udzielania dotacji na realizację zadań publicznych oraz czy prawidłowo i rzetelnie dokonywano rozliczenia udzielonych dotacji,
- czy i w jaki sposób zrealizowano obowiązek kontroli i oceny realizacji zadań zleconych,
- czy w sposób właściwy przyjęto – w części zadaniowej budżetu państwa – zestawienie zadań i podzadań budżetowych, wraz z opisem celów i mierników ich wykonania, służących do realizacji zadań publicznych we współpracy z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.

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

Celem kontroli w podmiotach niezaliczanych do sektora finansów publicznych, którym powierzono lub wsparto realizację zadań publicznych poprzez udzielenie dotacji, było dokonanie oceny prawidłowości wykonania tych zadań poprzez ustalenie:

- czy podmioty spełniały ustawowe wymogi uprawniające do ubiegania się o powierzenie lub wsparcie realizacji zadania publicznego,
- czy prawidłowo realizowano umowy oraz czy osiągnięto założone w nich rezultaty,
- czy sprawozdania z realizacji zadań były kompletne i rzetelne w zakresie rozliczeń rzeczowych i finansowych.

1.3. Okres objęty kontrolą i jednostki kontrolowane

Kontrola została przeprowadzona w pięciu ministerstwach, siedmiu urzędach wojewódzkich, Kuratorium Oświaty (jednostce podległej wojewodzie)² oraz w 26 podmiotach niezaliczanych do sektora finansów publicznych, które bezpośrednio realizowały zadania publiczne finansowane ze środków z budżetu państwa³. Wykaz kontrolowanych jednostek oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę stanowi załącznik nr 3 do informacji.

NIK kontrolę w organach administracji rządowej przeprowadziła pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, a w podmiotach niezaliczanych do sektora finansów publicznych z uwzględnieniem kryteriów legalności i gospodarności.

Kontrolą NIK objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2009 r. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 1 czerwca do 30 listopada 2009 r.

Wykaz istotnych skrótów zamieszczonych w niniejszej informacji zawiera poniższe zestawienie:

Lp.	Nazwa aktu prawnego	Zastosowany skrót
1	Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)	u.f.p.
2	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.)	ustawa o pożytku publicznym

² Delegatura NIK w Kielcach uznała za celowe objęcie kontrolą, oprócz Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego, także Kuratorium Oświaty w Kielcach, które w okresie objętym kontrolą dysponowało znacznymi kwotami przeznaczonymi na dotacje dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych.

³ W informacji nie uwzględniono wyników kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Krakowie w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim i Caritas Archidiecezji Krakowskiej gdyż do dnia podpisania tej informacji nie zakończono procedur odwoławczych w związku z zastrzeżeniami złożonymi przez te podmioty.

3	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.)	ustawa o rachunkowości
4	Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.)	ustawa o pomocy społecznej
5	Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. Nr 264, poz. 2207)	rozporządzenie MPiPS z dnia 27 grudnia 2005 r.
6	Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie określenia wzoru oferty podmiotu uprawnionego (Dz. U. Nr 44, poz. 427) – zostało uchylone z dniem 12.03.2010 r.	rozporządzenie MPS w sprawie wzoru oferty
7	Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 4 kwietnia 2005r. w sprawie określenia ramowego wzoru umowy o realizację zadania z zakresu pomocy społecznej (Dz. U. Nr 61, poz. 545) - zostało uchylone z dniem 12.03.2010 r.	rozporządzenie MPS w sprawie wzoru umowy
8	Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie określenia wzoru sprawozdania z realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej (Dz. U. Nr 44, poz. 428) - zostało uchylone z dniem 12.03.2010 r.	rozporządzenie MPS w sprawie wzoru sprawozdania

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia realizację przez organy administracji rządowej zadań publicznych we współpracy z podmiotami niezaliczanymi do sektora finansów publicznych, w tym w zakresie udzielania i rozliczania dotacji na zadania zlecone tym podmiotom.

Na pozytywną ocenę zasługują zwłaszcza działania administracji rządowej w sferze współpracy merytorycznej z podmiotami niezaliczanymi do sektora finansów publicznych. Polegały one głównie na wymianie informacji o planowanych działaniach, konsultowaniu projektów aktów normatywnych oraz tworzeniu wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych. Pomimo licznych, ujawnionych w wyniku kontroli działań prowadzonych niezgodnie z obowiązującym prawem i w sposób nierzetelny, współpraca z podmiotami niepublicznymi umożliwiała rzeczywisty udział tych podmiotów w planowaniu i realizacji wielu społecznie ważnych zadań administracji publicznej.

Nieprawidłowości występowały, w zróżnicowanym stopniu, na wszystkich etapach procesu zlecenia zadań publicznych, tj. ogłaszania konkursów, wyboru ofert, zawierania umów oraz rozliczania udzielonych dotacji. W odniesieniu do administracji rządowej polegały one w szczególności na:

- niezapewnieniu podmiotom niepublicznym równych i konkurencyjnych warunków ubiegania się o realizację zadań publicznych (ponad 80 % kontrolowanych jednostek),
- nierzetelnym rozliczaniu i niewystarczającej kontroli ich wykonania (ponad połowa kontrolowanych jednostek).

Ponadto, żadna z kontrolowanych jednostek administracji rządowej nie dokonywała, celowych z punktu widzenia zasad należytego zarządzania finansami, analiz możliwości realizacji zleconych zadań we własnym zakresie.

NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia realizację przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych zadań publicznych

finansowanych dotacjami. Objęte kontrolą podmioty niepubliczne, poza jednym przypadkiem (na 26 kontrolowanych), spełniały ustawowe wymogi uprawniające do ubiegania się o realizację zadań publicznych. W zakresie realizacji tych zadań ujawniono jednak liczne przypadki (dotyczyły one ponad 70 % objętych kontrolą podmiotów) działań niezgodnych z obowiązującymi przepisami i zawartymi umowami, czemu sprzyjał brak należytej kontroli ze strony zlecniodawców. Polegały one przede wszystkim na niezgodnym z przeznaczeniem i umową wykorzystywaniu przyznanych dotacji, nieprawidłowym ewidencjonowaniu dokonanych wydatków i sporządzaniu sprawozdań w zakresie rozliczeń rzeczowych i finansowych zadania.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W latach 2008-2009 (I połowa), w objętych kontrolą ministerstwach (pięć), urzędach wojewódzkich (siedem) i Kuratorium Oświaty w Kielcach przeprowadzono procedurę zlecenia realizacji zadań publicznych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych. Właściwi ministrowie, wojewodowie oraz Kurator Oświaty zawarli z podmiotami niezaliczanymi do sektora finansów publicznych ogółem 6 936 umów na łączną kwotę 1 211 881,3 tys. zł. Na realizację zadań objętych umowami przekazano dotacje w łącznej kwocie 1 026 557,80 tys. zł. Niewykorzystaną część dotacji w kwocie 3 745,1 tys. zł (0,4 % przekazanych dotacji) zgodnie z zawartymi umowami zlecniodawcy zwrócili do budżetu państwa, w tym 175,1 tys. zł po terminie określonym w tych umowach [str. 39].
2. W czterech z pięciu kontrolowanych ministerstw i w sześciu z siedmiu urzędów wojewódzkich zapewniono wystarczającą obsadę kadrową do współpracy z podmiotami działającymi w sferze pożytku publicznego w zakresie realizacji zadań publicznych. Pracownicy zajmujący się współpracą posiadali stosowne do rodzaju zlecanych zadań przygotowanie merytoryczne. Problematyka udzielania i rozliczania dotacji na realizację zadań zleconych została we wszystkich jednostkach ujęta w regulaminach organizacyjnych i w procedurach systemów kontroli wewnętrznej [str. 27].
3. NIK pozytywnie oceniła współpracę merytoryczną ministrów i wojewodów z przedstawicielami organizacji niepublicznych. Polegała ona przede wszystkim na tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, wymianie informacji o planowanych działaniach oraz konsultowaniu projektów

aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. W ocenie NIK, współpraca ta prowadzona była z zachowaniem zasad partnerstwa, pomocniczości i suwerenności stron, określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym [str. 26].

4. W objętych kontrolą jednostkach administracji rządowej, z wyjątkiem MON, prawidłowo zaplanowano zadania zlecane do realizacji podmiotom niepublicznym. Zadania te zostały ujęte w układzie budżetów zadaniowych, wraz z opisem celów i mierników stopnia ich realizacji. W trzech ministerstwach i w pięciu urzędach wojewódzkich (61,5 % kontrolowanych) stwierdzono jednak niewłaściwe zdefiniowanie lub brak mierników dla podzadań, co w ocenie NIK utrudniało monitorowanie dokonań i analizę osiągniętych rezultatów oraz ocenę jakości realizacji zadań zleczanych organizacjom pozarządowym [str. 29].
5. W żadnej z objętych kontrolą jednostek, przed podjęciem decyzji o zleceniu określonych zadań publicznych, nie dokonywano analiz możliwości realizacji tych zadań we własnym zakresie oraz związku pomiędzy środkami przeznaczonymi na realizację zleczonych zadań a planowanymi rezultatami. W ocenie NIK, ze względu na znaczną skalę finansowania zadań w formie dotacji, a także wobec obowiązującej zasady należytego zarządzania finansami dla wydatków publicznych wyrażonej w art. 35 u.f.p., dokonywanie takich analiz jest celowe [str. 30].
6. W trzech z pięciu ministerstw oraz we wszystkich siedmiu urzędach wojewódzkich i Kuratorium Oświaty w Kielcach (tj. 84,6 % objętych kontrolą), działania przy ogłaszaniu otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych prowadzono niezgodnie z obowiązującymi przepisami i bez zachowania należytej staranności. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ogłaszania konkursów bez zachowania co najmniej trzydziestodniowego wyprzedzenia na składanie ofert (art. 13 ust. 1 ustawy o pożytku publicznym) lub niepublikowani takich ogłoszeń (art. 13 ust. 3 ustawy o pożytku publicznym i art. 28 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej). W ogłoszeniach nie zawierano również istotnych dla uczestników konkursów informacji dotyczących m.in. wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację danego zadania, terminów i warunków jego realizacji oraz terminów, trybu i kryteriów stosowanych przy dokonywaniu wyboru ofert, czym naruszono art. 13 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym oraz art. 28 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. W ocenie NIK, nieupublicznienie ogłoszeń o konkursach, jak również niepełny zakres informacji

w nich zawartych, nie zapewniały przejrzystości i jawności prowadzonych postępowań oraz gospodarowania środkami publicznymi, do czego obligują art. 12 ust. 1 u.f.p. oraz art. 5 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym [str. 32].

7. Nieprawidłowości w zakresie procesu wyboru ofert na realizację zadań publicznych stwierdzono w czterech z pięciu ministerstw oraz w czterech z siedmiu urzędów wojewódzkich (tj. 61,5 % objętych kontrolą). W trzech ministerstwach i trzech urzędach wojewódzkich (tj. 46,2 % objętych kontrolą) oferty były rozpatrywane, pomimo że nie spełniały wymogów określonych w ogłoszeniach, w tym nie zawierały informacji o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania, o terminie lub miejscu realizacji zadania oraz kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania. Do ofert nie załączano też wymaganych w ogłoszeniach załączników. W dwóch ministerstwach i dwóch urzędach wojewódzkich (30,8 % objętych kontrolą) nie zachowano obowiązku uzasadnienia wyboru ofert, czym naruszono art. 15 ust. 3 ustawy o pożytku publicznym oraz art. 31 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Ponadto, w trzech ministerstwach ujawniono udzielenie dotacji w łącznej kwocie 17 373,4 tys. zł (tj. 1,4 % ogólnej wartości umów), bez zachowania określonego w art. 11 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym oraz art. 25 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, obowiązku przeprowadzenia otwartego konkursu ofert. W ocenie NIK, wymienione wyżej przypadki działań niezgodnych z powszechnie obowiązującym prawem, świadczą również o braku dbałości zlecniodawców o zapewnienie równego dostępu i uczciwej konkurencji podmiotom spoza sektora finansów publicznych aplikującym o dofinansowanie. [str. 33, 35, 36].
8. Nieprawidłowości i uchybienia w treści zawieranych umów stwierdzono w trzech ministerstwach i w dwóch urzędach wojewódzkich (38,5 % objętych badaniem). Polegały one głównie na pomijaniu części wymaganych przepisami zapisów, w tym na nieokreśleniu terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji, wskazaniu w umowach niewłaściwego terminu rozliczenia udzielanej dotacji. W treści umów nie wskazywano także uregulowań dotyczących trybu kontroli realizacji zadania oraz zapisów o wyrażeniu przez zlecniodawcę zgody na wykonanie zadania lub jego części przez podwykonawców. Ponadto, w jednym urzędzie wojewódzkim stwierdzono podpisywanie umów przez osoby nie mające pisemnego upoważnienia osoby pełniącej funkcję właściwego organu. W ocenie NIK, tak istotne wady umów ograniczały

zleceniodawcom możliwość sprawowania rzetelnej kontroli efektów realizacji dotowanych zadań publicznych [str. 41, 42].

- 9.** W czterech z pięciu ministerstw i w trzech z siedmiu urzędów wojewódzkich (53,8 % objętych badaniem) stwierdzono przypadki rozliczania przez zleceniodawców sprawozdań z wykonania zadania publicznego z naruszeniem prawa oraz w sposób nierzetelny. Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na zatwierdzaniu rozliczenia dotacji z przekroczeniem terminu określonego w art. 132 ust. 2 u.f.p. oraz na odstępowaniu od dochodzenia zwrotu niewykorzystanych kwot dotacji lub wykorzystanych niezgodnie z postanowieniami umów oraz należnych od nich odsetek. Ujawniono też przypadki akceptacji sprawozdań zleceniobiorców, pomimo że zawierały błędy w rozliczeniu lub niewystarczające udokumentowanie poniesionych wydatków albo wskazywały na dokonanie wydatków niezgodnie z przeznaczeniem. W ocenie NIK, przyczyną powyższych nieprawidłowości były nierzetelne działania pracowników odpowiedzialnych za rozliczanie dotacji, które często ograniczały się do formalnej weryfikacji złożonych sprawozdań, bez żądania przedkładania dokumentów źródłowych. Kontrolowane organy administracji rządowej w ograniczonym stopniu korzystały z kontroli wykonania zadań u zleceniobiorcy lub w miejscu ich realizacji, skupiając swoje działania jedynie na kontroli administracyjnej. Jeden urząd wojewódzki i kuratorium oświaty (15,4 % kontrolowanych) w ogóle nie przeprowadzały takich kontroli, a w czterech ministerstwach i czterech urzędach wojewódzkich (61,5 % kontrolowanych) prowadzono je sporadycznie lub ograniczono się do przeprowadzenia kontroli po zakończeniu realizacji zadania. Zdaniem NIK, taki sposób rozliczania dotacji świadczy o ograniczonym zainteresowaniu organów administracji rządowej efektami zleconych zadań oraz o braku należytej staranności w wywiązywaniu się z obowiązków kontrolnych nałożonych przepisami art. 17 ustawy o pożytku publicznym oraz art. 34 ustawy o pomocy społecznej [str. 46, 48].
- 10.** Nieprawidłowości w realizacji zleconych zadań stwierdzono u 15 zleceniobiorców (57,7 % objętych badaniem). Polegały one głównie na: nieterminowym zwrocie niewykorzystanych dotacji (sześć przypadków w łącznej kwocie 161,9 tys. zł), wykorzystaniu dotacji niezgodnie z przeznaczeniem (jeden przypadek w łącznej kwocie 283,9 tys. zł), wydatkowaniu środków z dotacji bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (jeden przypadek w łącznej kwocie 300,0 tys. zł) oraz na wykazywaniu nieprawdziwych danych w sprawozdaniach o poniesionych

wydatkach na realizację zadań publicznych (danych niezgodnych z ewidencją), rozliczaniu dotacji niezgodnie z warunkami zawartymi w ofercie (wg nieaktualnych kosztorysów) oraz rozliczaniu dotacji wydatkami poniesionymi w innym okresie niż realizowano zadanie [str. 44, 49, 51].

11. NIK pozytywnie ocenia sposób prowadzenia w kontrolowanych jednostkach administracji rządowej ewidencji księgowej, która w sposób rzetelny odzwierciedlała stan faktyczny w zakresie przekazanych i rozliczonych dotacji. W dwóch ministerstwach ujawniono uchybienia, które, w jednym przypadku, polegały na niedokonaniu w księgach rachunkowych przypisu należności z tytułu odsetek za zwłokę od zwrotów niewykorzystanych kwot dotacji w wysokości 1,7 tys. zł, a w drugim na ujęciu wydatków w kwocie 3 707,0 tys. zł w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej [str. 52].

Natomiast NIK stwierdziła istotne nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej w aż 14 podmiotach otrzymujących dotacje na realizację zadań publicznych (53,8 % kontrolowanych). Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na:

- niewyodrębnianiu w ewidencji środków dotacji otrzymanych na realizację umów, co było niezgodne z art. 132 ust. 1 u.f.p. oraz art. 16 ust. 5 ustawy o pożytku publicznym,
- ujmowaniu w księgach rachunkowych dowodów księgowych, które nie posiadały stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych (dekretacji) oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości,
- ujmowaniu dowodów księgowych na niewłaściwych kontach analitycznych, czym naruszono art. 24 ww. ustawy oraz braku dowodów księgowych potwierdzających dokonanie operacji gospodarczej, wymaganych art. 20 ust. 2 przedmiotowej ustawy [str. 55].

W trzech podmiotach (11,5 % objętych kontrolą) stwierdzono brak dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości, wymaganej art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, a kolejne sześć podmiotów (23,1 % objętych kontrolą), wbrew postanowieniom art. 10 ust. 2 tejże ustawy, nie aktualizowało przyjętych zasad rachunkowości. Ponadto, w sześciu podmiotach (23,1 % objętych kontrolą) pomimo

prowadzenia przez nie nieodpłatnej i odpłatnej działalności pożytku publicznego nie dokonano rachunkowego wyodrębnienia tych form działalności, czym naruszono art. 10 ust. 1 ustawy o pożytku publicznym. W ocenie NIK, odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości w zakresie rachunkowości ponoszą zarówno zleceniobiorcy, którzy nie dopełnili obowiązków wynikających z przepisów, jak również zleceniodawcy, którzy nie zapewnili rzetelnej kontroli w tym zakresie w siedzibach zleceniobiorców [str. 57].

12. Wymiernym efektem kontroli przeprowadzonej przez NIK w jednostkach administracji rządowej oraz w podmiotach niezaliczanych do sektora finansów publicznych są stwierdzone finansowe rezultaty kontroli, które odnosiły się do finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości i wyniosły ogółem 26 289,0 tys. zł oraz do korzyści finansowych ogółem 45,8 tys. zł [str. 63].

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

W wyniku przeprowadzonych kontroli ujawniono liczne przypadki działań niezgodnych z prawem i nierzetelnych, zarówno w jednostkach udzielających dotacji, jak i u dotacjobiorców. Skala stwierdzonych nieprawidłowości i ich charakter wskazują, zdaniem NIK, na konieczność wypracowania zarówno na poziomie krajowym jak i lokalnym skutecznego systemu monitorowania prawidłowości i efektywności realizacji zlecanych zadań publicznych. Nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły na każdym etapie procesu zlecania zadań publicznych. W celu ich wyeliminowania Najwyższa Izba Kontroli sformułowała do kierowników jednostek kontrolowanych szereg wniosków pokontrolnych, których realizacja powinna usprawnić współpracę finansową pomiędzy administracją rządową i jednostkami niezaliczonymi do sektora finansów publicznych. W ocenie NIK, konieczne jest podjęcie w szczególności następujących działań:

- 1) przez organy administracji rządowej:
 - zapewnienie rzetelnego i konkurencyjnego naboru i oceny ofert na realizację dotowanych zadań publicznych,
 - zapewnienie rzetelnej kontroli zlecania, wykorzystania i rozliczania środków dotacji na zadania publiczne, w szczególności w siedzibie beneficjenta i miejscu realizacji zadania,

- sporządzanie analiz umożliwiających porównanie efektywności zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym z efektywnością realizacji tych zadań we własnym zakresie;
- 2) przez kierowników podmiotów niepublicznych działających w sferze pożytku publicznego:
- ustalenie lub zaktualizowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości oraz dostosowanie zasad prowadzenia ewidencji księgowej do wymogów określonych w przepisach, w tym zwłaszcza wyodrębnianie w ewidencji księgowej środków pochodzących z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków,
 - dokonywanie rozliczeń dotacji zgodnie z postanowieniami zawartymi w umowach oraz rzetelne sporządzanie sprawozdań z wykonania zadań publicznych.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego w okresie objętym kontrolą

Tryb i zasady udzielania przez organy administracji dotacji podmiotom niezliczonym do sektora finansów publicznych określany był w licznych aktach normatywnych. Przy czym podstawowe regulacje dotyczące tego rodzaju dotacji wynikały z nieobowiązującej już ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych⁴ oraz z ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Natomiast, w zależności od rodzaju dotowanej działalności, tryb udzielania dotacji wynikał też z ustaw regulujących daną sferę aktywności państwa. Z punktu widzenia problematyki objętej kontrolą można m.in. wskazać na ustawę z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁵ czy ustawę z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym⁶.

Ustawa o finansach publicznych

Realizacją zasady jawności gospodarowania przez jednostki sektora finansów publicznych środkami publicznymi jest m.in. podawanie do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa (co wynikało z art. 12 ust. 3 pkt 3 lit, a) oraz udostępnianie wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym m.in. ze środków publicznych została udzielona dotacja lub dofinansowanie realizacji zadania (zgodnie z art. 12 ust. 3 pkt 7).

W art. 33 określona była zasada powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, co oznacza możliwość ich wykonywania przez podmioty niezliczone do sektora finansów publicznych. Oferta podmiotu wnioskującego o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinna: być zgodna z zasadami uczciwej konkurencji; gwarantować wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. Natomiast wydatki

⁴ Obecnie ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz.1240).

⁵ Dz. U. z 2001r. Nr 13, poz.123 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 17, poz. 141 ze zm.

publiczne powinny być wykonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (art. 35 ust. 3 pkt 1).

Z dotacji celowej mogły być finansowane lub dofinansowane ustawowo określone zadania, w tym zadania z zakresu mecenatu państwa, realizowane m.in. przez jednostki spoza sektora finansów publicznych oraz zadania zlecone do realizacji m. in. organizacjom pozarządowym (art. 106 ust. 2 pkt 1 lit. b i d).

Dysponent części budżetowej (minister, wojewoda), zlecając organizacji pozarządowej realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, przyznawał jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań (art. 131 ust. 1). Umowa ta powinna określać (ust. 2 pkt 1-6):

- szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- wysokość dotacji celowej udzielanej organizacji wykonującej zadanie i tryb płatności;
- termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- tryb kontroli wykonywania zadania;
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej;
- termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą - 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania.

Szczególne zasady rozliczania dotacji określone były w art. 132 ust. 1, w myśl którego jednostki, którym udzielona została dotacja, o której mowa w art. 131 ust. 1, są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków. Zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia, a w przypadku dotacji na realizację zadania za granicą - 60 dni od dnia jego przedstawienia. W przypadku stwierdzenia na podstawie ww. rozliczenia, że dotacja została w części lub całości wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent części budżetowej określał wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa (art. 132 ust. 1, 2 i 3).

Do dotacji udzielonych z budżetu państwa miały zastosowanie art. 144 i 145 regulujące zwrot dotacji w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wyklucza prawo do otrzymywania dotacji przez kolejne 3 lata, licząc od dnia stwierdzenia ich nieprawidłowego wykorzystania (art. 145 ust. 6). Decyzję w sprawie zwrotu dotacji wydaje dysponent części budżetowej, który udzielił dotacji (art. 146 ust. 1).

Przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielenia, nierozliczenie lub nieterminowe jej rozliczenie oraz nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu stanowi, w myśl art. 8 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷, naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest też wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, nierozliczenie lub nieterminowe rozliczenie dotacji, niedokonanie zwrotu dotacji w należnej wysokości lub nieterminowy jej zwrot (art. 9). Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, niedobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Naruszeniem takim jest też m.in. udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych (art. 17 ust. 1 pkt 1).

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸

Stosownie do art. 5 ust. 1 tej ustawy, organy administracji publicznej (w tym organy administracji rządowej) prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁸ W brzmieniu obowiązującym do dnia 12 marca 2010 r., bez zmian wynikających z ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 146).

Współpraca ta może odbywać się między innymi w formie zlecenia ww. podmiotom realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie (współpraca finansowa) oraz w formie konsultowania aktów prawnych, tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i wzajemnym informowaniu o planowanych działaniach (współpraca pozafinansowa).

Zlecenie realizacji zadań publicznych, może nastąpić w dwóch formach:

- wspierania realizacji zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji, tj. częściowe finansowanie realizacji zadania za pośrednictwem dotacji,
- powierzenia wykonywania takich zadań, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, tj. przekazanie kwot dotacji w całości pokrywających wykonanie zadania.

Zgodnie z art. 11 ust. 2, wspieranie oraz powierzenie realizacji zadań publicznych odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu (z zastrzeżeniem przepisów odrębnych). Wprowadzenie procedury otwartego konkursu ofert ujednoliciło dla wszystkich organów administracji publicznej sposób przekazywania środków publicznych (dotacji) na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. W myśl art. 11 ust. 3, w otwartym konkursie ofert mogą uczestniczyć:

- organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy,
- spółdzielnie socjalne⁹,
- jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane.

Organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o pożytku publicznym mogą także z własnej inicjatywy wystąpić do organu administracji publicznej z ofertą realizacji zadania publicznego (art. 12 ust. 1). W takim przypadku organ administracji publicznej miał obowiązek rozważenia celowości realizacji takiego zadania przez organizację i poinformowania o podjętej decyzji w ciągu 2 miesięcy od daty złożenia oferty. Konsekwencją złożenia oferty przez organizację z własnej inicjatywy i stwierdzenia przez organ administracji celowości realizacji tego zadania, jest ogłoszenie konkursu ofert. Natomiast

⁹ Spółdzielnie socjalne mogą uczestniczyć od 6 lipca 2006 r. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 651 ze zm.).

obowiązkiem organizacji jest złożenie na konkurs wniosku oferty realizacji zadania publicznego, gdyż ten złożony z własnej inicjatywy nie jest automatycznie kwalifikowany na konkurs. Uprawnienia do składania z własnej inicjatywy ofert realizacji zadania publicznego jest wyłącznym uprawnieniem organizacji pozarządowych i podmiotów z nimi zrównanych. Nie dotyczy ono natomiast jednostek podległych i nadzorowanych przez organ administracji publicznej¹⁰.

Otwarty konkurs ofert składa się generalnie z trzech etapów:

1. Ogłoszenie otwartego konkursu ofert, które zgodnie z art. 13 ust. 2, powinno zawierać m.in. informacje o:

- rodzaju zadania;
- wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania;
- zasadach przyznawania dotacji;
- terminach i warunkach realizacji zadania;
- terminie składania ofert;
- terminie, trybie i kryteriach stosowanych przy dokonywaniu wyboru oferty.

Stosownie do wymogów określonych w art. 13 ust. 3, ogłoszenie, w zależności od rodzaju zadania, obowiązkowo zamieszczone być musiało w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub lokalnym oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, jak również w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń.

2. Złożenie oferty, w której stosownie do wymogów określonych w art. 14, podmiot składający ofertę przedstawiał między innymi swój sposób realizacji zadania publicznego, termin i miejsce realizacji tego zadania, kalkulację przewidywanych kosztów jego realizacji, posiadane zasoby rzeczowe, kadrowe i finansowe potrzebne do realizacji zadania, deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania, informacje o wcześniejszej swojej działalności w zakresie, którego dotyczy zadanie, wnioskowaną kwotę. Ponadto podmiot składający ofertę musiał złożyć wymagane oświadczenia oraz dołączyć stosowne załączniki związane ze swoją działalnością¹¹.

¹⁰ Artur Gluźniński: *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Warszawa 2005, s. 73.

¹¹ Informacja o treści oświadczeń oraz wymaganych załącznikach znajduje się we wzorze oferty realizacji zadania publicznego określonej w rozporządzeniu MPiPS z dnia 27 grudnia 2005 r.

3. Rozpatrywanie ofert oraz zawieranie umów o wykonanie zadania publicznego (art. 15 i 16). Po upływie terminu składania, oferty są oceniane przez organ administracji publicznej, który ogłosił konkurs. Przy rozpatrywaniu ofert dokonywano m.in. oceny możliwości realizacji zadania przez oferenta, oceny przedstawionej kalkulacji kosztów realizacji zadania w odniesieniu do jego zakresu rzeczowego oraz wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania. Ustawa w art. 15 ust. 2 dopuszcza możliwość rozpatrywania jednej oferty, która została zgłoszona w wyniku ogłoszenia otwartego konkursu ofert. Organ administracji publicznej był zobowiązany (art. 15 ust. 3) do podania w uzasadnieniu wyboru oferty informacji o spełnieniu przez oferenta wymogów określonych w ustawie i ogłoszeniu. W przypadku zawarcia umowy¹² z wybranym oferentem, jego oferta stanowi załącznik do umowy o wykonanie zadania publicznego. Umowa ma być zawarta w formie pisemnej (pod rygorem nieważności), z uwzględnieniem przepisów ustawy o pożytku publicznym oraz art. 131 ust. 1 u.f.p. Umowa o wspieranie lub powierzenie zadania publicznego mogła być zawarta na czas realizacji tego zadania lub na czas określony, a zadanie nie mogło być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, chyba że umowa zezwalała na wykonanie części zadania przez taki podmiot (art. 16 ust. 3 i 4).

Podmiot, który wygrał konkurs, jest zobowiązany do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy (art. 16 ust. 5 ustawy o pożytku publicznym). Zgodnie z art. 18 tej ustawy, sprawozdanie¹³ z wykonania zadania publicznego określonego w umowie należy sporządzić w terminie 30 dni po upływie terminu, na który umowa została zawarta, z tym że okresem sprawozdawczym jest rok budżetowy. Oznacza to, że w terminie 30 dni po zakończeniu roku budżetowego należy przedstawić organowi zlecającemu zadanie sprawozdanie za dany rok. Ponadto, jeżeli tak stanowi umowa, organ zlecający zadanie może żądać od podmiotu realizującego zadanie częściowych (np. miesięcznych, kwartalnych, półrocznych) sprawozdań z realizacji zadania.

W myśl art. 17, organ zlecający zadanie jest zobowiązany do dokonania kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności: stanu realizacji zadania,

¹² Wzór umowy o realizację zadania publicznego został określony w załączniku nr 2 do rozporządzenia MPiPS z dnia 27 grudnia 2005 r.

¹³ Wzór sprawozdania został określony w załączniku nr 3 do rozporządzenia MPiPS z dnia 27 grudnia 2005 r.

efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na jego realizację oraz prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy.

Należy także pamiętać, że do rozliczeń dotacji udzielonych w trybie i na zasadach określonych w ustawie o pożytku publicznym stosuje się odpowiednio przepisy u.f.p. (art. 34 ust.1).

Zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy o pożytku publicznym, powierzenie zadania mogło nastąpić w innym trybie niż konkursowy, jeżeli dane zadania można było zrealizować efektywniej w inny sposób określony w odrębnych przepisach, w szczególności poprzez zakup usług na zasadach i w trybie określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, przy porównywalności metod kalkulacji kosztów oraz porównywalności opodatkowania.

Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej

W myśl art.1 ust. 3 tej ustawy, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może wspierać finansowo, w ramach mecenatu państwa, realizację planowanych na dany rok zadań związanych z polityką kulturalną państwa, prowadzonych przez podmioty nie należące do sektora finansów publicznych. Zadania oraz tryb udzielania dotacji zostały określone w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 1 września 2005 r. w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa, szczegółowego trybu składania wniosków o udzielenie dotacji oraz trybu przekazywania i rozliczania udzielonych dotacji¹⁴.

W myśl § 2 ww. rozporządzenia, dotacje mogą być udzielane po złożeniu wniosków o udzielenie dotacji, w terminach do dnia: 30 listopada roku poprzedzającego rok realizacji zadania oraz do 31 marca roku, w którym dotacja ma być udzielona, z tym, że może być wyznaczony dodatkowy termin naboru wniosków. Zakres wymaganych we wniosku danych został określony w § 2 ust. 3, przy czym wnioski zawierające uchybienie formalne nie są rozpatrywane. Zaakceptowany przez ministra wniosek stanowi podstawę do zawarcia z wnioskodawcą umowy (§ 5).

Dla środków z dotacji wnioskodawca zobowiązany jest prowadzić odrębną ewidencję. Zgodnie z § 8, wnioskodawca został zobowiązany do przedstawienia

¹⁴ Dz. U. Nr 177, poz. 1474 ze zm.

rozliczenia realizacji zadania pod względem rzeczowym i finansowym, zgodnie z treścią umowy. W przypadku stwierdzenia wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania ich w nadmiernej wysokości podlegają one zwrotowi w terminie 21 dni od daty stwierdzenia ich wykorzystania niezgodnego z przeznaczeniem lub stwierdzenia ich pobrania w nadmiernej wysokości wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

Na mocy (uchylonego z dniem 1 stycznia 2010 r.) art. 47e ustawy o grach i zakładach wzajemnych utworzony był Fundusz Promocji Kultury, którego dysponentem był minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego¹⁵.

Szczegółowe warunki uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu kultury, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Promocji Kultury zostały określone w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 28 stycznia 2005 r.¹⁶. Dofinansowanie, mające na celu promowanie i wspieranie zadań, może nastąpić z inicjatywy wnioskodawcy, po złożeniu w tej sprawie wniosku w terminach do dnia: 30 listopada roku poprzedzającego rok realizacji zadania i 31 marca roku, w którym dofinansowanie ma być udzielone. Zaakceptowany przez ministra wniosek o dofinansowanie stanowi podstawę do zawarcia z wnioskodawcą umowy lub porozumienia o szczegółowości określonej w § 8. Zasadą jest przekazywanie środków na dofinansowanie w terminach zapewniających finansowanie zobowiązań wynikających z realizacji zadania lub jako refundacja poniesionych wydatków.

Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym

Zgodnie z art. 18 organy władzy publicznej są obowiązane podejmować odpowiednie środki w celu wspierania działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości. Środkami, takimi mogą być w szczególności dotacje celowe lub podmiotowe udzielane m.in. na:

- działalność instytucji kulturalnych oraz imprezy artystyczne mających istotne znaczenie dla kultury mniejszości,
- inwestycje służące zachowaniu tożsamości kulturowej mniejszości,

¹⁵ Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540) i ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.).

¹⁶ Dz. U. Nr 24, poz. 200 ze zm. (rozporządzenie traci moc z dniem 2.07.2010 r.).

- wydawanie książek, czasopism, periodyków i druków.

Dotacje takie przyznawane są z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Mogą być udzielane z pominięciem otwartego konkursu ofert a minister corocznie ogłasza zasady postępowania w sprawach dotyczących udzielania tych dotacji.

3.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Funkcjonowanie organizacji pozarządowych zostało zawarte w art. 12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁷, w myśl której została zapewniona wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

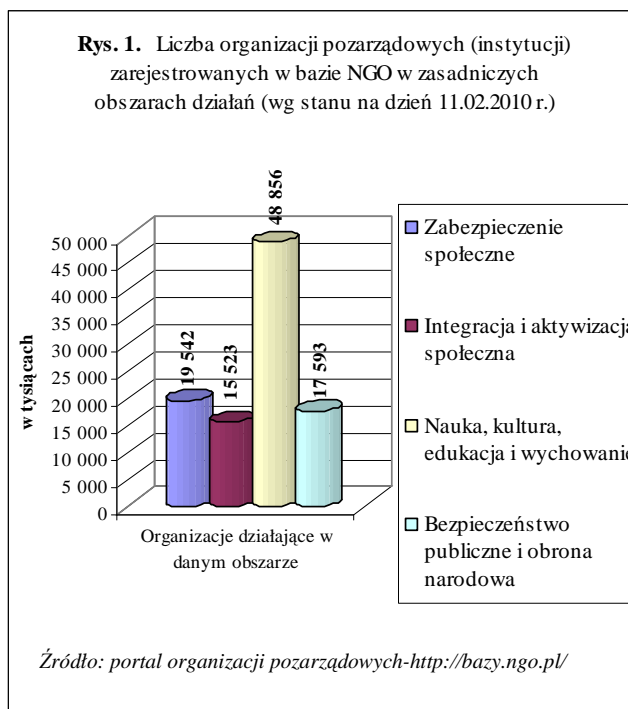
Podstawowymi aktami prawnymi bezpośrednio regulującymi funkcjonowanie organizacji pozarządowych w Polsce są ustawa o fundacjach¹⁸ oraz ustawa Prawo o stowarzyszeniach¹⁹, które określają cele i zasady tworzenia, działalności oraz nadzoru nad tymi formami organizacji pozarządowych. Jednakże akty te nie regulują w sposób wyczerpujący wszystkich kwestii funkcjonowania organizacji. Instrumentem, porządkującym w szerokim zakresie zasady i formy przedmiotowej współpracy stała się uchwalona 24 kwietnia 2003 r. ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Definicja organizacji pozarządowych, przyjęta w powyższej ustawie, jest szeroka bowiem poza stowarzyszeniami i fundacjami do sektora tego należą takie podmioty jak i związki zawodowe, organizacje samorządu gospodarczego czy zawodowego. Określenie – organizacje pozarządowe – akcentuje niezależność tych organizacji od administracji publicznej.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.).

W bazie **NGO** (to międzynarodowa nazwa określająca organizację pozarządową, będąca skrótem angielskiego *non-governmental organization*), według stanu na dzień 11 lutego 2010 r., zostało zarejestrowanych ogółem 145 509 organizacji i instytucji, których obszarem działań są m.in.: nauka, kultura, edukacja i wychowanie; zabezpieczenie społeczne; bezpieczeństwo publiczne i obrona narodowa oraz integracja i aktywizacja społeczna.



Ustawa o pożytku publicznym, w brzmieniu obowiązującym do 22 stycznia 2010 r., dopuszczała cztery podstawowe formy współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami działającymi w sferze pożytku publicznego, które polegają na:

- współpracy finansowej realizowanej w postaci zlecenia zadań publicznych,
- wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków,
- tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym,
- konsultowaniu projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji.

Najczęstszą formą współpracy jaką preferowały kontrolowane organy administracji rządowej była współpraca finansowa realizowana w postaci zlecenia zadań publicznych, a także wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania oraz tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym.

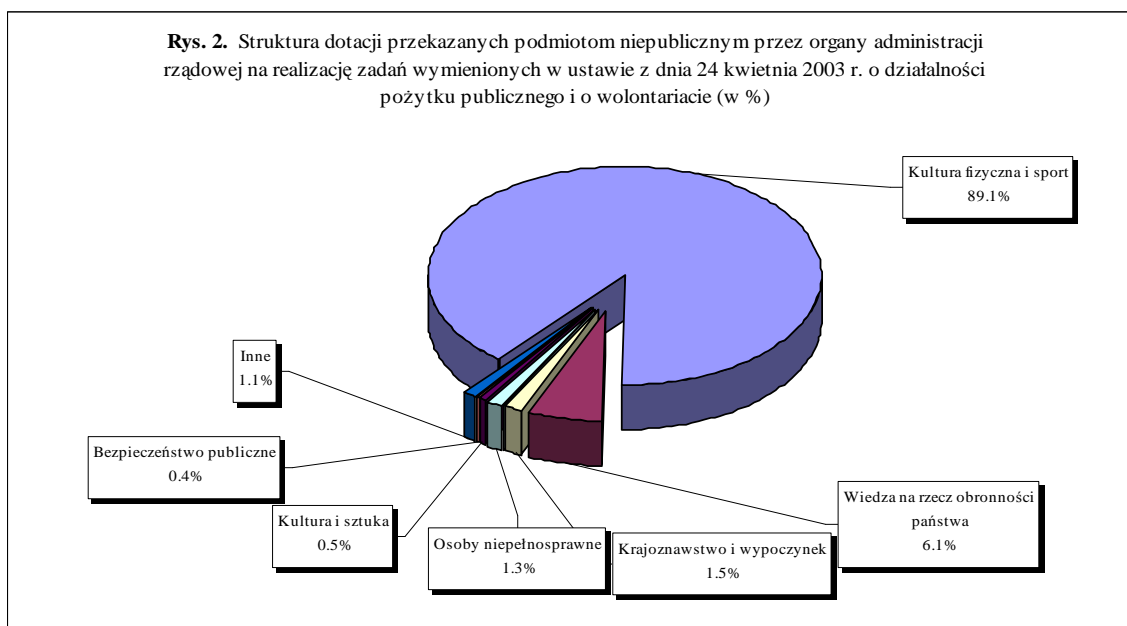
Dane o liczbie i wysokości dotacji objętych umowami, wysokości dotacji przekazanych na realizację umów, liczbie podmiotów zlecających zadania w danej sferze zadań publicznych w latach 2008-2009 (I połowa) związanych z zakresem kontroli obrazuje załącznik nr 4.

Należy także nadmienić, że trwający proces nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zakończył się przyjęciem przez Sejm RP w dniu 22

stycznia 2010 r. ostatecznego kształtu nowych zapisów w tej ustawie. Do zasadniczych zmian zaliczyć należy m.in.:

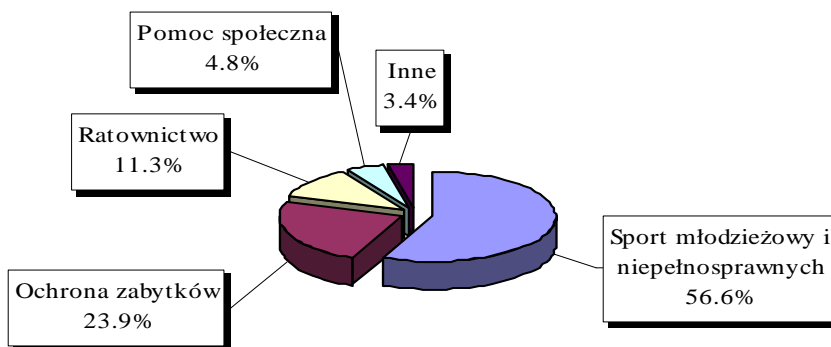
- rozszerzenie sfery zadań publicznych z dotychczasowych 25 do 33 sfer,
- rozszerzenie katalogu form współpracy z administracją publiczną m.in. o konsultowanie aktów prawnych z radami działalności pożytku publicznego i o wykonywanie inicjatywy lokalnej,
- odstąpienie od sporządzania kalkulacji bezpośrednich kosztów działalności (związek z prowadzeniem działalności odpłatnej) na rzecz wprowadzenia zasady, że przychód z działalności odpłatnej nie może przewyższyć kosztów tej działalności,
- obowiązkowe powoływanie komisji konkursowych, w których zasiadać będą przedstawiciele organizacji pozarządowych, skrócenie terminu składania ofert z dotychczasowych 30 do 21 dni, odstąpienie od publikowania ogłoszeń konkursowych w prasie oraz wprowadzono możliwość przyznania przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, na wniosek organizacji pozarządowej, dotacji z pominięciem otwartego konkursu ofert.

NIK objęła kontrolą łącznie 13 urzędów administracji rządowej (pięć ministerstw, siedem urzędów wojewódzkich oraz kuratorium oświaty). Strukturę dotacji przekazanych podmiotom niepublicznym, przez objęte kontrolą organy, na realizację zadań publicznych w poszczególnych sferach obrazują poniższe rysunki:



Źródło: Wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK w II połowie 2009 r., którą objęto lata 2008-2009 (I połowa).

Rys.3. Struktura dotacji przekazanych podmiotom niepublicznym przez organy administracji rządowej na realizację zadań publicznych zleczonych w trybie odrębnych przepisów (w %)



Źródło: Wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK w II połowie 2009 r., którą objęto lata 2008-2009 (I połowa).

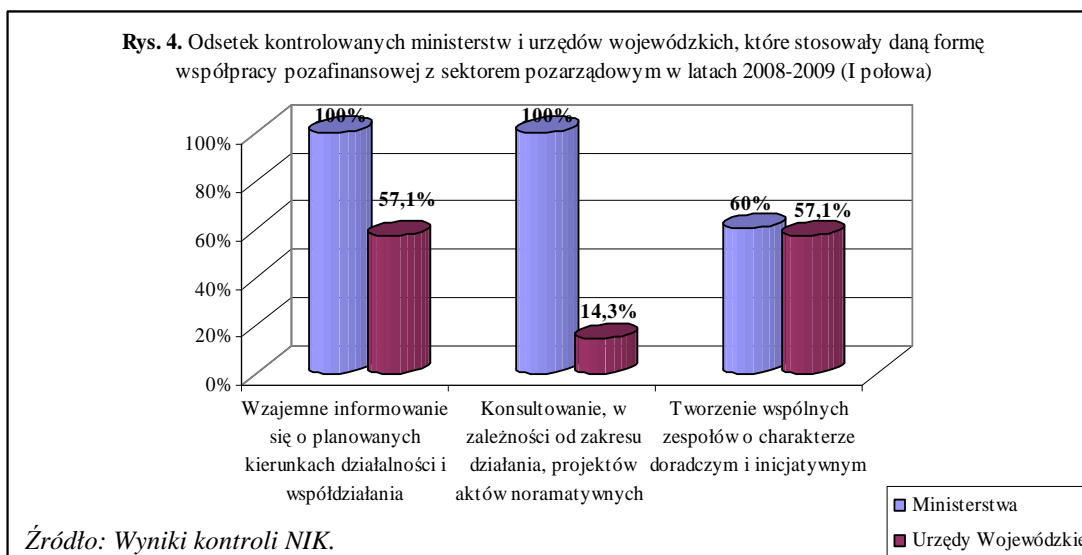
3.3. Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Organizacja współpracy ministrów i wojewodów z podmiotami niezaliczanymi do sektora finansów publicznych w zakresie wykonywania zadań publicznych oraz planowanie tych zadań.

Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o pożytku publicznym, organy administracji rządowej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Współpraca ta może w szczególności przybierać formę zlecania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji (art. 5 ust. 1 pkt. 1) oraz formy nie wymagające finansowania dotacją polegające na wzajemnym informowaniu się o kierunkach działań, konsultowaniu projektów aktów prawnych i tworzeniu wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych (art. 5 ust. 1 pkt. 2-4). Organy administracji rządowej nie mają ustawowego obowiązku uchwalania programów współpracy z podmiotami niepublicznymi. Obowiązek taki, zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o pożytku publicznym, przewidziano wyłącznie w odniesieniu do organów samorządowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła „pozafinansową” współpracę ministrów i wojewodów z podmiotami niepublicznymi. W ocenie NIK współpraca ta została dostosowana do potrzeb oraz, stosownie do wymogów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym, odbywała się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron i partnerstwa.

W ministerstwach polegała ona przede wszystkim na organizowaniu spotkań roboczych mających na celu informowanie o planowanych kierunkach działalności, konsultowaniu projektów aktów normatywnych oraz tworzeniu zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Natomiast w urzędach wojewódzkich realizowano ją głównie poprzez wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków.



Podkreślić należy, że pomimo braku ustawowych wymagań, w czterech²⁰ z siedmiu kontrolowanych urzędów wojewódzkich, współpraca ta odbywała się w oparciu o przyjęte programy współpracy. Wojewodowie uchwalając programy kierowali się doświadczeniami płynącymi z lat wcześniejszych oraz ogólnie rozumianymi potrzebami społecznymi. Stosownie do zapisów zawartych w tych programach przedmiotem współpracy były w szczególności zagadnienia obejmujące obszary pomocy społecznej.

Wszystkie objęte kontrolą organy administracji rządowej ustanowiły zasady współpracy z podmiotami niepublicznymi w zakresie zlecenia zadań publicznych. Problematyka udzielania i rozliczania dotacji na ich realizację została uregulowana w regulaminach organizacyjnych i w procedurach kontroli wewnętrznej. W kontrolowanych ministerstwach i urzędach wojewódzkich, z wyjątkiem dwóch przypadków²¹, zapewniono

²⁰ Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Śląski Urząd Wojewódzki, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki.

²¹ W Ministerstwie Obrony Narodowej zagadnienia te powierzono tylko pięciu pracownikom, w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim obowiązki przypisano czterem pracownikom Wydziału Polityki Społecznej.

także wystarczającą obsadę kadrową do współpracy z podmiotami niepublicznymi, w tym do zlecania, kontroli i rozliczania zleconych zadań publicznych. Do realizacji powyższych zadań wyznaczano pracowników komórek organizacyjnych urzędów, którzy posiadali, w zależności od rodzaju zleconych zadań, właściwe przygotowanie merytoryczne. Zadania takie, poza dwoma przypadkami²², ujęto także w zakresach czynności tych pracowników.

W praktyce jednak, pomimo zapewnienia merytorycznej obsługi kadrowej, powołane komisje konkursowe i zespoły opiniujące oferty nie zawsze działały z zachowaniem określonej w art. 5 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym zasady uczciwej konkurencji. O naruszaniu tej zasady świadczy m.in. praktyka dopuszczania do udziału w pracach komisji i zespołów, przedstawicieli władz organizacji pozarządowych składających oferty na realizację zadań publicznych. Przypadki takie stwierdzono w czterech kontrolowanych jednostkach administracji rządowej²³ (30,8 % kontrolowanych organów). Przykładowo:

W roku 2008 i 2009 r. w skład komisji konkursowej, powołanej w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim, do rozpatrzenia m.in. ofert złożonych przez Fundację „Contra Crimen” dopuszczono przedstawicieli Komendy Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wielkopolskim, która miała bezpośrednio wykonywać zadania zawarte w tych ofertach. Stwierdzono, że w pracach komisji konkursowej w 2008 r. uczestniczył naczelnik, a w 2009 r. – dwie funkcjonariuszki Wydziału Prewencji Komendy Wojewódzkiej.

W 2008 r. w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim do prac komisji konkursowej, rozpatrującej oferty na realizację zadań z zakresu programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności w 2008 r.” oraz zadań z zakresu spraw społecznych, Wojewoda powołał dwoma zarządzeniami Zespoły opiniujące oferty, w skład których wszedł przedstawiciel Caritas Archidiecezji Warszawskiej, która ubiegała się o dotacje na realizację tych zadań. W protokole z posiedzenia Zespołu opiniującego oferty z programu wskazano, co prawda, że przedstawiciel Caritas nie brał udziału w ocenie merytorycznej ofert złożonych przez ww. organizację. NIK zwróciła jednak uwagę, że takie ograniczenie prawa głosu nie dotyczyło oceny ofert złożonych przez podmioty konkurujące z Caritas.

W ocenie NIK, dopuszczenie do udziału w pracach komisji i zespołów osób reprezentujących podmioty uczestniczące w konkursie nie gwarantuje zachowania bezstronności wyboru najkorzystniejszej oferty i stanowi sytuację konfliktu

²² W Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w zakresie obowiązków jednego pracownika nie ujęto zapisów dotyczących czynności związanych z udzielaniem i rozliczaniem dotacji przyznanych organizacjom pozarządowym. W Świętokrzyskim Kuratorium Oświaty (jednostka podległa Wojewodzie Świętokrzyskiemu) nie przydzielono żadnemu pracownikowi nadzorowania wykonania zadań zleconych podmiotom spoza sektora finansów publicznych.

²³ Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Lubuski Urząd Wojewódzki, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki, Śląski Urząd Wojewódzki.

interesów, którą NIK klasyfikuje jako mechanizm korupcjogenny powodujący występowanie podwyższonego ryzyka zachowań o charakterze korupcyjnym.

W wyniku kontroli NIK stwierdziła także inne nieprawidłowości, popełniane podczas prowadzenia otwartych konkursów ofert i zawierania umów z beneficjentami dotacji, które świadczyły o naruszeniu zasad współpracy w zakresie zlecenia zadań publicznych. Zostały one opisane w dalszych rozdziałach niniejszej informacji.

Planowanie zadań publicznych zleczanych podmiotom spoza sektora finansów publicznych

Stosownie do art. 124 pkt 9 u.f.p. (obowiązującej do końca 2009 r., tj. w okresie objętym kontrolą) do projektu ustawy budżetowej dołącza się uzasadnienie zawierające m.in. zestawienie zadań, w ramach planowanych kwot wydatków, wraz z opisem celów tych zadań, mierników wykonania oraz przewidzianych wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją. W związku z powyższym, dysponenci środków publicznych ujętych w budżecie państwa, planując wydatki budżetowe, powinni zapewnić ich identyfikację z planowanymi na dany rok budżetowy zadaniami. Zadania takie powinny zostać opisane poprzez wskazanie celów oraz mierników ich realizacji.

Ustalono, że objęci kontrolą dysponenci, zarówno w roku 2008 jak i w roku 2009, uwzględnili wydatki na zadania zlecane podmiotom niepublicznym w układzie zadaniowym swoich budżetów. W przypadku Ministerstwa Obrony Narodowej jednak, zadania takie nie zostały wyszczególnione odrębnie (np. w 2008 r. ujęło je w zadaniu „Pozostała działalność”) i tym samym brak było możliwości określenia celów i mierników ich realizacji. W przypadku pozostałych jednostek objętych kontrolą, zadania zlecane wyodrębniano (na ogół jako podzadania bardziej ogólnych zadań budżetowych) i określano cele, które powinny zostać osiągnięte w wyniku ich realizacji. NIK stwierdziła, że w ośmiu kontrolowanych jednostkach²⁴, przede wszystkim przy planowaniu zadań na 2008 r., wystąpiły przypadki braku lub niewłaściwego definiowania mierników stopnia realizacji celu podzadania. I tak np.:

- w Ministerstwie Sportu i Turystyki w 2008 r. jeden spośród dwóch przyjętych mierników stopnia realizacji celu podzadania „Zwiększenie udziału osób niepełnosprawnych w imprezach sportowo – rekreacyjnych”, określony jako „odsetek osób

²⁴ Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Pomorski Urząd Wojewódzki, Śląski Urząd Wojewódzki, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki, Lubuski Urząd Wojewódzki.

niepełnosprawnych uprawiających sport” nie mógł być monitorowany, gdyż brak było danych w tym zakresie;

- *w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2008 r. z zaplanowanych narodowych i etnicznych”, a także jednym podzadaniu realizowanym w ramach zadania „Rozwój systemu ratowniczego oraz ochrony przeciwpożarowej”, mimo określenia mierników, nie ustalono ich wartości bazowej i planowanej do osiągnięcia. Podobnie w 2009 r. w stosunku do jednego podzadania realizowanego w ramach zadania „Ochrona przeciwpożarowa działalność ratowniczo gaśnicza” nie wskazano wartości bazowej i docelowej miernika;*
- *w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w 2008 r. w jednym podzadaniu „Wspieranie programów w określonym przez Wojewodę obszarze” nie określono celu i mierników dla tego podzadania. Natomiast w 2009 r. dla takiego samego podzadania określono miernik jako liczbę wspieranych programów (umów). Takie określenie miernika dokonań oraz działania służące jego zwiększeniu mogą prowadzić do mało efektywnego wykorzystania środków publicznych wskutek ich rozproszenia.*

Zdaniem NIK, każdy miernik użyty do monitorowania dokonań winien być zdefiniowany w sposób umożliwiający ciągłość jego pomiaru jak i posiadać wiarygodne źródło danych. Nieokreślenie mierników realizacji zadań, bądź nieustalenie wartości bazowej i docelowej przyjętych mierników, utrudnia monitorowanie dokonań i analizę osiągniętych rezultatów.

NIK zwraca uwagę, że w żadnej z objętych kontrolą jednostek, przed podjęciem decyzji o zleceniu określonych zadań publicznych nie prowadzono analiz poziomu kosztów, warunków jak i możliwości realizacji takich zadań we własnym zakresie. Analizy kosztów i sposobu realizacji zadań prowadzono dopiero w trakcie ich zlecenia i realizacji, na podstawie ofert i sprawozdań składanych przez dotacjobiorców. Tym samym, kontrolowane organy administracji rządowej decydując się na zlecenie niektórych zadań publicznych nie posiadały pełnych informacji, niezbędnych zdaniem NIK do rzetelnej oceny, czy wydatek na dotowanie zleconych zadań zostanie poniesiony zgodnie z zasadą określoną w art. 35 ust. 3 pkt. 1 u.f.p. (tj. w sposób celowy, oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów).

3.3.2. Przestrzeganie zasad i trybów udzielania dotacji na realizację zleconych zadań publicznych

Ministrowie i wojewodowie, jako organy administracji publicznej, wspierają lub powierzają realizację zadań publicznych przez podmioty niepubliczne w obszarach, o których mowa w art. 4 ustawy o pożytku publicznym. W myśl art. 11 ust. 2 tej ustawy, wspieranie oraz powierzanie odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia zadań. Ustawa ta dopuszcza także powierzenie zadań, w szczególności poprzez zakup usług na zasadach i w trybie

określonych w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych²⁵ oraz wspieranie i powierzanie zadań na zasadach i w trybie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym²⁶. Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 6 ustawy o pożytku publicznym do zlecania realizacji zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej stosuje się przepisy ustawy o pomocy społecznej²⁷. Podstawową zasadą współpracy prowadzonej w formie wspierania lub powierzania zadań publicznych jest, wyrażona w art. 5 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym, zasada jawności i uczciwej konkurencji.

Objęte kontrolą organy administracji rządowej zlecały realizację zadań głównie na podstawie przepisów ustawy o pożytku publicznym, w trybie otwartego konkursu ofert. Zlecone zadania dotyczyły głównie: upowszechniania kultury fizycznej i sportu, upowszechniania wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa, krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży, działania na rzecz osób niepełnosprawnych oraz kultury, sztuki oraz ochrony dóbr kultury i tradycji.

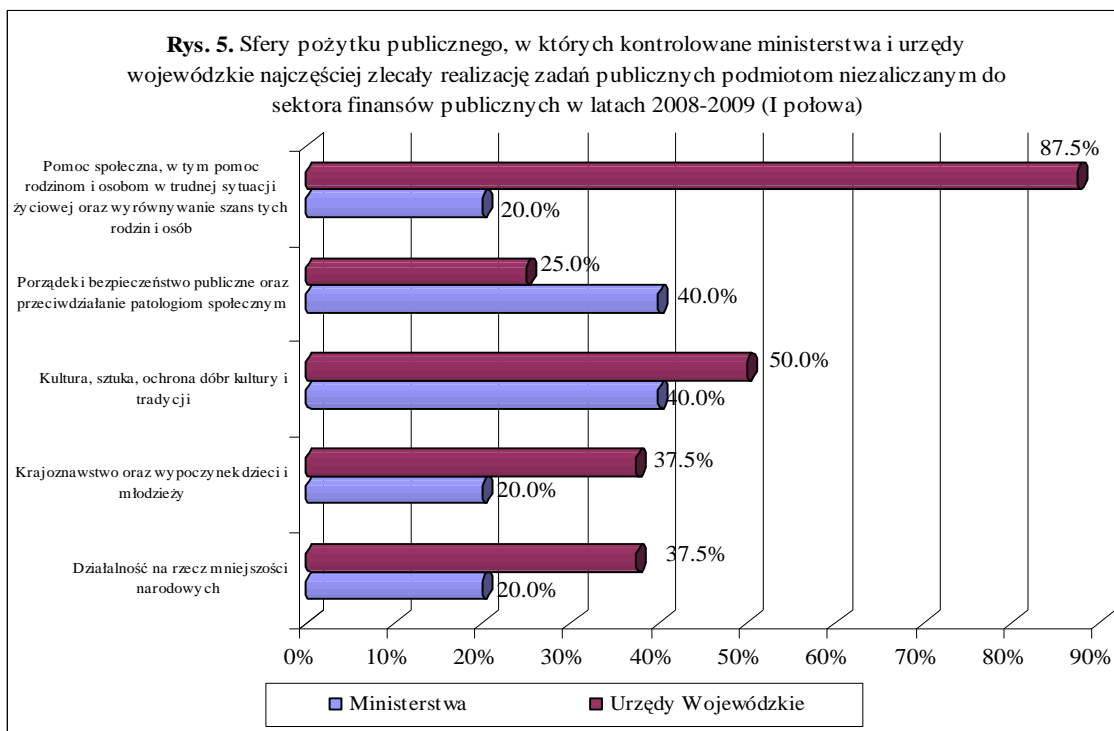
Ponadto, organy administracji publicznej skorzystały z możliwości powierzenia lub wsparcia realizacji zadań na zasadach określonych w przepisach odrębnych²⁸, zarówno w trybach konkursowych jak i bez konkursów. Dotyczyło to przede wszystkim zadań z zakresu: pomocy społecznej (m.in. organizacja letniego wypoczynku dzieci głównie z obszarów wiejskich, powrót osób bezdomnych do społeczności), współzawodnictwa w sporcie dziecięcym, młodzieżowym oraz osób niepełnosprawnych, ochrony i opieki nad zabytkami, działalności na rzecz mniejszości narodowych (m.in. realizacja programu na rzecz społeczności romskiej) oraz ratownictwa i ochrony ludności.

²⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100).

²⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.).

²⁸ w trybie i na zasadach określonych m.in. w: ustawie o pomocy społecznej, ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz rozporządzeniach Ministra Sportu: z dnia 10 lipca 2006 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (Dz. U. Nr 134, poz. 944 ze zm.) i z dnia 31 października 2005 r. w sprawie dofinansowania zajęć ze środków Funduszu Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów (Dz. U. Nr 226, poz. 1942).



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Ogłaszanie konkursów na realizację zadań publicznych

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że działania organów administracji rządowej w zakresie ogłaszania otwartych konkursów na realizację zadań publicznych prowadzone były niezgodnie z obowiązującymi przepisami i bez zachowania należytej staranności. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 11 jednostkach administracji rządowej (trzy ministerstwa, siedem urzędów wojewódzkich i kuratorium oświaty), tj. 84,6 % objętych kontrolą jednostek administracji rządowej. Polegały one w szczególności na:

- publikowaniu ogłoszeń bez zachowania co najmniej trzydziestodniowego wyprzedzenia w stosunku do terminu składania ofert, co było niezgodne z art. 13 ust. 1 ustawy o pożytku publicznym lub z art. 28 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej - trzy jednostki²⁹ (23,1 %),
- niezamieszczaniu ogłoszeń w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub lokalnym, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w siedzibie organu administracji rządowej,

²⁹ Mazowiecki Urząd Wojewódzki (dwa ogłoszenia z 20 i 25-dniowym wyprzedzeniem), Lubuski Urząd Wojewódzki (jedno ogłoszenie z 25-dniowym wyprzedzeniem), Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki (dwa ogłoszenia zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej z opóźnieniem trzech i ośmiu dni).

czym naruszono postanowienia zawarte art. 13 ust. 3 ustawy o pożytku publicznym lub w art. 28 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej – siedem jednostek³⁰ (53,8 %),

- publikowaniu ogłoszeń, które nie zawierały wszystkich wymaganych przepisami informacji, w szczególności o: wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację danego zadania (art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy o pożytku publicznym)³¹; zasadach przyznawania dotacji, terminie i warunkach realizacji zadania (art. 13 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o pożytku publicznym oraz art. 28 ust 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej)³²; terminie, trybie i kryteriach stosowanych przy dokonywaniu wyboru ofert (art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o pożytku publicznym oraz art. 28 ust. 2 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej)³³; zrealizowanych przez zleceniodawcę zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, co było niezgodne z art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy o pożytku publicznym oraz art. 28 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej³⁴.

W ocenie NIK, powyższe wady w sposób istotny wpływały na jakość prowadzonych konkursów, gdyż ograniczały potencjalnym oferentom możliwość pozyskania informacji niezbędnych do przygotowania rzetelnych ofert wykonania zadań publicznych. Niepełny zakres informacji zawarty w ogłoszeniach jak również ich nieupublicznianie stanowią, zdaniem NIK, naruszenie zasady uczciwej konkurencji i jawności współpracy z podmiotami niepublicznymi.

Wybór ofert podmiotów niepublicznych ubiegających się o realizację zadań publicznych

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że działania w zakresie rozpatrywania, oceny i wyboru ofert na realizację zadań publicznych, podejmowane w objętych kontrolą jednostkach administracji rządowej były prowadzone nieprawidłowo. Stwierdzono, że

³⁰ Ministerstwo Sportu i Turystyki (w prasie, w siedzibie), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (w siedzibie), Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (w prasie, w siedzibie), Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego (prasie), Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego (BIP), Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego (prasie), Kuratorium Oświaty w Kielcach (prasa lokalna).

³¹ Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Sportu i Turystyki (w siedmiu ogłoszeniach).

³² Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

³³ Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

³⁴ W różnym zakresie dotyczyło to: Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego, Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego.

w większości badanych jednostek (w ośmiu z trzynastu – 61,5 % badanych), w różnej skali, wystąpiły w tym zakresie nieprawidłowości.

Polegały one głównie (w sześciu jednostkach³⁵) na przyjmowaniu oraz rozpatrywaniu ofert podmiotów niepublicznych, które wpłynęły po terminie lub nie spełniały wymogów określonych w obowiązujących przepisach oraz w ogłoszeniach (np. nie zawierały informacji o kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania; posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania, brak było wymaganych załączników lub innych informacji wymaganych w ogłoszeniach), przy czym w takich przypadkach nie wszystkich oferentów traktowano jednakowo. Przykładowo:

W Ministerstwie Sportu i Turystyki 16 ofert i wniosków (53,3 % badanej przez NIK próby) nie zawierało wszystkich wymaganych danych określonych w § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sportu z dnia 10 lipca 2006 r. oraz zarządzeniu Ministra Sportu i Turystyki z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie przygotowań kadry narodowej do udziału w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym. Braki polegały na: niewskazaniu w sześciu wnioskach terminu lub miejsca realizacji zadania; niezłączeniu przy pięciu wnioskach wymaganych załączników (m.in. wykazu zawodników, aktualnego systemu współzawodnictwa, zasad i kryteriów rankingu); niepodaniu w trzech wnioskach przewidywanej kalkulacji dochodów oraz innych korzyści związanych z zadaniem oraz niezłożeniu na trzech dokumentach (dwa wnioski i załącznik) oryginalnego podpisu osoby uprawnionej do reprezentowania beneficjenta, a jedynie kopii podpisu (tzw. faksymilki). Pomimo tych nieprawidłowości oferty i wnioski zostały dopuszczone i pozytywnie rozpatrzone przez komisję konkursową, w wyniku czego zostały zawarte umowy. Ponadto ustalono, że komisja konkursowa w niektórych przypadkach zachowała się prawidłowo i odrzucała oferty, które nie spełniały warunków określonych w ogłoszeniach (np. ze względu na niedołączenie wymaganych załączników, podpisanie oferty przez osoby nieuprawnione, błędy rachunkowe). NIK zwróciła uwagę, że odrzucenie ofert pomimo występowania podobnych braków jak w przypadku dopuszczonych do udziału w konkursach, świadczy że Ministerstwo nie zapewniło jednakowych warunków dla oferentów ubiegających się o realizację zadania publicznego.

Powołany w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego zespół sterujący pozytywnie ocenił i rekomendował ministrowi cztery wnioski o przyznanie dotacji pomimo, że zawierały one błędy formalne. Dotacje zostały przyznane, przy czym w dwóch przypadkach nie dochowano obowiązku podania tej informacji do publicznej wiadomości, a na stronie internetowej Ministerstwa niezgodnie ze stanem faktycznym podano, że wnioski dotyczące tych przypadków zostały odrzucone z przyczyn formalnych.

Komisje konkursowe powołane w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji do oceny i wyboru ofert i wniosków na realizację zadań publicznych zleconych uznały, że wszystkie objęte badaniem NIK 26 wniosków i 10 ofert spełniają wymogi formalne określone w art. 14 ustawy o pożytku publicznym oraz kwalifikują się do przyznania dotacji. Kontrola NIK wykazała, że jeden wniosek nie zawierał informacji o posiadanych przez wnioskodawcę zasobach kadrowych zapewniających realizację zadania, wymaganej art. 14 pkt 5 ustawy o pożytku publicznym, a w dwóch ofertach brak było deklaracji o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania

³⁵ Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Pomorski Urząd Wojewódzki, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki, Lubuski Urząd Wojewódzki.

zadania, do czego zobowiązuje art. 14 pkt 6 tej ustawy. W przypadku kolejnej oferty³⁶ komisja konkursowa uznała, że wskazane w kosztorysie przez oferenta ekran do prezentacji multimedialnych i kolorowa drukarka laserowa nie są niezbędne do prawidłowej realizacji tego zadania. Pomimo tych nieprawidłowości zostały zawarte z beneficjentami umowy, a nawet uwzględniono zakup uznanego za zbędny sprzętu.

W 2008 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej udzieliło, w ramach programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności”, dotacji Krakowskiemu Towarzystwu Pomocy Uzależnionym na kwotę 140,0 tys. zł, pomimo że oferta w toku postępowania konkursowego została odrzucona ze względów formalnych, a także wpłynęła ponad cztery miesiące po terminie określonym w ogłoszeniu. Natomiast składane wnioski konkursowe w III edycji konkursu „Promocja gminnej świetlicy socjoterapeutycznej” nie zawierały kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego, co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej. Pomimo tego dofinansowano ogółem 25 placówek świetlicowych na łączną kwotę 232,0 tys. zł.

Komisja konkursowa powołana w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim do oceny i wyboru ofert na realizację w 2008 r. i 2009 r. zadań w ramach programu „Razem bezpieczniej” uznała, że wszystkie złożone oferty (5) spełniają wymogi formalne określone w art. 14 ustawy o pożytku publicznym oraz kwalifikują się do przyznania dotacji w kwocie 386,6 tys. zł. Kontrola NIK wykazała, że powyższe oferty³⁷ nie zawierały kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego wymaganych art. 14 pkt 3 ustawy o pożytku publicznym oraz nie zostały sporządzone według wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia MPiPS z dnia 27 grudnia 2005 r. Oferty takie (tj. sporządzone wadliwie bądź niekompletne) zgodnie z warunkami określonymi w ogłoszeniach Wojewody Lubuskiego, powinny być pozostawione bez rozpatrzenia.

Stwierdzono, że w trzech objętych kontrolą jednostkach³⁸ udzielono dotacji na realizację zadań publicznych w łącznej kwocie 17 373,4 tys. zł (tj. 1,4 % ogólnej wartości dotacji objętych umowami) z naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym lub art. 25 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, tj. bez dochowania obowiązku przeprowadzenia otwartego konkursu ofert. Przykładowo:

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zlecił, na podstawie ustawy o pożytku publicznym, specjalistycznym organizacjom ratowniczym (WOPR, TOPR, GOPR, MSR, MWOPR³⁹) zadania z zakresu ratownictwa i ochrony ludności (siedem umów na łączną kwotę 16 219,4 tys. zł). Zlecenie tych dokonano co prawda po przeprowadzeniu analizy złożonych ofert ale bez przeprowadzenia otwartego konkursu wymaganego art. 11 ust. 2 tej ustawy. NIK nie uznała argumentów ministra, że z uwagi na szczególną „monopolistyczną” pozycję ww. organizacji w systemie ratownictwa, organizowanie konkursów na zlecenie zadań z zakresu ratownictwa i ochrony ludności byłoby niecelowe. Zdaniem NIK, obowiązek organizowania konkursów wynika wprost z przepisów prawa a ponadto w przepisach dopuszczono możliwość wykonywania takich zadań przez inne podmioty.

³⁶ Oferta złożona w 2008 r. przez Stowarzyszenie na rzecz dzieci i młodzieży uczących się języka białoruskiego AB-BA na realizację zadania pn. *Wydanie gier planszowych w języku białoruskim*. Umowa na realizację tego zadania została zawarta w dniu 20 listopada 2008 r.

³⁷ Oferty o przyznanie dotacji złożone przez Fundację „Contra Crimen” w Gorzowie Wielkopolskim.

³⁸ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

³⁹ Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Mazurska Służba Ratownicza, Mazurskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego udzielił dotacji w kwocie 590,0 tys. zł trzem jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych⁴⁰. Instytucje te wystąpiły o wsparcie finansowe składając z własnej inicjatywy oferty w trybie ustawy o pożytku publicznym. Ustalono, że Minister uznając celowość realizacji wymienionych w ofertach zadań nie ogłosił konkursu ofert, wymaganego przepisami art. 11 ust. 2 ww. ustawy. Dotacje dla tych podmiotów zostały udzielone poza przyjętymi na 2008 r. zasadami naboru i rozpatrywania wniosków do programów⁴¹. Poza tym informacja o udzieleniu dotacji Zrzeszeniu Kaszubsko-Pomorskiemu - Oddział w Gdańsku nie została podana do publicznej wiadomości.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy o pożytku publicznym oraz art. 31 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, organ administracji publicznej obowiązany jest w uzasadnieniu wyboru oferty ustosunkować się do spełnienia przez oferenta wymogów określonych w ustawie oraz w ogłoszeniu. Ustalenia kontroli wskazują, że w czterech objętych kontrolą jednostkach⁴² (tj. 30,8 % ogółu objętych kontrolą) nie zachowano ustawowego obowiązku uzasadnienia wyboru ofert. W pozostałych jednostkach uzasadnienia wyboru ofert dokonywane były przez powołane w tym celu komisje konkursowe (lub zespoły opiniujące) tych jednostek.

W ocenie NIK, powyższe nieprawidłowości polegające na nierzetelnej ocenie ofert i wniosków a także ich wyborze z naruszeniem określonych przepisami trybów i zasad powodują brak zapewnienia przez organy administracji rządowej zlecające wykonanie zadań publicznych równego dostępu do ich realizacji przez podmioty niepubliczne. Tym samym nie zachowano zasady uczciwej konkurencji i jawności współpracy z podmiotami niepublicznymi.

Zgodnie z art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przekazanie dotacji z naruszeniem zasad i trybu jej udzielania stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Udział w konkursach podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych

W latach 2008-2009 (I połowa) podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych uczestniczyły w ogłoszonych przez organy administracji rządowej 151 postępowaniach mających na celu zlecenie zadania publicznego, z tego w 91 otwartych konkursach ofert w rozumieniu ustawy o pożytku publicznym oraz w 60 konkursach i postępowaniach niekonkursowych określonych odrębnymi przepisami. W okresie

⁴⁰ Fundacji Shalom w Warszawie, Stowarzyszeniu Festiwal Kultury Żydowskiej w Krakowie oraz Zrzeszeniu Kaszubsko – Pomorskiemu Oddział w Gdańsku (60,0 tys. zł).

⁴¹ „Promocja twórczości”, „Edukacja kulturalna i upowszechnianie kultury” priorytet 2 „Ochrona dziedzictwa kultury ludowej”.

⁴² Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Śląski Urząd Wojewódzki, Mazowiecki Urząd Wojewódzki.

objętym kontrolą podmioty te złożyły łącznie 24 605 ofert o realizację zadań publicznych, z tego 4 947 ofert w trybie ustawy o pożytku publicznym i 19 658 ofert w innych trybach określonych w przepisach odrębnych. Kontrolowane organy po ich rozpatrzeniu dopuściły łącznie 20 486 ofert.

Szczegółowe badanie wybranej dokumentacji ofertowej (461 ofert, tj. 2,3 % ogółu dopuszczonych) wykazało, że kontrolowane podmioty składały oferty, które spełniały wymogi określone w ogłoszeniach o otwartym konkursie ofert. Stwierdzone uchybienia dotyczyły dwóch podmiotów⁴³ (7,7 % objętych kontrolą) i odnosiły się w różnym zakresie do: braku deklaracji o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania, braku informacji o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych niezbędnych do zapewnienia prawidłowej realizacji zadania, braku liczbowego określenia skali działań planowanych przy realizacji zadania (tj. miar adekwatnych dla danego zadania), a także braku kalkulacji kosztów realizacji zadania oraz zawyżaniu niektórych kosztów zadania (np. kosztów osobowych).

NIK ustaliła, że objęte kontrolą podmioty (poza jednym przypadkiem, tj. Spółdzielnią Mieszkaniową „Kociewie” w Starogardzie Gdańskim) w okresie składania ofert i realizacji zadań publicznych posiadały status podmiotu prowadzącego działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych określonych w ustawie o pożytku publicznym (art. 4 ust. 1 tej ustawy). Tym samym były uprawnione do ubiegania się o wsparcie lub powierzenie realizacji zadań publicznych.

W otwartym konkursie ofert ogłoszonym w trybie ustawy o pożytku publicznym przez Kuratora Oświaty w Gdańsku na realizację zadania z zakresu organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej w latach 2008 i 2009 uczestniczyła Spółdzielnia Mieszkaniowa „Kociewie” w Starogardzie Gdańskim, która złożyła do Kuratorium dwie oferty. Spółdzielnia otrzymała w na realizację zadań objętych dwoma umowami dotacje w łącznej kwocie 52,5 tys. zł. W ocenie NIK, Spółdzielnia nie była uprawniona do otrzymania od Kuratora wsparcia na realizację powyższych zadań publicznych na podstawie ustawy o pożytku publicznym, gdyż nie była organizacją pozarządową, ani podmiotem wymienionym w art. 3 ust. 3 ww. ustawy i nie spełniała przesłanki „podmiotu niedziałającego w celu osiągnięcia zysku” określonej w art. 3 ust. 2 ustawy.

W ocenie NIK, dotacje udzielone powyższej Spółdzielni, jako podmiotowi nieuprawnionemu, są dotacjami nienależnymi i zgodnie z przepisami art. 145 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 145 ust. 3 u.f.p. podlegają zwrotowi do budżetu. Zdaniem NIK, Kurator Oświaty w Gdańsku udzielił tych dotacji z naruszeniem zasad udzielania, co stosownie do postanowień art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie

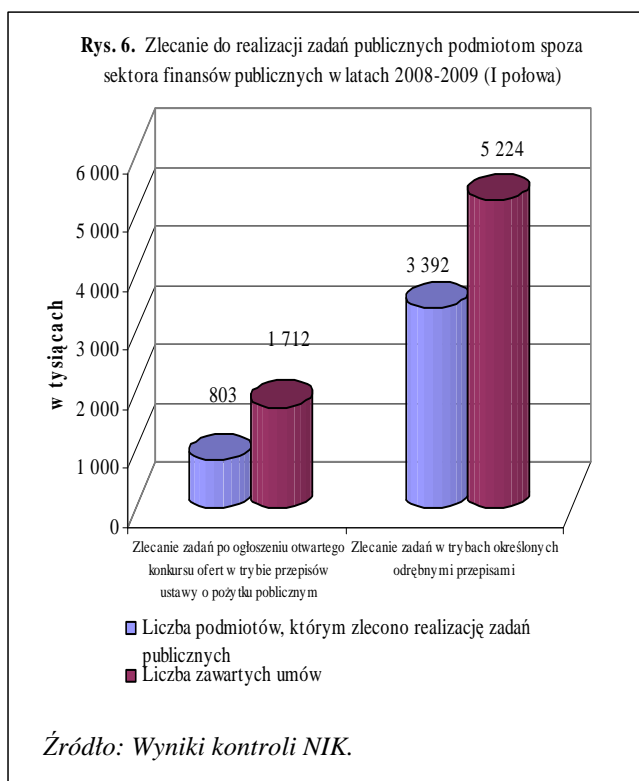
⁴³ Kartuskie Centrum Caritas w Kartuzach, Fundacja „Razem Bezpieczniej” w Szczecinie.

dyscypliny finansów publicznych, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3.3.3. Prawdliwość zawierania i realizacji umów w sprawie dotacji

Zgodnie z art. 16 ust. 1-4 ustawy o pożytku publicznym, organizacje pozarządowe, podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 oraz jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie określonym w art. 11 ust. 2 tej ustawy zobowiązują się do wykonania zadania w zakresie i na zasadach określonych w umowie, sformułowanej z uwzględnieniem art. 131 ust. 2 u.f.p. Natomiast przy zlecaniu zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej stosuje się przepisy art. 33 ust. 1-6 w zw. z art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Ponadto, ramowy wzór umowy o wykonanie zadania publicznego został określony w załączniku nr 2 rozporządzenia MPiPS z dnia 27 grudnia 2005 r. (zadania zlecane w trybie ustawy o pożytku publicznym) oraz w załączniku do rozporządzenia MPS w sprawie wzoru umowy⁴⁴ (zadania zlecane w trybie ustawy o pomocy społecznej).

NIK ustaliła, że 10 z 13 objętych kontrolą organów administracji rządowej (ministrów, wojewodów i kuratora oświaty działającego w imieniu wojewody) zlecało realizację zadań publicznych⁴⁵ w trybie i na zasadach określonych w ustawie o pożytku publicznym, stosując głównie tryb otwartego konkursu ofert. Ponadto, kontrolowane organy



⁴⁴ Obowiązujące do 12 marca 2010 r. rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 4 kwietnia 2005 r. w sprawie określenia ramowego wzoru umowy o realizację zadania z zakresu pomocy społecznej.

⁴⁵ Kontrolowane Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Śląski Urząd Wojewódzki, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w latach 2008-2009 (I połowa) nie zlecały realizacji zadań publicznych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych w trybie ustawy o pożytku publicznym.

administracji rządowej, poza Ministrem Obrony Narodowej, skorzystały z uprawnień ustawowych (art. 11 ust. 4 ustawy o pożytku publicznym⁴⁶), powierzając do realizacji część zadań na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach, w tym głównie na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Nie stwierdzono, by kontrolowane organy administracji rządowej korzystały z możliwości wspierania oraz powierzania zadań na zasadach i trybie określonych w przepisach o zamówieniach publicznych oraz ustawy o partnerstwie publiczno prywatnym (art. 11 ust. 5 ustawy o pożytku publicznym).

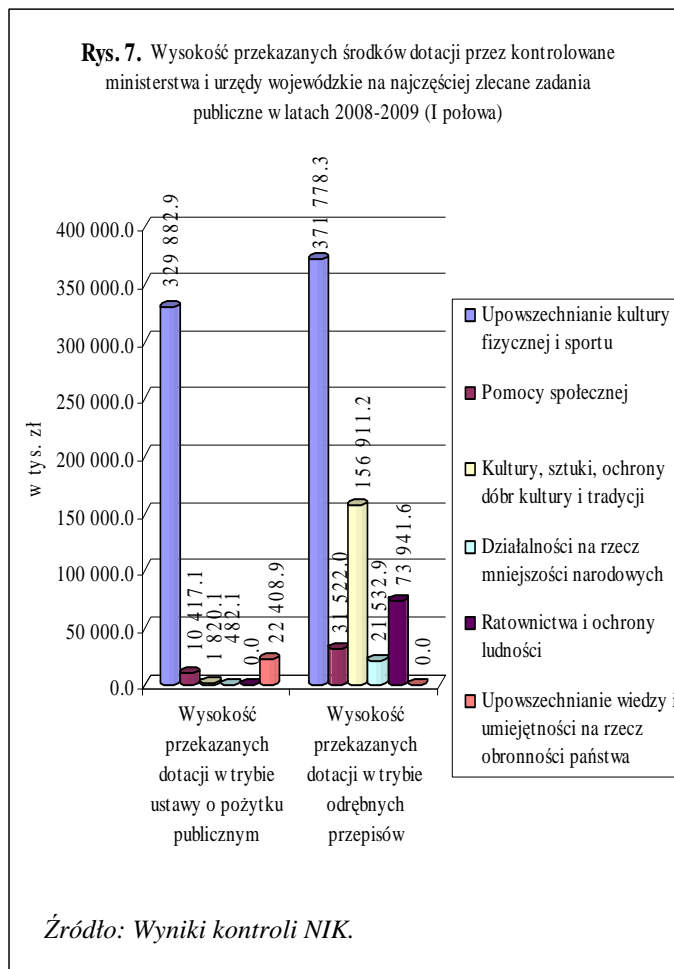
Kontrolowane organy w latach 2008 - 2009 (I połowa), po przeprowadzeniu otwartych konkursów ofert w trybie ustawy o pożytku publicznym lub na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach, zleciły realizację zadań publicznych zawierając z 4 195 organizacjami pozarządowymi ogółem 6 936 umów. Ustalono, że kontrolowani ministrowie zawarli łącznie 5 359 umów zlecając realizację zadań publicznych dla 3 016 organizacji pozarządowych, natomiast wojewodowie zawarli łącznie 1 577 umów zlecając realizację zadań dla 1 179 organizacji. Udział umów (1 712), którymi zlecono realizację zadań publicznych w trybie ustawy o pożytku publicznym stanowił 24,7 % w ogólnej liczbie umów.

Organy administracji rządowej podpisały umowy na łączną kwotę 1 211 881,3 tys. zł, z tego: ministrowie – na kwotę 1 187 420,0 tys. zł oraz wojewodowie i kurator oświaty – na kwotę 24 461,0 tys. zł. Ogółem, w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2009 r. w ramach wspierania i powierzania realizacji zadań publicznych, kontrolowane organy administracji rządowej przekazały środki dotacji w łącznej kwocie 1 026 557,8 tys. zł, w tym w ramach trybu wprowadzonego ustawą o pożytku publicznym, tj. otwartego konkursu ofert – 370 128,72 tys. zł (36,1% ogółu przekazanych dotacji). Niewykorzystaną część dotacji w kwocie 3 745,1 tys. zł (0,4 % przekazanych dotacji) zgodnie z umowami zleceniobiorcy zwrócili do budżetu państwa, w tym 175,1 tys. zł po terminie określonym w tych umowach.

⁴⁶ W myśl tego przepisu, powierzenie realizacji zadania może nastąpić w innym trybie niż po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, jeżeli dane zadanie można zrealizować efektywniej w inny sposób określony w odrębnych przepisach.

Zlecone umowami zadania odnosiły się przede wszystkim do sfery zadań publicznych z zakresu:

- upowszechniania kultury fizycznej i sportu – objętych 3 541 umowami na łączną kwotę 853 974,1 tys. zł, tj. 70,5 % ogólnej wartości umów,
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji – objętych 669 umowami na łączną kwotę 159 666,8 tys. zł, tj. 13,2 % ogólnej wartości umów,
- ratownictwa i ochrony ludności – objętych 28 umowami na łączną kwotę 97 267,2 tys. zł, tj. 8,0 % ogólnej wartości umów,
- pomocy społecznej – objętych 1 513 umowami na łączną kwotę 45 236,6 tys. zł, tj. 3,7 % ogólnej wartości umów,
- działalności na rzecz mniejszości narodowych – objętych 576 umowami na łączną kwotę 24 512,4 tys. zł, tj. 2,0 % ogólnej wartości umów,
- upowszechniania wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa – objętych 397 umowami na łączną kwotę 23 592,0 tys. zł, tj. 1,9 % ogólnej wartości umów.



Podmioty, przyjmujące zlecenie realizacji zadania publicznego, zobowiązują się do wykonania zadania w zakresie i na zasadach określonych w umowie, którą sporządza się na podstawie ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego określonego w rozporządzeniu MPiPS z dnia 27 grudnia 2005 r.⁴⁷ lub we wzorze umowy o realizację

⁴⁷ Ramowy wzór umowy został określony w załączniku Nr 2 rozporządzenia MPiPS z dnia 27 grudnia 2005 r.

zadania z zakresu pomocy społecznej zawartego w rozporządzeniu MPS w sprawie wzoru umowy.

Zawieranie umów o realizację zadań publicznych przez organy administracji rządowej

Najwyższa Izba Kontroli szczegółowym badaniem bezpośrednim objęła 317 umów, co stanowiło 4,6 % ogółu umów zawartych przez kontrolowane organy administracji rządowej. W wyniku kontroli stwierdzono, że wszystkie objęte badaniem umowy zawarte zostały w formie pisemnej, zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy pożytku publicznym lub z art. 33 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. W zależności od tego, w trybie której ustawy zlecano zadania publiczne do przygotowania umowy, wykorzystywano wzory określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia MPiPS z dnia 27 grudnia 2005 r. lub w załączniku do rozporządzenia MPS w sprawie wzoru umowy.

Ustalono, że w pięciu jednostkach⁴⁸ (38,5 % kontrolowanych) w różnym zakresie wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia w treści zawartych umów. Najczęściej występujący błąd dotyczył pomijania części zapisów określonych obowiązującymi przepisami lub formułowania ich w sposób ogólnikowy. Nieprawidłowości polegały m.in. na:

- nieokreśleniu terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji, co było niezgodne z art. 131 ust. 2 pkt 6 u.f.p. oraz § 10 załącznika nr 2 do rozporządzenia MPiPS z dnia 27 grudnia 2005 r.,
- wskazaniu w umowach niewłaściwego terminu rozliczenia udzielanej dotacji, czym naruszono art. 131 ust. 2 pkt 5 u.f.p. w związku z art. 18 ust. 1 ustawy o pożytku publicznym i z art. 35 ust. 4 i 5 ustawy o pomocy społecznej,
- pomijaniu informacji czy zawierane umowy są umowami o powierzenie, czy też o wsparcie realizacji zadania; niewskazywaniu podstawy prawnej regulującej zasady i tryb zlecania organizacjom pozarządowym realizacji zadania publicznego oraz pomijanie zapisu o terminie przekazania dotacji lub wskazywanie terminu innego niż w rozporządzeniu, czym naruszono § 1 ust. 2 załącznika nr 2 do rozporządzenia MPiPS z dnia 27 grudnia 2005 r. lub art. 33 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej i § 1 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 załącznika do rozporządzenia MPS w sprawie wzoru umowy,

⁴⁸ W różnym zakresie dotyczyło to: Ministerstwa Sportu i Turystyki, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego, Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego.

- pomijaniu zapisu stanowiącego, że zleceniobiorca jest zobowiązany do utrzymania rachunku bankowego, na który przekazywane są środki dotacji, co najmniej do chwili dokonania ostatecznych rozliczeń ze zleceniodawcą (§ 2 wzoru umowy),
- pomijaniu zapisu, który zobowiązuje zleceniobiorcę do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy wydatkowaniu środków otrzymanej dotacji, czym naruszono postanowienia § 3 ust. 5 załącznika do rozporządzenia MPS w sprawie wzoru umowy.

W ocenie NIK, powyższe wady w treści zawartych umów, zwłaszcza pomijanie zapisów regulujących zobowiązania dotacjobiorców, mogą ograniczać możliwość ich skutecznej kontroli oraz utrudniać rzetelne i skuteczne rozliczanie efektów zleconych zadań publicznych.

Wyniki kontroli wykazały, że w trzech jednostkach administracji rządowej, w różnym zakresie, przy zawieraniu oraz realizacji umów wystąpiły także inne uchybienia polegające na podpisywaniu umów przez osobę nie mającą pisemnego upoważnienia właściwego organu, nieegzekwowaniu załączania do umów zaktualizowanych kosztorysów i harmonogramów realizacji zadania oraz dokonywaniu przesunięć wydatków pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztorysu pomimo braku zapisów umownych w tym zakresie. Dotyczyło to poniższych przypadków:

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej w Pomorskim Urzędzie Wojewódzki w 2008 r. podpisał dziewięć z 20 badanych umów (o łącznej wartości 104,0 tys. zł) bez pisemnego upoważnienia Wojewody Pomorskiego. Stosowne upoważnienie do zawierania umów w sprawie zlecenia zadań z zakresu pomocy społecznej zostało wydane 21 dni po terminie podpisania umów.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w przypadku umów realizowanych w 2008 r. w ramach programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności” akceptowało przedkładane rozliczenia z realizacji zleconych zadań publicznych, pomimo że beneficjenci dokonywali przesunięć wydatków pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztorysu. Działania te były sprzeczne z zapisami umów, w których Ministerstwo nie przewidziało takich przesunięć w trakcie wykonywania zadania. Ustalono, że dotyczyło to trzech z 34 badanych umów, a zwiększenie wydatków danych pozycji kosztorysowych wyniosło łącznie 116,9 tys. zł. Jako przyczynę powyższego Ministerstwo wskazywało na „zwyczajowo przyjętą” zasadę, że 20 % środków może być przesuwane w trakcie wykonywania zadania pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztorysu.

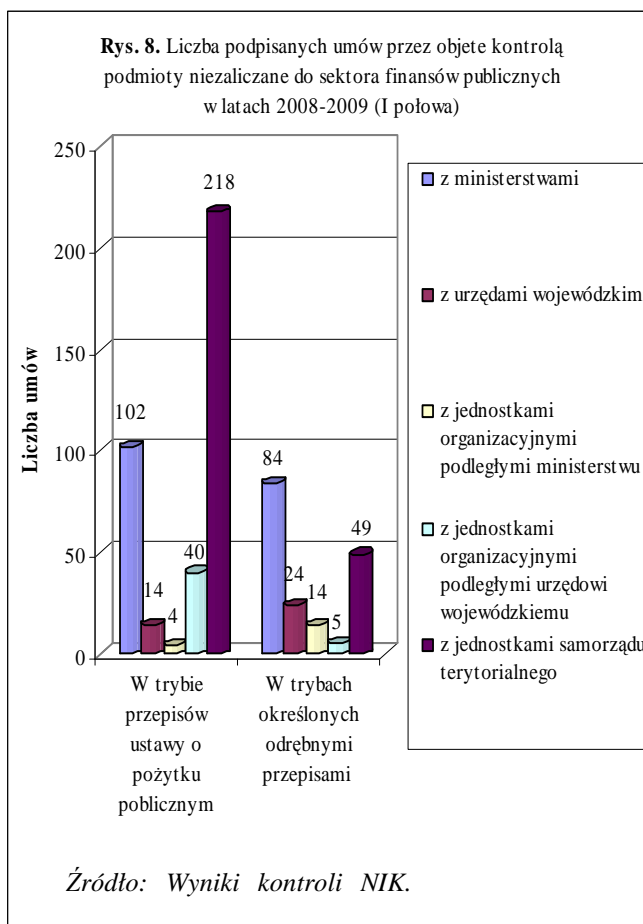
Władze Kuratorium Oświaty w Kielcach przy zawieraniu 18 z 20 objętych badaniem umów nie dochowały staranności bowiem nie egzekwowano obowiązku dostosowania kosztorysów i harmonogramów realizacji zadań do wysokości rzeczywiście przyznanej dotacji oraz nowych okresów realizacji zadań publicznych. Ustalono, że w 12 przypadkach przyznane dotacje w łącznej kwocie 735,3 tys. zł były niższe o 805,5 tys. zł od wnioskowanych w ofertach, w jednym przypadku przyznano dotację wyższą o 23,4 tys. zł od kwoty wnioskowanej (81,9 tys. zł). Natomiast w pozostałych przypadkach terminy zakończenia realizacji zadania zawarte w umowie były inne niż ofertach, które były integralną częścią tych

umów. W ocenie NIK, działaniem powyższym został naruszony zapis zawarty § 3 ust. 2 wzoru umowy zawarty w załączniku nr 2 do rozporządzenia MPiPS z dnia 27 grudnia 2005 r.

NIK ustaliła, że dotacje na realizowane zadania publiczne na ogół przekazywane były w terminach i wielkościach określonych w umowach.

Przestrzeganie warunków umów przez zleceniobiorców zadań publicznych

Kontrolą objęto przestrzeganie warunków umów przez zleceniobiorców zadań publicznych finansowanych dotacjami z budżetów organów administracji rządowej. Ustalono, że w latach 2008-2009 (I połowa roku) kontrolowane podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych (26) zawarły z organami administracji publicznej ogółem 554 umowy, w tym 378 umów w trybie ustawy o pożytku publicznym. Łączna wartość zawartych umów wyniosła 99 305,1 tys. zł, w tym na podstawie ustawy o pożytku publicznym 56 218,3 tys. zł. Na realizację powyższych umów podmioty te otrzymały z budżetów jednostek administracji rządowej jak również z budżetów jednostek samorządu terytorialnego dotacje w łącznej kwocie 84 101,5 tys. zł, w tym kwota 47 012,7 tys. zł dotyczyła umów zawartych w trybie ustawy o pożytku publicznym.



Badaniami kontrolnymi, w zakresie wykorzystania środków dotacji na realizację zakończonych zadań publicznych, objęto dotacje w kwocie 22 050,4 tys. zł (tj. 26,2 % dotacji przekazanych z jednostek administracji rządowej). NIK ustaliła, że zleceniobiorcy zadań w przeważającej części (21 z 26 objętych kontrolą podmiotów) przestrzegali warunków określonych w umowach i wydatkowali środki dotacji terminowo oraz zgodnie z celem, na jaki je uzyskali. Efekty rzeczowe zakładane w umowach zostały osiągnięte.

Stwierdzone nieprawidłowości w pięciu kontrolowanych podmiotach⁴⁹ (19,2 % objętych kontrolą) w zakresie realizacji umów polegały przede wszystkim na wykorzystywaniu dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub zrealizowaniu zadania niezgodnie z umową, a także wydatkowaniu dotacji niezgodnie z przepisami prawa (m.in. kwota 300, 0 tys. zł została wydatkowana bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego). Przykładowo:

Caritas Polska w Warszawie w okresie objętym kontrolą otrzymała od Ministra Pracy i Polityki Społecznej na realizację zadań publicznych dotacje w łącznej kwocie 4 500,0 tys. zł. Ustalono, że przy realizacji zadań wydatkowano środki z dotacji w kwocie 589,1 tys. zł (13,1 % ogólnej kwoty otrzymanych dotacji) niezgodnie z postanowieniami umów i obowiązującymi przepisami prawa. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- *zakupie bez przeprowadzenia postępowania o udzielanie zamówienia publicznego usługi remontowej w noclegowni za kwotę 300,0 tys. zł, co było niezgodne z warunkami umowy i art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych,*
- *wykorzystaniu niezgodnie z przeznaczeniem dotacji na łączną kwotę 283,9 tys. zł przez trzy Caritas Diecezjalne⁵⁰, które dokonały zakupu trzech wózków widłowych i sprzętu AGD, mimo że cel i zakres programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności” nie obejmował inwestycji i środków trwałych oraz zakupy te nie mieściły się w katalogu usług socjalnych objętych umową,*
- *rozliczeniu dotacji na kwotę 5,2 tys. zł fakturami zapłaconymi przed określoną w umowach datą rozpoczęcia działań programowych, co było niezgodne z warunkami zawartymi w umowach.*

Fundacja Tarkowskich Herbu Klamry w Warszawie na realizację zadań publicznych⁵¹ w 2008 r. otrzymała od Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Wojewodów Mazowieckiego i Dolnośląskiego dotacje w łącznej kwocie 772,5 tys. zł. NIK stwierdziła nieprawidłowości przy realizacji umowy zawartej z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, pomimo osiągnięcia zamierzonych efektów rzeczowych, które polegały na:

- *zleceniu, bez odpowiedniej zgody Ministerstwa, realizacji kursu komputerowego podwykonawcy, którego wynagrodzenie w kwocie 12,0 tys. zł pokryto ze środków dotacji, czym naruszono art. 16 ust. 4 ustawy o pożytku publicznym oraz § 5 ust. 1 umowy,*
- *przeszkoleniu pięciu osób w wieku od 28 do 48 lat, podczas gdy zgodnie z umową kurs przeznaczony był dla osób, które ukończyły 50 rok życia oraz opłaceniu prowizji od rachunku.*

Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w Zakopanem (TOPR) otrzymaną dotację na zadanie publiczne⁵² w kwocie 1 000,0 tys. zł wykorzystano w wysokości określonej umową na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników TOPR, jednak liczba dofinansowanych etatów w poszczególnych grupach pracowniczych różniła się od wielkości planowanych. Dla zarządu

⁴⁹ W różnym zakresie dotyczyło to: Caritas Polska w Warszawie, Fundacji Tarkowskich Herbu Klamry w Warszawie, Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego w Zakopanem (ustalenie opisane także w pkt 3.3.4 niniejszej informacji), Stowarzyszenia Nowe Horyzonty w Warszawie, Fundacja „Razem Bezpieczniej” w Szczecinie (ustalenie opisane w pkt 3.3.4 niniejszej informacji).

⁵⁰ Sandomierska, Warszawsko-Praska, Kielecka.

⁵¹ W ramach programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności” oraz zadanie pn. „Aktywizacja Zawodowa i Podniesienie Samooceny Grupy wiekowej +50”.

⁵² pn. „Organizowanie pomocy oraz ratowanie osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia w Tatrach i paśmie Spisko-Gubałowskim oraz prowadzenia ratownictwa z użyciem śmigłowca ratowniczego TOPR na terenie południowej Małopolski na wezwanie innych służb ratowniczych” -realizowane w okresie od 1 stycznia do 31 marca 2008 r.

i administracji TOPR zaplanowano 6,5 etatu, a faktycznie dofinansowano o 4 etaty mniej, natomiast w przypadku ratowników dofinansowano o 5,5 etatu więcej niż zaplanowano. Zdaniem NIK, okoliczności te wskazują na konieczność urealnienia przez TOPR kalkulacji kosztów wykonania zadań.

Wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, w myśl art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 17 ust 1 pkt 1 ww. ustawy naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, jest udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. NIK zauważa, że Minister Pracy i Polityki Społecznej, który udzielał dotacji tym podmiotom niepublicznym (Caritas Polska, Fundacja Tarkowskich) przyjął bez zastrzeżeń sprawozdania końcowe, w których wykazano powyższe wydatki i do dnia zakończenia kontroli nie zostały podjęte działania w celu ich wyegzekwowania. Należy zwrócić uwagę, że niedochodzenie należności wraz z odsetkami, w myśl art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3.3.4. Prawdliwość rozliczania dotacji

W ustawie o pożytku publicznym określono tylko ogólne wymagania dotyczące kontroli i oceny realizacji zleconych zadań publicznych (art. 17 pkt 1-4) oraz obowiązków sprawozdawczych w zakresie ich wykonania (art. 18 ust. 1 i 2). Ramowy wzór sprawozdania z wykonania zadania określono w załączniku nr 3 rozporządzenia MPiPS z dnia 27 grudnia 2005 r. W przypadku gdy organ zleca realizację zadania z zakresu pomocy społecznej wówczas okresowej kontroli i oceny realizacji zadania dokonuje zgodnie z warunkami zawartymi w art. 34 pkt 1-4 ustawy o pomocy społecznej, a obowiązek sprawozdawczy podmiotu przyjmującego zlecenie realizacji zadania został określony w art. 35 ust. 1-5 tej ustawy. Wzór sprawozdania z realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej określono w załączniku do rozporządzenia MPS w sprawie wzoru sprawozdania⁵³. Szczegółowe wymagania w zakresie kontroli i sprawozdawczości określa umowa zawarta z wykonawcą zadania.

⁵³ Obowiązujące do 12 marca 2010 r. rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie określenia wzoru sprawozdania z realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej.

Rozliczanie dotacji na realizację zadań publicznych przez zlecniodawców

Przeprowadzone kontrole wykazały, że kontrolowane organy administracji rządowej zawierały w umowach zapisy o kontroli i ocenie prawidłowości wykonania zadania, w tym wydatkowania przekazanych środków dotacji, zarówno w toku realizacji zadania jak i po jego zakończeniu. Zlecniodawcy zadań zapewniali sobie, w treści umów, prawo kontroli zarówno w siedzibie zleceniobiorcy, jak i w miejscu realizacji zadania. Umowy zawierały także zapisy zobowiązujące zleceniobiorców do składania sprawozdań częściowych i/lub końcowych z wykonania zadania publicznego według wzoru określonego w obowiązujących rozporządzeniach.

Ustalono, że kontrolowane jednostki administracji rządowej, poza dwoma przypadkami⁵⁴, terminowo otrzymywały od zleceniobiorców zadań wymagane umowami sprawozdania. Zawartość merytoryczna sprawozdań, rozliczenie wykonanych wydatków ze względu na rodzaj kosztów i źródło finansowania jak i pozostałe dane (np. zestawienie faktur, rachunków, itp.) pozwalały, w większości przypadków, na formalne rozliczenie udzielonych dotacji. Kontrole prawidłowości wykorzystania dotacji przez beneficjentów realizowane były przez zlecniodawców głównie poprzez przyjęcie sprawozdań końcowych (czasami także częściowych) i ich weryfikację, przy czym w Ministerstwie Sportu i Turystyki ujawniono przypadki braku potwierdzenia weryfikacji sprawozdań końcowych jakkolwiek adnotacją. Brak takiego śladu rewizyjnego (stwierdzony w 10 sprawozdaniach z 17 badanych) uniemożliwia jednoznaczne stwierdzenie, czy sprawozdania zostały poddane kontroli i świadczy o nierzetelności odpowiedzialnych za nią pracowników kontrolowanych jednostek. Świadczy także o niestosowaniu, w procedurach kontroli wewnętrznej, wytycznych zawartych w pkt 11 standardów kontroli, stanowiących załącznik do Komunikatu Nr 13 Ministra Finansów⁵⁵.

W wyniku kontroli stwierdzono liczne przypadki weryfikacji i rozliczania sprawozdań z wykonania zadania publicznego w sposób nierzetelny i z naruszeniem

⁵⁴ Mazowiecki Urząd Wojewódzki 11 sprawozdań otrzymał po terminie od 2 do 31 dni, Śląski Urząd Wojewódzki cztery sprawozdania otrzymał 4-5 dni po terminie.

⁵⁵ Z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych stanowiącego, że „wszystkie operacje finansowe i gospodarcze, a także inne znaczące zdarzenia, są rzetelnie dokumentowane” (Dz. Urz. MF Nr 7, poz. 58).

prawa. Stwierdzone w siedmiu jednostkach administracji rządowej⁵⁶ (53,8 % kontrolowanych) nieprawidłowości polegały głównie na:

- zatwierdzaniu rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym z przekroczeniem terminu określonego w art. 132 ust. 2 u.f.p.,
- odstępowaniu od dochodzenia zwrotu niewykorzystanych kwot dotacji lub wykorzystanych niezgodnie z postanowieniami umów oraz należnych od nich odsetek,
- dokonywaniu rozliczenia bez żądania załączenia do sprawozdania materiałów mogących dokumentować działania faktyczne podjęte przy realizacji zadania⁵⁷ (np. kopie faktur potwierdzających faktycznie poniesione wydatki, listy uczestników).

Przykładowo:

W Ministerstwie Obrony Narodowej stwierdzono, że w przypadku 11 z 49 zadań realizowanych w ramach 20 objętych badaniem umów, rozliczenie zostało dokonane z przekroczeniem (wynoszącym od 26 do 130 dni) terminu określonego w art. 132 ust. 2 u.f.p. Przedłożone sprawozdania końcowe z realizacji pięciu zadań (w ramach trzech umów) zostały zaakceptowane, pomimo że część wydatków w łącznej kwocie 28,2 tys. zł została dokonana przed określonym w umowach terminem realizacji zadania. Ponadto, w przypadku jednego zadania⁵⁸, Ministerstwo poinformowało beneficjenta o rozliczeniu dotacji, pomimo nieustalenia podlegającej zwrotowi niewykorzystanej kwoty dotacji. Dopiero w wyniku kontroli NIK wystosowano notę obciążeniową, w następstwie czego beneficjent dokonał zwrotu niewykorzystanej części dotacji w wysokości 36,5 tys. zł (29,3 % środków przekazanych) wraz z należnymi odsetkami;

W Ministerstwie Sportu i Turystyki nie dochodzących należnych odsetek od kwot dotacji niewykorzystanych i zwróconych po terminie, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po upływie około czterech miesięcy od rozliczenia dotacji wystawiono wezwania do ich zapłaty. NIK ustaliła także, że Ministerstwo dokonało rozliczenia sześciu zadań (realizowanych w ramach 30 objętych badaniem umów) z przekroczeniem terminu określonego w art. 132 ust. 2 u.f.p., a w jednym przypadku zatwierdzono sprawozdanie końcowe z wykonania zadania, które zawierało błąd rachunkowy.

W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego rozliczenie pięciu umów (tj. 12,8 % spośród 39 badanych) zostało dokonane z przekroczeniem (wynoszącym od trzech do 25 dni) terminu określonego w art. 132 ust. 2 u.f.p. Poza tym, do dnia zakończenia kontroli Biuro Administracyjno-Budżetowe Ministerstwa nie zatwierdziło rozliczeń dotacji z lat 2007-2008 złożonych przez Elbląskie Stowarzyszenie Twórcze z powodu licznych nieprawidłowości w przedstawionych raportach. Z żądaniem zwrotu udzielonych dotacji wystąpiono dopiero w trakcie kontroli NIK. W ocenie NIK,

⁵⁶ Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki, Lubuski Urząd Wojewódzki.

⁵⁷ Obowiązek dokumentowania realizowanego zadania poprzez załączanie dodatkowych materiałów wynika z pkt 4 pouczenia zawartego w załączniku Nr 3 rozporządzenia MPiPS z dnia 27 grudnia 2005 r.

⁵⁸ Realizowane przez Centrum Stosunków Międzynarodowych w ramach Organizacji i przeprowadzenie Międzynarodowej Konferencji pn. „NATO, wyzwania i zadania” poświęconej 60-leciu NATO i 10 rocznicy przystąpienia Polski, Czech i Węgier.

jedną z przyczyn opóźnień ostatecznego zatwierdzenia rozliczeń dotacji był długotrwały obieg dokumentów rozliczeniowych pomiędzy departamentami merytorycznymi, a komórkami organizacyjnymi dokonującymi rozliczenia dotacji pod względem finansowym.

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim NIK stwierdziła, że w 145 przypadkach na 167 badanych nie można było ustalić dokładnej daty dokonania rozliczenia przekazanej dotacji, bowiem na druku sprawozdania nie wpisano daty ich zatwierdzenia. Natomiast w stosunku do 16 sprawozdań przeprowadzono ich rozliczenie niezgodnie z wymogami określonymi w art. 132 ust. 2 u.f.p., bowiem trzy sprawozdania nie zostały zatwierdzone, a 13 zatwierdzono po upływie 30 dni od daty ich złożenia. Ponadto ustalono, że 11 sprawozdań z realizacji powierzonych zadań wpłynęło do Urzędu po terminie określonym w umowach, a Urząd nie podejmował działań ponagląjących.

W Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim sprawdzenia i akceptacji sprawozdań z realizacji w 2008 r. trzech umów dokonał zespół opiniujący oferty, w skład którego wchodził przedstawiciel Komendy Wojewódzkiej Policji, która była wykonawcą zadania. Przeprowadzona przez NIK analiza sprawozdań wykazała, że zawierały one niezetelne informacje, m.in. dane o działaniach, które dopiero miały być wykonane w 2009 r. oraz o liczbie uczestników zadania. (podano, że działaniami objęto 108 tys. gimnazjalistów, tj. kilkakrotnie więcej niż wynosi liczba uczniów we wszystkich gimnazjach w województwie).

W ocenie NIK pracownicy kontrolowanych urzędów, w których wykryto opisane powyżej nieprawidłowości, odpowiedzialni za nadzór nad realizacją zleconych zadań publicznych wykonywali ten obowiązek w stopniu niezadowalającym, bez zachowania należytej staranności. Akceptowano sprawozdania wadliwe, niewłaściwie dokumentujące poniesione wydatki lub wskazujące na dokonanie przez zleceniobiorców wydatków niezgodnie z przeznaczeniem. Weryfikacja sprawozdań polegała na ich formalnym sprawdzeniu bez żądania przedkładania dokumentów źródłowych. Krytycznie należy ocenić także przypadki rozliczania dotacji z naruszeniem obowiązujących terminów oraz niedochodzenia należnych odsetek od kwot dotacji niewykorzystanych i zwróconych po terminie. Zgodnie z art. 8 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nieterminowe rozliczenie dotacji, jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Zdaniem NIK, istotną przyczyną nieprawidłowej realizacji zleconych zadań publicznych oraz nieprawidłowego i nieskutecznego ich rozliczenia był fakt, że zleceniodawcy w bardzo ograniczonym stopniu korzystali z możliwości kontroli wykonania i rozliczenia zadań u zleceniobiorcy lub w miejscu realizacji zadania. Ustalono, że dwie jednostki⁵⁹ (15,4 % kontrolowanych) w ogóle nie przeprowadzały takich kontroli, a w ośmiu jednostkach⁶⁰ (61,5 %) przeprowadzano je sporadycznie (jedna lub kilka

⁵⁹ Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki (w 2008 r.), Kuratorium Oświaty w Kielcach.

⁶⁰ Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Lubuski Urząd Wojewódzki, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Śląski Urząd Wojewódzki, Pomorski Urząd Wojewódzki.

kontroli) lub ograniczono się do przeprowadzenia kontroli po zakończeniu realizacji zadania. W ocenie NIK, brak takich kontroli, świadczy o nienależytej dbałości w wywiązywaniu się organów administracji rządowej z obowiązków nałożonych art. 17 ustawy o pożytku publicznym oraz art. 34 ustawy o pomocy społecznej, szczególnie w zakresie sprawdzenia efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych, jak również prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i postanowieniach umowy. Może także świadczyć o ograniczonym zainteresowaniu organów administracji rządowej sposobami wykorzystania środków publicznych oraz efektami zleconych zadań. Na potrzebę zintensyfikowania i zwiększenia efektywności działań kontrolnych organów zlecających zadania publiczne wskazują liczne nieprawidłowości (opisane poniżej oraz w poprzednich rozdziałach niniejszej informacji) stwierdzone przez NIK w jednostkach realizujących te zadania.

Rozliczanie dotacji na realizację zadań publicznych przez zleceniobiorców

Kontrola w podmiotach otrzymujących dotacje na realizację zadań publicznych, wykazała nieprawidłowości w rozliczaniu tych dotacji w 15 takich podmiotach⁶¹ (57,7 % ogółu objętych kontrolą). Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na: wykazywaniu nierzetelnych danych w sprawozdaniach o poniesionych wydatkach na realizację zadań publicznych (nieprawidłowe źródła finansowania, dane zawarte w sprawozdaniu niezgodne z ewidencją, niezgodny z ofertą udział środków własnych), rozliczaniu dotacji niezgodnie z warunkami zawartymi w ofercie (brak aktualizacji kosztorysów, rozbieżne z ofertą rozliczenie kosztów) oraz rozliczaniu dotacji wydatkami poniesionymi w innym okresie niż realizowane zadanie. Przykładowo:

Związek Ukraińców w Polsce z siedzibą w Warszawie w okresie objętym kontrolą otrzymał z budżetów Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN) oraz Ministra Edukacji Narodowej dotacje celowe w łącznej kwocie 2 950,7 tys. zł na realizację zadań polegających na organizowaniu imprez kulturalnych i sportowo-edukacyjnych promujących kulturę ukraińską oraz na prowadzenie

⁶¹ Nieprawidłowości w sporządzanych sprawozdaniach w różnym zakresie dotyczyły: Towarzystwa Przyjaciół 1 Mazurskiej Brygady Artylerii w Węgorzewie, Fundacji Shalom w Warszawie, Polskiego Związku Sportu Niepełnosprawnych „START” w Warszawie, Stowarzyszenia Nowe Horyzonty w Warszawie, Związku Ukraińców w Polsce z siedzibą w Warszawie, Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego w Zakopanem, Caritas Polska w Warszawie, Fundacji Tarkowskich Herbu Klamry w Warszawie, Stowarzyszenia Nauczycieli i Wychowawców w Kielcach, Stowarzyszenia Inicjatyw Biznesowych i Edukacyjnych w Kielcach, Spółdzielni Mieszkaniowej „Kociewie” w Starogardzie Gdańskim, Kartuskiego Centrum Caritas w Kartuzach, Stowarzyszenia Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna w Gorzowie Wielkopolskim, Fundacji „Contra Crimen” w Gorzowie Wielkopolskim, Fundacji „Razem Bezpieczniej” w Szczecinie.

działalności wydawniczej. Stwierdzono, że w 10 spośród 19 sprawozdań złożonych do MSWiA wykazano niższe koszty całkowite od kosztów rzeczywiście poniesionych (różnice wynosiły od 4,10 zł do 39 152, 53 zł). Rozbieżności te wynikały z faktu zaksięgowania części kosztów zrealizowanych zadań po terminie złożenia sprawozdań. Ponadto, w przypadku jednego zadania⁶² w raporcie przekazanym do MKiDN zawyżono o 1,4 tys. zł kwotę środków własnych zaangażowanych w realizację zadania.

Fundacja „Razem Bezpieczniej” w Szczecinie niezgodnie z umową wykorzystwała środki dotacji w kwocie 35,0 tys. zł, tj. 9,3 % otrzymanych od Wojewody Zachodniopomorskiego (376,7 tys. zł), które następnie rozliczyła w składanych sprawozdaniach. Stwierdzono, że Fundacja sfinansowała z dotacji m.in. wydatki poniesione przed terminem obowiązywania umowy, wydatki na szkolenia osób nieprzewidzianych w umowie oraz wydatki na wynagrodzenia wyższe niż dopuszczała umowa. Ponadto ustalono, że w sprawozdaniu za I półrocze 2009 r. Fundacja wykazała poniesione wydatki z dotacji w kwocie 3,3 tys. zł, których nie udokumentowano dowodami księgowymi.

Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w sprawozdaniach z wykonania zadania dotyczącego organizowania pomocy oraz ratowania osób wykazało wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników TOPR, które nie wynikały z dekretacji na dokumentach księgowych lecz z szacunkowego rozliczenia. Ponadto, stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi sprawozdawczymi i danymi z ewidencji księgowej (koszty wynagrodzeń osobowych wykazane w sprawozdaniu były wyższe o 59,3 tys. zł, a koszty całkowite zadania niższe o 0,6 tys. zł niż wykazane w ewidencji księgowej). Powyższe nieprawidłowości spowodowane były błędami w przenoszeniu danych oraz przypisaniem w ewidencji księgowej powyższej kwoty wynagrodzeń do pozostałych kosztów⁶³;

Kartuskie Centrum Caritas w Kartuzach otrzymało dotacje z Kuratorium Oświaty w Gdańsku w łącznej kwocie 48,2 tys. zł na realizację trzech zadań publicznych. Stwierdzono, że w sprawozdaniu z realizacji zadania polegającego na organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży w 2008 r., na które otrzymano dotacje w kwocie 12,7 tys. zł nie wykazano, pomimo takiego obowiązku, dotacji otrzymanych z innych źródeł⁶⁴ w kwocie 19,0 tys. zł oraz innych wpływów. Ponadto w sprawozdaniu, w części dotyczącej źródeł finansowania, wykazano wpłaty własne uczestników wypoczynku w kwocie 9,3 tys. zł. Do czasu zakończenia kontroli nie ustalono jednak kwot odpłatności, jak i wykazu osób, które dokonały tych wpłat, co w ocenie NIK świadczy o braku rzetelności prowadzonej dokumentacji merytorycznej i finansowo-księgowej (powyższa kwota nie była ujęta w ewidencji księgowej);

Towarzystwo Przyjaciół 1 Mazurskiej Brygady Artylerii w Węgorzewie w 2009 r. uzyskało z budżetu Ministra Obrony Narodowej dotacje celową w kwocie 71,5 tys. zł na realizację zadania pn. „XIV Oficerskie Regaty Żeglarskie o Puchar MON”. Ustalono, że na powyższe zadanie Stowarzyszenie wydatkowało w ramach środków własnych kwotę o 7,1 tys. zł niższą od zadeklarowanej w umowie, przy czym ze środków dotacji dokonano zwrotu jedynie 0,2 tys. zł. Było to niezgodne z § 10 ust. 2 umowy stanowiącym, że w przypadku nie wykorzystania na realizację umowy deklarowanych własnych i innych środków finansowych, zleceniobiorca zobowiązany jest do zwrotu dotacji w takiej części, w jakiej nie zostały wykorzystane środki finansowe zleceniobiorcy. Do dnia zakończenia kontroli środki nie zostały zwrócone. Minister Obrony Narodowej nie wydał decyzji określającej kwotę dotacji przypadającą do zwrotu oraz termin, od którego nalicza się odsetki, czym naruszył przepisy art. 146 u.f.p.

⁶² Dotyczyło to zadania pn. „XIX Festiwal Kultury Ukraińskiej Sopot 2008”.

⁶³ Zapisy w ewidencji księgowej zostały skorygowane w następnym miesiącu, tj. w lipcu 2008 r.

⁶⁴ Urząd Gminy w Kartuzach (13,0 tys. zł) oraz Urząd Gminy w Przdokowie (6,0 tys. zł).

Podmioty realizujące zadania publiczne w większości przypadków dokonywały zwrotów niewykorzystanych dotacji w terminie określonym w umowie. Kwota zwróconych dotacji wyniosła ogółem 1 321,0 tys. zł (1,6 % ogółu otrzymanych dotacji), w tym 161,9 tys. zł zwrócono po terminie określonym umowami (sześciu dotacjobiorców⁶⁵). Przykładowo:

Polski Związek Sportu Niepełnosprawnych „Start” w Warszawie w przypadku siedmiu umów (po zakończeniu realizacji zadania) nie dopełnił obowiązku terminowego zwrotu niewykorzystanej części dotacji w łącznej kwocie 44,2 tys. zł (7,6 % ogółem niewykorzystanych i zwróconych). Opóźnienia w zwrocie niewykorzystanych środków z dotacji wyniosły od 3 do 15 dni, a tłumaczono je zmianą na stanowisku Głównego Księgowego, niewystarczającą ilością osób w dziale księgowości oraz przeoczeniem pracowników.

Krajowe Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe w Warszawie niewykorzystała część dotacji w kwocie 75,0 tys. zł przyznanej na zadanie pn. „Upowszechnianie sportu w środowisku wiejskim” zwróciło na rachunek Ministerstwa Sportu i Turystyki 33 dni po terminie wynikającym z umowy. Zrzeszenie zapłaciło kwotę 0,8 tys. zł z tytułu odsetek za nieterminowy zwrot niewykorzystanej części dotacji.

NIK, w wyniku przeprowadzonych kontroli w podmiotach otrzymujących dotacje na realizację zadań publicznych, w kierowanych wystąpieniach pokontrolnych formułowała wnioski o złożenie do jednostek udzielających dotacji korekt do sprawozdań w zakresie prawidłowego rozliczenia kosztów całkowitych zrealizowanych zadań w celu umożliwienia dotacjodawcom dokonania rozliczeń środków dotacji stosownie do postanowień umowy. Stosownie do art. 145 ust.4 u.f.p. formułowano wnioski o zwrot kwot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Podejmowano także stosowne działania w celu wyegzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Działania powyższe nie mogą jednak zastępować ustawowych obowiązków organów udzielających dotacji. Poważna, jak wykazały wyniki kontroli, skala nieprawidłowości uzasadnia ocenę, że część z nich nie wywiązywała się z tych obowiązków w sposób rzetelny. Kontrola NIK ujawniła, że formalne działania tych organów, polegające na sprawdzeniu sprawozdań z wykonania dotowanych zadań, często bez ich weryfikacji z dokumentami źródłowymi, nie są skuteczne. W ocenie kontrolujących, prawidłowe wypełnienie przez zleceniodawcę wymogu kontroli,

⁶⁵ Krajowe Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe w Warszawie, Polski Związek Sportu Niepełnosprawnych „START” w Warszawie, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w Zakopanem, Związek Ukraińców w Polsce z siedzibą w Warszawie, La Strada - Fundacja Przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu w Warszawie, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Oddział Miejski w Świętochłowicach.

o którym mowa w art. 17 ustawy o pożytku publicznym, jest możliwe tylko przy szerokim wykorzystaniu możliwości kontroli, w siedzibie zleceniobiorcy lub w miejscu realizacji zadania. Kontrole takie powinny być prowadzone zarówno w trakcie jak i po zrealizowaniu zleconych zadań publicznych.

3.3.5. Prawidłowość ewidencjonowania dotacji

Ewidencja księgową w ministerstwach i urzędach wojewódzkich

Kontrolowane Ministerstwa i Urzędy Wojewódzkie (wraz z podległymi lub nadzorowanymi jednostkami organizacyjnymi) w latach 2008-2009 (I połowa) przekazały z własnych budżetów, na realizację objętych 6 936 umowami zadań publicznych zleconych w trybie:

- ustawy o pożytku publicznym (art. 11 ust. 2), środki dotacji w łącznej kwocie 370 128,7 tys. zł objęte 1 712 umowami,
- odrębnych przepisów⁶⁶ (głównie zadania z zakresu pomocy społecznej, sportu dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości narodowych), środki dotacji w łącznej kwocie 656 429,1 tys. zł objęte 5 224 umowami.

Dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem wyniosły ogółem 62,9 tys. zł i zostały zwrócone na rachunki budżetowe jednostek udzielających dotacji. Na podstawie ewidencji księgowej ustalono, że zleceniobiorcy zadań zwrócili niewykorzystane dotacje w łącznej kwocie 3 745,0 tys. zł (0,4% ogółu przekazanych dotacji), z tego 175,1 tys. zł po terminie określonym w umowach. Szczegółowe dane o liczbie zawartych umów, wysokości przyznanych i wykorzystanych środków dotacji na realizację zadań publicznych zawiera załącznik nr 4 do niniejszej informacji.

Prowadzona w kontrolowanych ministerstwach i urzędach wojewódzkich ewidencja księgową, spełniała podstawowe wymogi określone przepisami ustawy

⁶⁶ Między innymi o przepisy: ustawy o pomocy społecznej, ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz rozporządzeń Ministra Sportu w sprawie dofinansowania: zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej lub zajęć ze środków Funduszu Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów.

o rachunkowości⁶⁷. Ewidencja szczegółowa pozwalała na ustalenie wartości przekazywanych dotacji według podmiotów i przeznaczenia dotacji oraz ustalenie wartości dotacji uznanych za wykorzystane rozliczone, jak również wartości niewykorzystanych i nierozliczonych dotacji.

Uchybienia wystąpiły w dwóch ministerstwach i polegały na nieujęciu w księgach rachunkowych odsetek za zwłokę oraz ujęcia wydatków na niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej. I tak:

W Ministerstwie Sportu i Turystyki niedokonano przypisu należności na koniec I kwartału 2009 r. z tytułu odsetek za zwłokę od zwrotów niewykorzystanych kwot dwóch dotacji w wysokości 1,7 tys. zł, co było niezgodne z § 7 ust. 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r.⁶⁸, jak również z § 19 ust. 5 polityki rachunkowości dla dysponenta głównego środków budżetowych w zakresie części 25 – kultura fizyczna i sport, części 40 – turystyka oraz dysponenta państwowych funduszy celowych w Ministerstwie Sportu i Turystyki⁶⁹, które stanowią, że odsetki od należności, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty lub pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, w okresie objętym kontrolą, środki w kwocie 3 707,0 tys. zł przekazane wojewodom zostały ujęte w planie finansowym, zakwalifikowane w księgach rachunkowych i wykazane w sprawozdawczości budżetowej Ministra w § 2820 Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom. Natomiast w księgach rachunkowych Ministerstwa – jako odbiorcy tej dotacji celowej – figurują wojewodowie, a nie stowarzyszenia. W świetle obowiązujących przepisów⁷⁰ zasilanie rachunku wojewody z rachunku Ministra Pracy i Polityki Społecznej jest niedopuszczalne i w istocie tożsame z przeniesieniem wydatków budżetowych części 44 do części, których dysponentami są wojewodowie.

Ewidencjonowanie dotacji niezgodnie z obowiązującymi przepisami świadczy o nierzetelności popełniających błędy urzędników, którzy nie przywiązywali należytej wagi do prawidłowego posługiwania się klasyfikacją wydatków budżetowych.

Ewidencja księgowa w podmiotach otrzymujących dotacje

Zgodnie z art. 16 ust. 5 ustawy o pożytku publicznym, organizacja pozarządowa, podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 oraz jednostki organizacyjne

⁶⁷ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

⁶⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).

⁶⁹ Załącznik do Zarządzenia Nr 17 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sportu i Turystyki z dnia 20 kwietnia 2009 r.

⁷⁰ Ustawy o finansach publicznych, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego wykonania budżetu państwa (Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.) oraz w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach (dz. U. Nr 116, poz. 785 ze zm.).

podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane są zobowiązane do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy. Ponadto, w przypadku prowadzenia nieodpłatnej i odpłatnej działalności pożytku publicznego wymagane jest rachunkowe wyodrębnienie tych form działalności w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o rachunkowości⁷¹. Natomiast w myśl art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, którą ustala w formie pisemnej i dokonuje jej aktualizacji kierownik jednostki.

Objęte kontrolą podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych, w latach 2008-2009 (I połowa), zawarły z organami administracji rządowej (w tym z jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez te organy) oraz jednostkami samorządu terytorialnego łącznie 554 umowy na realizację zadań publicznych na kwotę ogółem 99 305,1 tys. zł. Podmioty te z budżetów zleciodawców otrzymały na realizację zadań publicznych zleconych w trybie ustawy o pożytku publicznym, środki dotacji w łącznej kwocie 47 012,7 tys. zł (na zadania objęte 378 umowami) oraz na podstawie odrębnych przepisów (m.in. ustawy o pomocy społecznej), środki dotacji w łącznej kwocie 37 088,8 tys. zł (na zadania objęte 176 umowami). Szczegółowe dane o liczbie zawartych umów, wysokości przyznanych i wykorzystanych środków dotacji na realizację zadań publicznych zawiera tabela nr 4 w załączniku nr 4 do niniejszej informacji.

Kontrola wykazała, że w sześciu podmiotach⁷² dotowanych (23,1 % objętych kontrolą), pomimo prowadzenia przez te podmioty nieodpłatnej i odpłatnej działalności pożytku publicznego nie dokonano rachunkowego wyodrębnienia tych form działalności w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników, czym naruszono art. 10 ust. 1 ustawy o pożytku publicznym.

⁷¹ Wskazuje na to art. 10 ust. 1 ustawy o pożytku publicznym.

⁷² Dotyczy to: Aeroklubu „Orląt” w Dęblinie, Towarzystwa Przyjaciół 1 Mazurskiej Brygady Artylerii w Węgorzewie, Związku Ukraińców w Polsce z siedzibą w Warszawie, Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego w Zakopanem, Fundacji Tarkowskich Herbu Klamry w Warszawie, Kartuskiego Centrum Caritas w Kartuzach.

Spośród 26 kontrolowanych podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, aż 14 podmiotów⁷³ (53,8 % objętych kontrolą) błędnie ewidencjonowało otrzymane dotacje na realizację zadań publicznych, a część dowodów księgowych potwierdzających wydatki poniesione na realizację dotowanych zadań, nie spełniało wymogów określonych w ustawie o rachunkowości. Stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie, w różnym stopniu w odniesieniu do kontrolowanych podmiotów, dotyczyły m.in.:

- braku wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków dotacji otrzymanych na realizację umowy stosownie do wymogów określonych art. 16 ust. 5 ustawy o pożytku publicznym oraz warunków zawartych w umowie,
- ujmowania w księgach rachunkowych dowodów, które nie posiadały stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych (dekretacji) oraz podpisu osoby odpowiedzialnej, co było niezgodne z art. 21 ust. 6 ustawy o rachunkowości,
- ujmowania dowodów księgowych na niewłaściwych kontach analitycznych, czym naruszono art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości, a także braku oznaczenia księgi rachunkowej nazwą jednostki oraz nazwą danego rodzaju księgi rachunkowej stosownie do wymogów określonych w art. 13 ust. 4 ww. ustawy,
- braku dowodów księgowych potwierdzających dokonanie operacji gospodarczej wymaganych art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości oraz dekretowanie (za pomocą zapisu ołówkowego) w sposób umożliwiający dokonywanie skreśleń i przeróbek dokumentów księgowych, czyli sprzeczny z art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Przykładowo:

Krajowe Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe w Warszawie w 2008 r. nie prowadziło odrębnej ewidencji księgowej przychodów środków pochodzących z dotacji oraz w przypadku 17 dotacji (spośród 22 otrzymanych w 2008 r.) nie wyodrębniło wydatków środków z nich pochodzących w łącznej kwocie 89 tys. zł, co było niezgodne z art. 16 ust. 5 ustawy o pożytku publicznym i obowiązkiem określonym w zawartych umowach. Ponadto, w ramach zadania „Upowszechnianie sportu w środowisku wiejskim” dokumenty finansowe stanowiące podstawę do rozliczenia kwoty

⁷³ Towarzystwo Przyjaciół 1 Mazurskiej Brygady Artylerii w Węgorzewie, Krajowe Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe w Warszawie, Fundacja Shalom w Warszawie, Polski Związek Sportu Niepełnosprawnych „START” w Warszawie, Stowarzyszenie Nowe Horyzonty w Warszawie (tylko w 2008 r.), Związek Ukraińców w Polsce z siedzibą w Warszawie, Fundacja Tarkowskich Herbu Klamry w Warszawie, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Oddział Miejski w Świętochłowicach, Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Gliwicach, Spółdzielnia Mieszkaniowa „Kociewie” w Starogardzie Gdańskim, Kartuskie Centrum Caritas w Kartuzach, Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna w Gorzowie Wielkopolskim, Fundacja „Contra Crimen” w Gorzowie Wielkopolskim, Fundacja „Razem Bezpieczniej” w Szczecinie.

125,9 tys. zł⁷⁴ nie zawierały opisu informującego, że płatności dokonywane są ze środków Ministerstwa Sportu i Turystyki oraz nie zawierały numeru umowy o udzieleniu dotacji. Było to niezgodne z § 5 ust. 2 umowy zawartej z ww. Ministerstwem.

Fundacja Tarkowskich Herbu Klamry w Warszawie prowadząca nieodpłatną i odpłatną działalność pożytku publicznego⁷⁵ nie określiła w statucie działalności odpłatnej oraz nie dokonała rachunkowego wyodrębnienia tych form działalności w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 ustawy o pożytku publicznym. Fundacja nie wyodrębniła w ewidencji księgowej otrzymanych w 2008 r. dotacji oraz wydatków dokonanych z tych środków, co było niezgodne z art. 132 ust. 1 u.f.p. oraz art. 16 ust. 5 ustawy o pożytku publicznym. Ponadto, stwierdzono, że żaden z przedstawionych do kontroli dokumentów księgowych nie spełniał wymogów art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, bowiem nie zawierał adnotacji o sprawdzeniu i zakwalifikowaniu go do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca, sposobu ujęcia w księgach rachunkowych oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Sprawozdania finansowe również nie zostały zatwierdzone przez organ nadzoru Fundacji, czym naruszono art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Fundacja „Razem Bezpieczniej” w Szczecinie prowadziła nieodpłatną i odpłatną działalność pożytku publicznego w zakresie szkoleń, przy czym odpłatna działalność szkoleniowa stanowiła działalność gospodarczą, gdyż wynagrodzenie za świadczone usługi szkoleniowe było wyższe niż wykazane bezpośrednio koszty tej działalności. Działaniem tym naruszono art. 9 ust. 3 ustawy o pożytku publicznym, który stanowi, że nie można prowadzić odpłatnej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej w odniesieniu do tego samego przedmiotu działalności. Ustalono, że w księgach rachunkowych Fundacji nie wyodrębniono otrzymanych środków dotacji i wydatków z nich sfinansowanych w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji, czym naruszono postanowienia § 5 umów oraz art. 16 ust. 5 ustawy o pożytku publicznym. W wyniku badania dowodów księgowych stwierdzono, że żaden z 54 dowodów księgowych wykazanych w rozliczeniu wykorzystanej w 2008 r. dotacji na kwotę 160,3 tys. zł oraz żaden z 29 dowodów dokumentujących poniesione w I półroczu 2009 r. wydatki ze środków dotacji nie zawierał oznaczenia z jakich środków dokonano wydatków jak i wskazania sposobu ujęcia w księgach rachunkowych Fundacji, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości. Ponadto, stwierdzono brak ewidencji środków trwałych zakupionych w 2008 r. z dotacji na kwotę 23,2 tys. zł (niezgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości), a także wykazanie w księgach rachunkowych w dotacjach, przychodów niebędących dotacjami na kwotę 0,3 tys. zł (niezgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości). Do dnia zakończenia kontroli Prezes Fundacji nie przedłożył ewidencji finansowo-księgowej za okres od 29 kwietnia do 30 czerwca 2009 r., w tym dotyczącej wykorzystania dotacji na kwotę 46,4 tys. zł wykazanej w sprawozdaniu do Wojewody za I półrocze 2009 r.

Fundacja Shalom w Warszawie w 2008 r. w przypadku trzech dotacji w łącznej kwocie 200,0 tys. zł uzyskanych od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie posiadała wyodrębnionych rachunków bankowych wyłącznie dla operacji finansowych związanych z realizacją zleconych zadań publicznych, co było niezgodne z § 2 zawartych umów⁷⁶. Szczegółowa kontrola ośmiu dowodów księgowych o łącznej wartości 192,5 tys. zł wykazała, że nie zawierały one potwierdzenia kontroli merytorycznej oraz kontroli formalno-rachunkowej, do czego zobowiązywał art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości. Ponadto, w przypadku 6 z ww. 8 dowodów księgowych na oryginałach nie zamieszczono stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych poprzez wskazanie miesiąca, sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, wymaganych art. 21 ust. 1 pkt ustawy o rachunkowości.

⁷⁴ Zadanie realizowane przez Dolnośląskie Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe.

⁷⁵ Prowadziła działalność odpłatną pobierając opłaty za pobyt w ośrodkach dla bezdomnych w wysokości stanowiącej 50 % dochodu podopiecznych.

⁷⁶ Zgodnie z § 2 umów przyznane środki finansowe Ministra przekazywane będą na wyodrębniony przez beneficjenta, wyłącznie dla operacji finansowych związanych z realizacją zadania, rachunek bankowy.

Kartuskie Centrum Caritas w Kartuzach, pomimo zapisów w Statucie o prowadzeniu nieodpłatnej i odpłatnej działalności pożytku publicznego, nie dokonało rachunkowego wyodrębnienia tych form działalności w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 ustawy o pożytku publicznym. W konsekwencji w ewidencji nie ujęto kwoty 17,0 tys. zł wykazanej w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego jako środki własne, które dotyczyły wynagrodzeń wolontariuszy. Centrum Caritas nie wyodrębniło w ewidencji księgowej środków dotacji otrzymanych na realizację umów, co było niezgodne z art. 16 ust. 5 ustawy o pożytku publicznym oraz art. 132 ust. 1 u.f.p. Kontrola dowodów księgowych na kwotę 48,2 tys. zł wystawionych w związku z realizacją zadań publicznych wykazała, że nie posiadały one, wymaganych art. 21 ust. 1 pkt ustawy o rachunkowości, adnotacji o ich sprawdzeniu i wskazaniu miesiąca ujęcia dowodu w księgach oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Ponadto, stwierdzono brak dowodów księgowych dotyczących umowy zlecenia i umowy o pracę w związku z realizacją zadania publicznego w kwocie 2,2 tys. zł, czym naruszono art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Towarzystwo Przyjaciół 1 Mazurskiej Brygady Artylerii w Węgorzewie wydatki w kwocie 29,5 tys. zł udokumentowane 21 dowodami księgowymi z 35 objętych badaniem ujęło w księgach rachunkowych na niewłaściwych kontach analitycznych, pomimo prawidłowej ich dekretacji, czym naruszono art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w księgach rachunkowych nie wyodrębniło wydatków ponoszonych ze środków dotacji, czym naruszyło art. 16 ust. 5 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy pożytku publicznym oraz § 4 pkt 1 zawartych umów na wsparcie realizacji zadania. Wyniki kontroli wykazały, że ewidencja wydatków dokonywanych z dotacji prowadzona była w arkuszu kalkulacyjnym programu EXCEL co oznacza, że ewidencja ta nie spełniała wymogów dla ksiąg rachunkowych, w szczególności dotyczących trwałości zapisów określonych w art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Kontrolujący stwierdzili w trzech podmiotach niezaliczanych do sektora finansów publicznych⁷⁷ (11,5 % objętych kontrolą) brak dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, wymaganej art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy o rachunkowości oraz § 2 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 listopada 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości dla niektórych jednostek niebędących spółkami handlowymi, nieprowadzących działalności gospodarczej⁷⁸. Natomiast, ustanowione w sześciu kolejnych podmiotach⁷⁹, zasady (polityka) rachunkowości nie były aktualizowane w myśl art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości oraz § 2 ust. 6 ww. rozporządzenia. W ustanowionych zasadach rachunkowości brak było takich elementów jak: określenie roku obrotowego, sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych (w tym przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń), wykazu ksiąg rachunkowych, metody wyceny

⁷⁷ Towarzystwo Przyjaciół 1 Mazurskiej Brygady Artylerii w Węgorzewie, Caritas Archidiecezji Szczecińsko-Kamieńskiej w Szczecinie, Spółdzielnia Mieszkaniowa „Kociewie” w Starogardzie Gdańskim, Kartuskie Centrum Caritas w Kartuzach.

⁷⁸ Dz. U. Nr 137, poz. 1539 ze zm.

⁷⁹ Fundacja Shalom w Warszawie, Polski Związek Sportu Niepełnosprawnych „START” w Warszawie, Fundacja Tarkowskich Herbu Klamry w Warszawie, Stowarzyszenie Nauczycieli i Wychowawców w Kielcach, Stowarzyszenie Romów w Krakowie, Fundacja „Contra Crimen” w Gorzowie Wielkopolskim.

aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, a także opisu systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów.

Stwierdzone w kontrolowanych podmiotach niezaliczanych do sektora finansów publicznych, nieprawidłowości w zakresie ewidencji, tylko w niektórych przypadkach można tłumaczyć niedopatrzzeniami lub nieprzywiązywaniem przez pracowników księgowości należytej wagi do wymaganych procedur. Istotną okolicznością, mającą wpływ na powstanie tych nieprawidłowości, były zaniedbania kierowników jednostek, którzy nie wykonywali ustawowych obowiązków w zakresie opracowania zasad rachunkowości. W prawie wszystkich podmiotach, które takich obowiązków nie wypełniły, stwierdzano także liczne przypadki nieprawidłowości w sporządzaniu i ewidencjonowaniu w księgach rachunkowych dokumentów księgowych. Należy także podkreślić, że wielu z tych nieprawidłowych działań można było uniknąć, gdyby podmioty zlecające zadania publiczne zapewniły rzetelną kontrolę nad bieżącą ich realizacją, szczególnie w siedzibie zleceniobiorcy zadania.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Doboru jednostek do kontroli dokonano w sposób celowy po rozeznaniu skali zleczanych zadań podmiotom niepublicznym przez ministerstwa i urzędy wojewódzkie. Zagadnienia objęte tematyką kontroli nie były do tej pory przedmiotem szerszych badań kontrolnych w jednostkach administracji rządowej. Dlatego też przewidziano zbadanie wszystkich obszarów dotyczących zarówno przygotowania ministerstw i urzędów wojewódzkich do współpracy z podmiotami niepublicznymi, jak i wszystkich etapów udzielania tym podmiotom dotacji na realizację zadań publicznych. Objęto także kontrolą podmioty, które otrzymały dotacje, w zakresie prawidłowości ich wykorzystania i rozliczenia.

Doboru spraw do badania (oferty oraz umowy) dokonano z uwzględnieniem kryterium wartościowego, przy ogólnym założeniu, że próba powinna być nie mniejsza niż 5 % liczby spraw ogółem. W wyjątkowych przypadkach, gdy liczba spraw była bardzo duża, istniała możliwość ograniczenia próby, przy czym nie mogła być mniejsza niż 30 spraw (oferty) i 20 spraw (umowy).

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli⁸⁰

W 39 objętych kontrolą NIK jednostkach, kierownicy podpisali protokoły kontroli nie wnosząc zastrzeżeń do zawartych w nich ustaleń.

W toku kontroli 15-krotnie zasięgnięto informacji w jednostkach nieobjętych kontrolą na podstawie art. 29 pkt 2 lit f ustawy o NIK. Przesłuchano w charakterze świadka pięć osób. Natomiast w sześciu objętych kontrolą jednostkach zorganizowano, na podstawie art. 58 ustawy o NIK, narady pokontrolne, podczas których omówiono nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli i wnioski wynikające z ustaleń kontroli.

⁸⁰ Dane według stanu na dzień 8 kwietnia 2010 r.

Wyniki kontroli zostały przedstawione w 42 wystąpieniach pokontrolnych, w tym 39 skierowanych zostało do kierowników jednostek kontrolowanych i trzy do właściwego organu nadrzędnego⁸¹ po kontroli w podmiocie niezaliczonym do sektora finansów publicznych. W wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała 107 wniosków, z czego do dnia 8 kwietnia 2010 r. zostało zrealizowanych 64, a w trakcie realizacji było 26 wniosków.

Wnioski zawarte w wystąpieniach pokontrolnych NIK, skierowanych do:

1) Ministrów dotyczyły m.in.:

- podawania w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert wszystkich informacji wymaganych art. 13 ustawy o pożytku publicznym,
- zapewnienia właściwej oceny ofert, w celu eliminacji przypadków przyjmowania ofert niespełniających warunków konkursu,
- wyeliminowania przypadków przekazywania dotacji organizacjom pozarządowym z pominięciem procedury konkursu ofert,
- wywiązywania się z obowiązku uzasadnienia wyboru oferty w zakresie spełnienia przez oferenta wymogów określonych w ustawie oraz w ogłoszeniu,
- opracowania pisemnych zasad i kryteriów przyznawania dotacji podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych,
- prawidłowego i terminowego rozliczania umów dotacji, w tym wyeliminowania przypadków rozliczania wydatków ponoszonych przez beneficjentów przed terminem zawarcia umów dotacji,
- zwiększenia liczby kontroli przeprowadzanych u beneficjentów,
- podjęcia działań umożliwiających porównanie efektywności zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym z efektywnością realizacji tych zadań we własnym zakresie.

2) Wojewodów dotyczyły m.in.:

- podawania w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert wszystkich informacji wymaganych art. 13 ustawy o pożytku publicznym oraz publikowanie ich zgodnie z wymogami powyższej ustawy,

⁸¹ Do Wojewody Pomorskiego po kontroli w Spółdzielni Mieszkaniowej „Kociewie” w Starogardzie Gdańskim i Kartuskim Centrum Caritas w Kartuzach oraz do Wojewody Zachodniopomorskiego po kontroli Fundacji „Razem Bezpieczniej” w Szczecinie.

- przeprowadzania kontroli podmiotów, które otrzymały dotacje na realizację zadań publicznych,
 - podawania w umowach wszystkich danych określonych w ramowym wzorze umowy, stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia MPiPS z dnia 27 grudnia 2005 r. i rozporządzenia MPS w sprawie wzoru umowy,
 - przekazywania dotacji beneficjentom w terminach określonych w umowie.
- 3) Kierowników organizacji pozarządowych i innych podmiotów działających w sferze pożytku publicznego dotyczyły m.in.:
- wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków pochodzących z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków,
 - dokonywania rozliczeń dotacji zgodnie z postanowieniami zawartymi w umowie na realizację zadań publicznych,
 - ustalenia lub zaktualizowania dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości,
 - rzetelnego sporządzania sprawozdań z wykonania zadań publicznych w sposób zgodny z wymaganiami określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia MPiPS z dnia 27 grudnia 2005 r. i rozporządzenia MPS w sprawie wzoru sprawozdania.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków, w tym m.in. o podjętych działaniach organizacyjnych i kadrowych w celu wyeliminowania nieprawidłowości przy zlecaniu i zawieraniu umów na realizację zadań publicznych, kontroli i rozliczaniu tych zadań, jak i ujmowania w ewidencji księgowej środków dotacji.

Zastrzeżenia do uwag, ocen i wniosków pokontrolnych NIK zawartych w wystąpieniach pokontrolnych zostały wniesione przez czterech kierowników kontrolowanych jednostek, w stosunku do 14 wniosków lub ocen i uwag. Wniesione zastrzeżenia zostały rozpatrzone w następujący sposób:

- Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło wszystkie zastrzeżenia Ministra Obrony Narodowej dotyczące nieprawidłowości w zakresie: niezachowania zasad jawności i uczciwej konkurencji wynikających z art. 5 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym, nieopracowania zasad udzielania dotacji, braku kryteriów stosowanych przy dokonywaniu wyboru ofert, a także wskazania wprost

w ogłoszeniach Federacji Stowarzyszeń Rezerwistów i Weteranów Sił Zbrojnych RP jako podmiotu, który może realizować 35 zadań;

- Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenia Ministra Sportu i Turystyki dotyczące niezachowania zasad jawności i uczciwej konkurencji wynikających z art. 5 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym;
- Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczące zlecenia zadań publicznych organizacjom ratowniczym (WOPR, TOPR, GOPR, MRS, MWOPR) bez przeprowadzonego otwartego konkursu ofert, stosownie do wymogów określonych w art. 11 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym. Częściowo uwzględniło zastrzeżenia co do liczby ogłoszeń, w których nie podano informacji o trybie stosowanym przy dokonywaniu wyboru ofert;
- Komisja Odwoławcza Departamentu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia Najwyższej Izby Kontroli uwzględniła w całości zastrzeżenia Prezesa Fundacji Tarkowskich Herbu Klamry dotyczące negatywnej oceny wykonania umowy na realizację zadania w ramach programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności”, które polegało na wydatkowaniu środków dotacji bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz wykorzystaniu niezgodnie z przeznaczeniem dotacji. Częściowo uwzględniła zastrzeżenia co do wydatkowania (w ramach innej umowy o realizację zadania publicznego) części środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem na zakup materiałów komputerowych i produktów żywnościowych przez organizatora kursu.

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli skierowała, do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, cztery zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych obejmując tymi zawiadomieniami łącznie 11 osób. Ponadto, w przygotowaniu są kolejne trzy zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. W skierowanych zawiadomieniach stwierdzono popełnienie czynów określonych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które polegały m.in. na:

- przekazaniu dotacji z naruszeniem zasad i trybu udzielania dotacji polegającym na niepodaniu w opublikowanych ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert na realizację dotowanych zadań, wszystkich wymaganych informacji, co stanowiło naruszenie

art. 13 ust. 2 i 3 ustawy o pożytku publicznym, i wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

- udzieleniu w latach 2008 – 2009 (do 30 czerwca) ośmiu dotacji⁸² podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych z naruszeniem przyjętych w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego zasad i trybu ich udzielania,
- nieustaleniu podlegającej zwrotowi kwoty dotacji stanowiącej należność Budżetu Państwa, co wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- nieterminowym rozliczeniu udzielonych objętych badaniem dotacji, poprzez zatwierdzenie ich rozliczenia po upływie 30 dniowego terminu określonego w art. 132 ust. 2 u.f.p., i wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 8 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Efektom kontroli przeprowadzonej w jednostkach administracji rządowej oraz w podmiotach niezaliczanych do sektora finansów publicznych są finansowe rezultaty kontroli, które dotyczyły:

1)	Finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości ogółem, z tego:	26 289,0 tys. zł
	• kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	20 513,0 tys. zł
	• kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	4 989,5 tys. zł
	• kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	445,9 tys. zł
	• kwoty nienależnie uzyskane	215,0 tys. zł
	• sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	69,9 tys. zł
	• potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	29,5 tys. zł
	• uszczuplenia środków lub aktywów	26,2 tys. zł
2)	Korzyści finansowych ogółem, z tego:	45,8 tys. zł
	• pozyskane pożytki finansowe	38,9 tys. zł
	• oszczędności i pożytki finansowe innych podmiotów	6,9 tys. zł

⁸² W 2008 r. sześć dotacji, a w 2009 r. (do 30 czerwca) dwóch dotacji.

5. Załączniki

Załącznik nr 1 – Wykaz najważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.

Załącznik nr 2 – Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.

Załącznik nr 3 – Wykaz jednostek objętych kontrolą przez NIK z listą osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność wraz z ocenami za tę działalność.

Załącznik nr 4 – Zestawienia tabelaryczne.

Tabela nr 1. Zestawienie danych o liczbie i wysokości dotacji objętych umowami, wysokości dotacji przekazanych na realizację umów, liczbie podmiotów którym zlecono zadania w danej sferze zadań publicznych przez kontrolowane ministerstwa i urzędy wojewódzkie w latach 2008-2009 (I połowa).

Tabela nr 2. Zestawienie danych o liczbie i wysokości dotacji objętych umowami, wysokości dotacji przekazanych na realizację umów, liczbie podmiotów, którym kontrolowane ministerstwa zleciły zadania w danej sferze zadań publicznych w latach 2008-2009 (I połowa).

Tabela nr 3. Zestawienie danych o liczbie i wysokości dotacji objętych umowami, wysokości dotacji przekazanych na realizację umów, liczbie podmiotów, którym kontrolowane urzędy wojewódzkie zleciły zadania w danej sferze zadań publicznych w latach 2008-2009 (I połowa).

Tabela nr 4. Zestawienie liczby i wartości zawartych umów, wysokości otrzymanych oraz wykorzystanych i zwróconych środków dotacji na realizację zadań publicznych przez objęte kontrolą podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych w latach 2008-2009 (I połowa).

Załącznik nr 1**WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH
KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. Nr 264, poz. 2207).
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie określenia wzoru oferty podmiotu uprawnionego (Dz. U. Nr 44, poz. 427) – zostało uchylone z dniem 12 marca 2010 r.
13. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 4 kwietnia 2005 r. w sprawie określenia ramowego wzoru umowy o realizację zadania z zakresu pomocy społecznej (Dz. U. Nr 61, poz. 545) – zostało uchylone z dniem 12 marca 2010 r.

14. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie określenia wzoru sprawozdania z realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej (Dz. U. Nr 44, poz. 428) – zostało uchylone z dniem 12 marca 2010 r.
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie obowiązku badania sprawozdań finansowych organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 285, poz. 2852).

Załącznik nr 2

**WYKAZ ORGANÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ
O WYNIKACH KONTROLI**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
6. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
7. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
8. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
9. Minister Obrony Narodowej
10. Minister Pracy i Polityki Społecznej
11. Minister Sportu i Turystyki
12. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
13. Wojewoda Lubuski
14. Wojewoda Małopolski
15. Wojewoda Mazowiecki
16. Wojewoda Pomorski
17. Wojewoda Śląski
18. Wojewoda Świętokrzyski
19. Wojewoda Warmińsko-Mazurski
20. Wojewoda Zachodniopomorski

Załącznik nr 3

Wykaz objętych kontrolą jednostek, osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność, ocen kontrolowanej działalności oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Pełniona funkcja	Imię i nazwisko	Ocena kontrolowanej działalności	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1	2	3	4	5	6
1.	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Minister	Bogdan Zdrojewski	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Departament Administracji Publicznej NIK
2.	Ministerstwo Obrony Narodowej	Minister	Bogdan Klich	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
3.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Wiceprezes Rady Ministrów	Grzegorz Schetyna	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
4.	Ministerstwo Sportu i Turystyki	Minister	Mirosław Drzewiecki	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
5.	Fundacja Shalom w Warszawie	Dyrektor Generalny	Gołda Tencer Szurmiej	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
6.	Stowarzyszenie Nowe Horyzonty w Warszawie	Prezes Zarządu	Roman Gutek	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
7.	Towarzystwo Przyjaciół 1 Mazurskiej Brygady Artylerii w Węgorzewie	Prezes	Aleksander Iwaniuk	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
8.	Aeroklub „Orląt” w Dęblinie	Dyrektor	Jarosław Matyszczak	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
9.	Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w Zakopanem	Prezes	Józef Jancy	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
10.	Związek Ukraińców w Polsce z siedzibą w Warszawie	Prezes	Piotr Tyma	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
11.	Krajowe Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe w Warszawie	Przewodniczący Rady Głównej	Roman Jagieliński	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
12.	Polski Związek Sportu Niepełnosprawnych „START” w Warszawie	Prezes Zarządu	Ryszard Rodzik	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	

Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Pełniona funkcja	Imię i nazwisko	Ocena kontrolowanej działalności	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1	2	3	4	5	6
13.	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	Minister	Jolanta Fedak	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK
14.	Caritas Polska w Warszawie	Dyrektor	Marian Subocz	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
15.	Fundacja Tarkowskich Herbu Klamry w Warszawie	Prezes	Elżbieta Tarkowska-Chatila	Pozytywna, mimo stwierdzonych uchybień	
16.	Lubuski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Lubuski	Helena Hatka	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Zielonej Górze
17.	Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna w Gorzowie Wielkopolskim	Przewodniczący Zarządu	Augustyn Wiernicki	Pozytywna z uchybieniami	
18.	Fundacja „Contra Crimen” w Gorzowie Wielkopolskim	Przewodniczący Zarządu	Adam Kozłowski do 14.04.2009 r. Zbigniew Pytka od 15.04.2009 r.	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
19.	Stowarzyszenie Romów w Krakowie	Prezes	Marian Gil	Pozytywna	Delegatura NIK w Krakowie
20.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Wojewoda Mazowiecki	Jacek Kozłowski	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Warszawie
21.	Fundacja Rodzin Adopcyjnych w Warszawie	Prezes Zarządu	Wojciech Pytel	Pozytywna	
22.	La Strada - Fundacja Przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu w Warszawie	Zarząd	Stanisława Buchowska, Irena Katarzyna Dawid Olczyk, Joanna Ewa Garnier, Henryka Jankowska	Pozytywna	
23.	Pomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Pomorski	Roman Zaborowski	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Gdańsku
24.	Spółdzielnia Mieszkaniowa „Kociewie” w Starogardzie Gdańskim	Prezes	Wiesław Wrześniński	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
25.	Kartuskie Centrum Caritas w Kartuzach	Prezes	Marek Trybowski	Pozytywna z uchybieniami	
26.	Fundacja „Życie Godnie” w Pruszczu Gdańskim	Prezes	Jolanta Donata Kołkowska	Pozytywna	

Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Pełniona funkcja	Imię i nazwisko	Ocena kontrolowanej działalności	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1	2	3	4	5	6
27.	Śląski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Śląski	Zygmunt Łukaszczyk	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Katowicach
28.	Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Oddział Miejski w Świętochłowicach	Prezes Zarządu	Jan Wiesiołek	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
29.	Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Gliwicach	Prezes Zarządu	Jan Sznajder	Pozytywna z uchybieniami	
30.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Świętokrzyski	Bożentyna Pałka-Koruba	Pozytywna z nieprawidłowościami	Delegatura NIK w Kielcach
31.	Stowarzyszenie Nauczycieli i Wychowawców w Kielcach	Przewodnicząca Zarządu	Iwona Wielgus	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
32.	Stowarzyszenie Inicjatyw Biznesowych i Edukacyjnych w Kielcach	Prezes Zarządu	Andrzej Peć do 28.09.2008 r. Piotr Treszczotko od 28.09.2008 r.	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
33.	Świętokrzyskie Kuratorium Oświaty w Kielcach	Kurator Oświaty	Małgorzata Muzoń	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
34.	Warmińsko – Mazurski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Warmińsko-Mazurski	Marian Podziewski	Pozytywna z uchybieniami	Delegatura NIK w Olsztynie
35.	Związek Harcerstwa Polskiego Chorągwi Warmińsko Mazurskiej w Olsztynie	Komendant	Dorota Jeżowska-Olszewska	Pozytywna	
36.	Bank Żywności w Olsztynie	Prezes Zarządu	Marek Borowski	Pozytywna z uchybieniami	
37.	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Zachodniopomorski	Marcin Zygorowicz	Negatywna	Delegatura NIK w Szczecinie
38.	Caritas Archidiecezji Szczecińsko-Kamieńskiej w Szczecinie	Dyrektor	Ks. Maciej Szmuc	Pozytywna	
39.	Fundacja „Razem bezpieczniej” w Szczecinie	Prezes Zarządu	Waldemar Jerzy Palejko	Negatywna	

Załącznik nr 4

Tabela nr 1. Zestawienie danych o liczbie i wysokości dotacji objętych umowami, wysokości dotacji przekazanych na realizację umów, liczbie podmiotów którym zlecono zadania w danej sferze zadań publicznych przez kontrolowane ministerstwa i urzędy wojewódzkie w latach 2008-2009 (I połowa)

Lp.	Sfera zadań publicznych	Liczba jednostek (podmiotów), którym zlecono zadania w danej sferze	Liczba zawartych umów ogółem	z tego z:			Wysokość dotacji objęta umowami ogółem (w tys. zł)	z tego z:			Wysokość dotacji przekazana na realizację umów ogółem (w tys. zł)	z tego z:		
				organizacjami pozarządowymi	podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi	innymi podmiotami spoza sektora finansów publicznych		organizacjami pozarządowymi	podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi	innymi podmiotami spoza sektora finansów publicznych		organizacjami pozarządowymi	podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi	innymi podmiotami spoza sektora finansów publicznych
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
I	Zadania zlecane w otwartym konkursie ofert (art. 11 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym) razem, z tego:	803	1 712	1 583	124	5	441 343,4	437 019,2	4 160,8	163,4	370 128,7	368 358,2	1 612,3	158,2
1	Zapewnienia zorganizowanej opieki byłym żołnierzom zawodowym, którzy uzyskali uprawnienie do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej, inwalidom wojennym i wojskowym oraz kombatantom	3	3	3	0	0	182,1	182,1	0,0	0,0	164,4	164,4	0,0	0,0
2	Działalność na rzecz mniejszości narodowych	24	38	32	4	2	486,8	403,7	58,1	25,0	482,2	399,1	58,1	25,0
3	Ochrony i promocji zdrowia	28	50	48	0	2	272,0	241,3	0,0	30,7	180,1	154,6	0,0	25,5
4	Działania na rzecz osób niepełnosprawnych	6	12	12	0	0	4 000,0	4 000,0	0,0	0,0	4 794,3	4 794,3	0,0	0,0
5	Upowszechnianie i ochrony praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn	1	1	1	0	0	32,6	32,6	0,0	0,0	8,0	8,0	0,0	0,0
6	Działalność wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości	34	34	34	0	0	1 377,9	1 377,9	0,0	0,0	667,9	667,9	0,0	0,0
7	Nauki, edukacji, oświaty i wychowania	27	40	39	0	1	732,0	624,3	0,0	107,7	731,8	624,1	0,0	107,7
8	Krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży	162	272	226	46	0	6 739,7	6 131,3	608,4	0,0	5 622,7	5 231,4	391,3	0,0
9	Kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji	82	104	72	32	0	2 403,3	1 627,1	776,2	0,0	1 820,0	1 226,4	593,6	0,0
10	Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu	134	699	663	36	0	397 232,7	395 098,6	2 134,1	0,0	329 882,9	329 882,9	0,0	0,0
11	Ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego	17	17	17	0	0	1 490,5	1 490,5	0,0	0,0	1 058,3	1 058,3	0,0	0,0

Lp.	Sfera zadań publicznych	Liczba jednostek (podmiotów), którym zlecono zadania w danej sferze	Liczba zawartych umów ogółem	z tego z:			Wysokość dotacji objęta umowami ogółem (w tys. zł)	z tego z:			Wysokość dotacji przekazana na realizację umów ogółem (w tys. zł)	z tego z:		
				organizacjami pozarządowymi	podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi	innymi podmiotami spoza sektora finansów publicznych		organizacjami pozarządowymi	podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi	innymi podmiotami spoza sektora finansów publicznych		organizacjami pozarządowymi	podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi	innymi podmiotami spoza sektora finansów publicznych
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
12	Porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym	20	23	22	1	0	2 105,7	2 095,4	10,3	0,0	1 626,0	1 626,0	0,0	0,0
13	Upowszechnianie wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa	243	397	392	5	0	23 592,0	23 018,3	573,7	0,0	22 408,9	21 839,6	569,3	0,0
14	Upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji	22	22	22	0	0	696,1	696,1	0,0	0,0	681,2	681,2	0,0	0,0
II	Zadania zlecane w trybach określonych w odrębnych przepisach razem, z tego:	3 392	5 224	4 308	742	174	770 537,9	609 060,4	152 613,6	8 863,9	656 429,1	498 868,5	148 717,2	8 843,4
1	Zadania związane ze sportem młodzieżowym, powszechnym i niepełnosprawnych	1 595	2 842	2 582	108	152	456 741,4	438 304,4	13 189,2	5 247,8	371 778,3	356 328,7	10 201,8	5 247,8
2	Zadania z zakresu pomocy społecznej (promowanie aktywnych form integracji społecznej, przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie budownictwa socjalnego, organizacja letniego wypoczynku dzieci i młodzieży, itp.)	1 009	1 229	1 038	186	5	34 497,0	26 683,0	7 788,7	25,3	31 522,0	24 069,8	7 432,4	19,8
3	Zadania związane z ochroną zabytków, organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej	565	565	120	430	15	157 263,5	22 414,2	131 288,5	3 560,7	156 911,2	22 414,2	130 936,3	3 560,7
4	Zadania dotyczące ratownictwa i ochrony ludności	7	28	28	0	0	97 267,2	97 267,2	0,0	0,0	73 941,6	73 941,6	0,0	0,0
5	Działalności na rzecz mniejszości narodowych	199	538	523	13	2	24 025,7	23 795,3	200,4	30,0	21 532,9	21 517,9	0,0	15,0
6	Rządowy program Wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży	17	22	17	5	0	743,0	596,2	146,8	0,0	743,0	596,2	146,8	0,0
OGÓŁEM (pkt I + pkt II)		4 195	6 936	5 891	866	179	1 211 881,3	1 046 079,6	156 774,4	9 027,3	1 026 557,8	867 226,7	150 329,5	9 001,6

Tabela nr 2. Zestawienie danych o liczbie i wysokości dotacji objętych umowami, wysokości dotacji przekazanych na realizację umów, liczbie podmiotów, którym kontrolowane ministerstwa zleciły zadania w danej sferze zadań publicznych w latach 2008-2009 (I połowa)

Lp.	Sfera zadań publicznych	Liczba jednostek (podmiotów), którym zlecono zadania w danej sferze	Liczba zawartych umów ogółem	z tego z:			Wysokość dotacji objęta umowami ogółem (w tys. z)	z tego z:			Wysokość dotacji przekazana na realizację umów ogółem (w tys. zł)	z tego z:		
				organizacjami pozarządowymi	podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi	innymi podmiotami spoza sektora finansów publicznych		organizacjami pozarządowymi	podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi	innymi podmiotami spoza sektora finansów publicznych		organizacjami pozarządowymi	podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi	innymi podmiotami spoza sektora finansów publicznych
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
I	Zadania zlecane w otwartym konkursie ofert (art. 11 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym) razem, z tego:	524	1 265	1 219	46	0	432 463,3	429 687,2	2 776,1	0,0	362 469,4	361 842,0	627,3	0,0
1	Zapewnienia zorganizowanej opieki byłym żołnierzom zawodowym, którzy uzyskali uprawnienie do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej, inwalidom wojennym i wojskowym oraz kombatantom	3	3	3	0	0	182,1	182,1	0,0	0,0	164,4	164,4	0,0	0,0
2	Działalność na rzecz mniejszości narodowych	23	36	32	4	0	462,0	404,0	58,1	0,0	457,0	399,0	58,1	0,0
3	Działania na rzecz osób niepełnosprawnych	6	12	12	0	0	4 000,0	4 000,0	0,0	0,0	4 794,3	4 794,3	0,0	0,0
4	Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości	34	34	34	0	0	1 377,9	1 377,9	0,0	0,0	667,9	667,9	0,0	0,0
5	Krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży	13	13	13	0	0	621,6	621,6	0,0	0,0	346,9	346,9	0,0	0,0
6	Kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji	16	16	16	0	0	1 261,8	1 261,8	0,0	0,0	940,0	940,0	0,0	0,0
7	Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu	134	699	663	36	0	397 232,7	395 098,6	2 134,1	0,0	329 882,9	329 882,9	0,0	0,0
8	Ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego	17	17	17	0	0	1 490,5	1 490,5	0,0	0,0	1 058,3	1 058,3	0,0	0,0
9	Porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym	13	16	15	1	0	1 547,1	1 536,8	10,3	0,0	1 067,4	1 067,4	0,0	0,0
10	Upowszechnianie wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa	243	397	392	5	0	23 592,0	23 018,3	573,7	0,0	22 408,9	21 839,6	569,3	0,0
11	Upowszechnianie i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji	22	22	22	0	0	696,1	696,1	0,0	0,0	681,2	681,2	0,0	0,0
II	Zlecenie zadań w trybach określonych w odrębnych przepisach razem, z tego:	2 492	4 094	3 386	546	162	754 956,7	596 326,1	149 925,3	8 705,3	644 341,9	488 899,4	146 737,2	8 705,3
1	Działania w zakresie pomocy społecznej	192	197	169	28	0	21 740,1	15 730,1	6 010,0	0,0	21 672,3	15 662,6	6 009,7	0,0
2	Działania na rzecz sportu młodzieżowego, powszechnego i niepełnosprawnych	1 595	2 842	2 582	108	152	456 741,4	438 304,4	13 189,2	5 247,8	371 778,3	356 328,7	10 201,8	5 247,8
3	Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej	527	527	120	397	10	156 397,4	22 414,2	130 525,7	3 457,5	156 397,4	22 414,2	130 525,7	3 457,5
4	Działania związane z ratownictwem i ochroną ludności	7	28	28	0	0	97 267,2	97 267,2	0,0	0,0	73 941,6	73 941,6	0,0	0,0
5	Działalność na rzecz mniejszości narodowych	171	500	487	13	0	22 810,5	22 610,1	200,4	0,0	20 552,2	20 552,2	0,0	0,0
OGÓŁEM (pkt I + pkt II)		3 016	5 359	4 605	592	162	1 187 420,0	1 026 013,3	152 701,4	8 705,3	1 006 811,3	850 741,4	147 364,5	8 705,3

Tabela nr 3. Zestawienie danych o liczbie i wysokości dotacji objętych umowami, wysokości dotacji przekazanych na realizację umów, liczbie podmiotów, którym kontrolowane urzędy wojewódzkie zleciły zadania w danej sferze zadań publicznych w latach 2008-2009 (I połowa)

Lp.	Sfera zadań publicznych	Liczba jednostek (podmiotów), którym zlecono zadania w danej sferze	Liczba zawartych umów ogółem	z tego z:			Wysokość dotacji objęta umowami ogółem (w tys. zł)	z tego z:			Wysokość dotacji przekazana na realizację umów ogółem (w tys. zł)	z tego z:		
				organizacjami pozarządowymi	podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi	innymi podmiotami spoza sektora finansów publicznych		organizacjami pozarządowymi	podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi	innymi podmiotami spoza sektora finansów publicznych		organizacjami pozarządowymi	podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi	innymi podmiotami spoza sektora finansów publicznych
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
I	Otwarty konkurs ofert (art. 11 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym) razem, z tego:	279	447	364	78	5	8 879,8	7 331,9	1 384,6	163,3	7 659,3	6 516,3	984,9	158,1
1	Działalności na rzecz mniejszości narodowych	1	2	0	0	2	25,0	0,0	0,0	25,0	25,0	0,0	0,0	25,0
2	Ochrony i promocji zdrowia	28	50	48	0	2	272,0	241,3	0,0	30,7	180,0	154,6	0,0	25,5
3	Upowszechnianie i ochrony praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn	1	1	1	0	0	32,6	32,6	0,0	0,0	8,0	8,0	0,0	0,0
4	Nauki, edukacji, oświaty i wychowania	27	40	39	0	1	732,0	624,3	0,0	107,7	731,7	624,1	0,0	107,7
5	Krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży	220	330	263	67	0	8 528,0	7 758,1	769,9	0,0	6 997,4	6 540,7	456,7	0,0
6	Kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji	66	88	56	32	0	1 141,6	365,4	776,2	0,0	880,0	286,4	593,6	0,0
7	Porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym	7	7	7	0	0	558,7	558,7	0,0	0,0	558,7	558,7	0,0	0,0
II	Zlecenie zadań w trybach określonych w odrębnych przepisach razem, z tego:	900	1 130	922	196	12	15 581,2	12 734,3	2 688,3	158,5	12 087,3	9 969,2	1 980,1	138,0
1	Działania w zakresie pomocy społecznej	817	1 032	869	158	5	12 756,9	10 952,9	1 778,7	25,3	9 849,7	8 407,2	1 422,7	19,8
2	Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej	38	38	0	33	5	866,0	0,0	762,8	103,2	513,8	0,0	410,6	103,2
3	Działalności na rzecz mniejszości narodowych	28	38	36	0	2	1 215,2	1 185,2	0,0	30,0	980,8	965,8	0,0	15,0
4	Rządowy program Wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży	17	22	17	5	0	743,0	596,2	146,8	0,0	743,0	596,2	146,8	0,0
OGÓŁEM (pkt I + pkt II)		1 179	1 577	1 286	274	17	24 461,0	20 066,2	4 072,9	321,9	19 746,7	16 485,5	2 965,0	296,1

Tabela nr 4. Zestawienie liczby i wartości zawartych umów, wysokości otrzymanych oraz wykorzystanych i zwróconych środków dotacji na realizację zadań publicznych przez objęte kontrolą podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych w latach 2008-2009 (I połowa)

Lp.	Wyszczególnienie	J.m.	Umowy zawarte z:										OGÓLEM	
			ministrami		województwami		kierownikami jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministerstwo		kierownikami jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez urząd wojewódzki		kierownikami jednostek samorządu terytorialnego			
			2008 r.	I połowa 2009 r.	2008 r.	I połowa 2009 r.	2008 r.	I połowa 2009 r.	2008 r.	I połowa 2009 r.	2008 r.	I połowa 2009 r.	2008 r.	I połowa 2009 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1	Liczba umów zawartych na podstawie ustawy o pożytku publicznym ogółem, w tym:	szt	68	34	8	6	3	1	21	19	115	103	215	163
1.1	liczba umów wieloletnich	szt	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	2	1
2	Wartość dotacji wynikająca z umów	tys. zł	21 333,2	21 575,3	397,6	420,9	16,0	0	1 727,3	1 010,3	5 099,3	4 638,5	28 573,3	27 645,0
3	Wysokość otrzymanych środków dotacji	tys. zł	21 425,8	13 994,2	296,3	403,4	16,0	0	1 727,3	529,5	5 099,3	3 521,0	28 564,6	18 448,1
4	Wysokość wydatkowanych środków dotacji	tys. zł	20 698,8	2 114,8	393,5	138,7	16,0	0	1 668,6	154,7	5 089,2	2 484,9	27 866,1	4 893,1
5	Wysokość niewykorzystanych i zwróconych środków dotacji	tys. zł	726,9	40,0	4,0	0	0	0	35,1	0	10,1	0	776,1	40,0
6	Wysokość zapłaconych odsetek od nieterminowo zwróconych środków dotacji	tys. zł	4,9	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0	4,9	0
7	Liczba umów zawartych na podstawie odrębnych przepisów ogółem, w tym:	szt	55	29	20	4	9	5	5	0	34	15	123	53
7.1	liczba umów wieloletnich	szt	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
8	Wartość dotacji wynikająca z umów	tys. zł	14 819,1	8 502,7	802,8	177,0	5 400,4	8 826,1	467,6	0	2 413,7	1 677,3	23 903,7	19 183,1
9	Wysokość otrzymanych środków dotacji	tys. zł	14 619,1	6 010,4	802,8	177,0	4 781,1	6 857,8	467,6	0	2 391,5	981,4	23 062,2	14 026,6
10	Wysokość wydatkowanych środków dotacji	tys. zł	14 509,2	110,8	777,2	56,9	4 394,3	5 647,3	467,6	0	2 359,3	792,1	22 507,7	6 607,1
11	Wysokość niewykorzystanych i zwróconych środków dotacji	tys. zł	109,9	0,9	25,6	0	336,3	0	0	0	32,2	0	504,0	0,9
12	Wysokość zapłaconych odsetek od nieterminowo zwróconych środków dotacji	tys. zł	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0