

UCHWAŁA Nr 0102-212/17
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 08 maja 2017 roku

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń do zaleceń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 20 marca 2017 r. znak RIO.II.60-7/2017.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2016, poz. 561)

uchwała, co następuje:

- 1) oddała zastrzeżenia wniesione przez Burmistrza Reszla do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym w: pkt 2 lit. b tiret 3, pkt 2 lit. b tiret 5, pkt 2 lit. d, pkt 3 lit a, pkt 3 lit b tiret 1,
- 2) uwzględniła zastrzeżenia wniesione przez Burmistrza Reszla do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym w: pkt 2 lit. b tiret 2, pkt 2 lit. c tiret 1, pkt 3 lit. b tiret 2, pkt 4.

UZASADNIENIE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej Gminy Reszel dotyczącą zbadania zasad, trybu udzielania oraz prawidłowości rozliczania dotacji udzielonych w latach 2010-2015 przez Miasto-Gminę Reszel Stowarzyszeniu Europejskie Centrum Wsparcia Społecznego „Helper” z siedzibą w Olsztynie, zakończoną podpisaniem w dniu 03 lutego 2017 r. protokołu kontroli.

W dniu 20 marca 2017 r., na podstawie wyników przeprowadzonej kontroli, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do Burmistrza Reszla skierowane zostało wystąpienie pokontrolne wskazujące źródła i przyczyny stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności Gminy Reszel.

W dniu 10 kwietnia 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie wpłynęło pismo Burmistrza Reszla, znak SE.1710.3.2017, zawierające zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 marca 2017 r., w części dotyczącej: pkt 2 lit. b tiret 2 i 3 oraz tiret 5, pkt 2 lit. c tiret 1, pkt 2 lit. d, pkt 3 i pkt 4. Wystąpieniu pokontrolnemu Burmistrz Reszla zarzucił błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisów prawa, tj. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2016, poz. 1870 ze zm.)

- art. 221 ust. 1 i 2, 127 ust. 1 pkt 1 lit e i f, 251 ust. 4 i 252 oraz ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (j. t. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.) - art. 11 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2, art. 15 art. 16, niezastosowaniu art. 353 - 354 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz.459 ze zm.) w związku z § 21 ramowego wzoru umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową oraz podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 ustawy, stanowiący załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25).

Zgodnie z art. 25b ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych rozpatrują kolegia izb.

Pismem z dnia 24 kwietnia 2017 r. zawiadomiono Gminę Reszel, iż zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych będą rozpatrywane na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 08 maja 2017 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciele Gminy Reszel nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Kolegium Izby Rozpatrując wniesione przez Burmistrza Reszla zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego zważyło, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Naruszenie prawa przez błędną wykładnię polega na mylnym rozumieniu treści określonej normy prawnej, natomiast uchybienie prawu materialnemu przez niewłaściwe zastosowanie polega na tzw. błędzie w subsumcji, co wyraża się tym, że stan faktyczny ustalony w sprawie, błędnie uznano za odpowiadający stanowi hipotetycznemu przewidzianemu w normie prawnej, albo, że ustalonego stanu faktycznego błędnie nie "podciągnięto" pod hipotezę określonej normy prawnej (J. P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2004, s. 245-246 oraz T. Woś, H. Knysiak - Molczyk, M. Romańska, Postępowanie sądowo administracyjne, Warszawa 2004, s. 328-329).

Odnosnie zastrzeżenia Burmistrza Reszla do zaleceń pokontrolnych z pkt 2 lit. b tiret 2 wystąpienia pokontrolnego Kolegium Izby stwierdziło, że w zaleceniu tym wskazano, iż przy udzielaniu dotacji należy przestrzegać przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przy udzielaniu dotacji z budżetu, tj.: przy rozpatrywaniu ofert należy oceniać: „możliwość realizacji zadania publicznego przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ww. ustawy; przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania

publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania; proponowaną jakością wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3. ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie będą realizować zadanie publiczne; w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2 ww. ustawy uwzględniać planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ww. ustawy udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego; uwzględniać planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ww. ustawy, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków; uwzględniać analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ww. ustawy, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków, stosownie do art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie”.

Powyższe zalecenie pokontrolne zostało sformułowane na podstawie przedłożonej do kontroli dokumentacji z otwartego konkursu ofert i protokołu prac komisji konkursowej z dnia 03.09.2012 r. (pkt 1.3.4.1 str. 32-33 protokołu kontroli), sprawozdania końcowego z realizacji zadania publicznego za 2012 r. (pkt 1.3.8.3 str. 37-45 protokołu kontroli), aneksów do umowy Nr 102/2013 z dnia 18.09.2013 r. (pkt 2.3.10., str. 67-73 protokołu kontroli), dokumentacji z otwartego konkursu ofert i protokołu komisji konkursowej z dnia 10.07.2014 r. (pkt 3.1.5.1 str. 99-100 protokołu kontroli).

Kolegium Izby analizując zebrany w tym zakresie materiał stwierdziło, iż protokoły komisji konkursowej, zarówno z dnia 03.09.2012 r., jak i z dnia 10.07.2014 r. zawierają zapisy, iż „ komisja dokonała oceny formalnej i merytorycznej ofert”. Złożone oferty były kompletne i zawierały wskazane, w ogłoszeniach otwartego konkursu ofert, dokumenty na podstawie, których komisja konkursowa dokonywała oceny ofert na realizację zadań publicznych. Po przeprowadzeniu postępowań konkursowych zostały podpisane umowy o realizację zadań publicznych. Umowy zawierały zapisy dopuszczające wprowadzanie aneksów.

W ocenie Kolegium Izby fakt aneksowania umowy zawartej po przeprowadzonym postępowaniu konkursowym nie może przesądzać o dokonaniu błędnej oceny oferty przez komisję konkursową na etapie prowadzonego postępowania konkursowego. Również wykazanie w sprawozdaniu końcowym z realizacji zadania publicznego jednej, ogólnej pozycji kosztów merytorycznych, bez wyszczególnienia kosztów w szczególności złożonej oferty i zawartej umowy nie może świadczyć o niedokonaniu przez komisję konkursową prawidłowej oceny złożonej oferty, zgodnie z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Na etapie prowadzenia postępowania konkursowego komisja konkursowa nie ma

bowiem wpływu na aneksowanie umów w przyszłości, czy też na sposób dokonania rozliczenia pobranej dotacji. Dlatego też za zasadne należy uznać zastrzeżenie Burmistrza Reszla, iż zadanie dotyczyło adaptacji budynków zabytkowych, objętych ochroną konserwatora zabytków i zakres prac niezbędnych do wykonania na tym etapie był niemożliwy do szczegółowego ustalenia, a zapisy oferty na etapie konkursu nie mogły budzić zastrzeżeń i wątpliwości.

Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, iż na podstawie powołanych, w pkt 2 lit b tiret 2 wystąpienia pokontrolnego, ustaleń postępowania kontrolnego brak jest podstaw do sformułowania zalecenia pokontrolnego o treści, jak w pkt 2 lit. b tiret 2 wystąpienia pokontrolnego. Zastrzeżenie Burmistrza Reszla w tym zakresie należało więc uwzględnić.

Odnośnie zastrzeżenia do pkt 2 lit. b tiret 3 wystąpienia pokontrolnego Kolegium Izby stwierdziło, że w zaleceniu tym wskazano, iż przy udzielaniu dotacji należy przestrzegać przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj.: „umowę o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego zawierać przez Burmistrza Reszla, bez zbędnej zwłoki, po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, stosownie do art. 15 ust. 4. ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie”.

Powyższe zalecenie zostało sformułowane na podstawie ustaleń postępowania kontrolnego w zakresie badania prawidłowości udzielenia przez Gminę Reszel dotacji na realizację zadania publicznego, w oparciu o zawarte przez Gminę Reszel i Stowarzyszenie Europejskie Centrum Wsparcia Społecznego „Helper” z siedzibą w Olsztynie umowy: Nr 78/2014 z dnia 14 lipca 2014 r. i Nr 129/2014 z dnia 24 grudnia 2014 r. Z ustaleń przeprowadzonej kontroli wynika, że umowa Nr 78/2014 została zawarta dzień po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert na tablicy ogłoszeń, a na 3 dni przed ogłoszeniem tych wyników w Biuletynie Informacji Publicznej (pkt 3.1.7.1 protokołu kontroli, str. 101). Z kolei umowa Nr 129/2014 z dnia 24 grudnia 2014 r. została zawarta na 5 dni przed ogłoszeniem wyników otwartego konkursu ofert w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej (pkt 3.1.7.1 protokołu kontroli, str. 101 i 3.2.4.1 str. 124 protokołu kontroli).

Stosownie do art. 15 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej bez zbędnej zwłoki, zawiera umowy o wsparcie realizacji lub o powierzenie realizacji zadania publicznego. Z kolei przepisy art. 15 ust. 2j w zw. z art. 13 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie stanowią, że wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty w: Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu administracji publicznej, na stronie internetowej organu administracji publicznej. Z przepisów tych wynika więc, że umowę o wsparcie realizacji lub o powierzenie realizacji zadania publicznego zawiera się

niezwłocznie po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert we wszystkich trzech, wymienionych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, publikatorach.

Wobec powyższego bezsporny jest fakt zawarcia zarówno umowy Nr 78/2014, jak i Nr 129/2014, przed dokonaniem, zgodnego z ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie ogłoszenia wyników postępowania konkursowego. Dlatego też Kolegium Izby uznało, że zalecenie zawarte w pkt 2 lit. b tiret 3 wystąpienia pokontrolnego jest prawidłowe i oddaliło w tym zakresie zastrzeżenie Burmistrza Reszla.

Odnośnie zastrzeżenia do pkt 2 lit. b tiret 5 wystąpienia pokontrolnego Kolegium Izby stwierdziło, że w zaleceniu tym wskazano, iż przy udzielaniu dotacji należy przestrzegać przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj., należy: "wspierać oraz powierzać w sferze, o której mowa w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ww. ustawy, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert albo w trybach określonych w art. 11a-11c lub art. 19a ww. ustawy, stosownie do art. 11. ust. 1 i 2 ww. ustawy - pkt 4.1.3.2.3, str. 151-154 protokołu kontroli".

Powyższe zalecenie zostało sformułowane w oparciu o ustalenia postępowania kontrolnego w zakresie badania prawidłowości udzielenia przez Gminę Reszel dotacji na realizację zadania publicznego na podstawie umowy Nr 78/2014 z dnia 11.07.2014 r. zawartej przez Gminę Reszel i Stowarzyszenie Europejskie Centrum Wsparcia Społecznego „Helper” z siedzibą w Olsztynie.

Zgodnie z § 1 ust. 1 umowy przedmiotem umowy było:

- 1) kontynuacja adaptacji budynku na Środowiskowy Dom Samopomocy w Reszlu,
- 2) powadzenie środowiskowego domu samopomocy.

Zgodnie z § 2 ust. 1 tej umowy termin realizacji zadania został ustalony w następujący sposób:

- 1) w zakresie kontynuacji adaptacji budynku na Środowiskowy Dom Samopomocy w Reszlu od dnia 11 lipca 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r.,
- 2) w zakresie prowadzenia Środowiskowego Domu Samopomocy w Reszlu od dnia 01 września 2014 r. do dnia 31 grudnia 2018 r.

Z ustaleń przeprowadzonego postępowania kontrolnego wynika, że w 2015 r. Gmina Reszel udzieliła Stowarzyszeniu Europejskie Centrum Wsparcia Społecznego „Helper” z siedzibą w Olsztynie dotacji na zadanie inwestycyjne- wykonanie windy na podstawie umowy Nr 78/2014 z dnia 11.07.2014 r. (pkt 4.1.3.2.3 protokołu kontroli, str. 151).

W ocenie Kolegium Izby zadanie inwestycyjne - zakup windy dotyczyło realizacji zadania (przedmiotu umowy)- adaptacja budynku na Środowiskowy Dom Samopomocy w Reszlu.

Termin realizacji tego zadania, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 umowy Nr 78/2014 upłynął z dniem 31.12.2014 r. Tak więc brak było podstaw do udzielenia dotacji na to zadanie w 2015 r. Twierdzenia Burmistrza Reszla, iż było to zadanie wieloletnie, a zgodnym zamiarem stron była realizacja tego zadania w latach 2014-2018 nie znajdują odzwierciedlenia w zawartej umowie, z której jednoznacznie wynika, iż termin realizacji zadania „Kontynuacja adaptacji budynku na Środowiskowy Dom Samopomocy w Reszlu” upłynął w dniu 31.12.2014 r., zaś zadaniem wieloletnim realizowanym w latach 2014-2018 miało być, zgodnie z umową, „Prowadzenie Środowiskowego Domu Samopomocy”. Tak więc brak było podstaw do udzielenia dotacji, o której mowa w pkt 2 lit. b tiret 5 w 2015 r.

Wobec powyższego Kolegium Izby uznało za prawidłowe zalecenia zawarte w pkt 2 lit. b tiret 5 wystąpienia pokontrolnego i w tym zakresie oddaliło zastrzeżenia Burmistrza Reszla.

Odnosnie zastrzeżenia do pkt 2 lit. c tiret 1 wystąpienia pokontrolnego Kolegium Izby stwierdziło, że w zaleceniu tym wskazano, iż przy udzielaniu dotacji należy przestrzegać „zapisów ogłoszenia otwartego konkursu ofert i zawartej umowy, tj.: egzekwowania od zleceniobiorców wykonanie zadania publicznego powierzonego do realizacji po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert w terminie określonym w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert i zawartej umowie - pkt 1.3.8.3., str. 37-45 protokołu kontroli”.

Powyższe zalecenie zostało sformułowane w oparciu o ustalenia postępowania kontrolnego, które wykazało, że w sprawozdaniu końcowym za 2012 r. z wykonania zadania publicznego pn. Adaptacja i przygotowanie projektu Środowiskowego Domu Samopomocy w Reszlu w okresie od 13.09.2012 r. do 31.12.2012 r. wskazano jedną pozycję kosztów merytorycznych w kwocie 475.000 zł. Zgodnie z § 2 ust. 2 i 3 umowy Nr 69/2012 z dnia 13.09.2012 r., na podstawie której realizowano to zadanie, zleceniobiorca zobowiązał się wykonać zadania zgodnie z ofertą, z uwzględnieniem aktualizacji opisu poszczególnych działań, harmonogramu i kosztorysu. Zleceniobiorca zobowiązał się również do wykorzystania przekazanej dotacji zgodnie z celem na jaki ją uzyskał i na warunkach określonych w umowie. Z kolei § 9 ust. 3 tej umowy stanowił, że jeżeli dany koszt finansowy z dotacji wykazany w sprawozdaniu finansowym z realizacji zadania publicznego nie jest równy kosztowi określonymu w odpowiedniej pozycji kosztorysu, to uznaje się go za zgodny z kosztorysem wtedy, gdy nie nastąpiło jego zwiększenie o więcej niż 10%. W przeprowadzonym postępowaniu kontrolnym nie ustalono jednak w jakiej wysokości koszty wykazane w sprawozdaniu nie są równe kosztom określonym w kosztorysie. Również przeprowadzony audyt zewnętrzny realizacji tego zadania nie ustalił, czy i w jakiej wysokości zrealizowane zadanie nie jest zgodne z ofertą (raport z przeprowadzenia audytu zewnętrznego w organizacji pozarządowej Stowarzyszenie Europejskie Centrum Wsparcia Społecznego „Helper został załączony do materiałów kontroli). Dlatego też Kolegium Izby uznało, że skoro w postępowaniu kontrolnym i

przeprowadzonym audycie zewnętrznym nie zostało jednoznacznie ustalone w jakiej wysokości i w jakim zakresie koszty wynikające ze sprawozdania nie są zgodne z ofertą i umową Nr 69/2012 z dnia 13.09.2012 r. i czy różnica ta przekracza 10 % ustalonych kosztów kosztorysowych, to nie można stwierdzić, iż nie zostało wyegzekwowane od zleceniobiorcy „wykonanie zadania publicznego powierzonego do realizacji po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert w terminie określonym w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert i zawartej umowie”. W oparciu o zebrany materiał kontroli brak jest więc podstaw do sformułowania zalecenia o treści jak w pkt 2 lit. c tiret 1 wystąpienia pokontrolnego. Z tych względów zastrzeżenia Burmistrza Reszla w tym zakresie należało uwzględnić.

Odnosnie zastrzeżenia do pkt 2 lit. d wystąpienia pokontrolnego Kolegium Izby stwierdziło, że w zaleceniu tym wskazano, iż przy udzielaniu dotacji należy przestrzegać „przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), tj. zlecać zadania i udzielać dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku, które mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań, zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku, stosownie do art. 221 ust. 1 i 2 ww. ustawy - pkt 4.1.3.2.3. str. 151-154 protokołu kontroli”.

Powyższe zalecenie zostało sformułowane w oparciu o ustalenia postępowania kontrolnego w zakresie badania prawidłowości udzielenia przez Gminę Reszel dotacji na realizację zadania publicznego na podstawie umowy Nr 78/2014 z dnia 11.07.2014 r. zawartej przez Gminę Reszel i Stowarzyszenie Europejskie Centrum Wsparcia Społecznego „Helper” z siedzibą w Olsztynie o powierzenie realizacji zadania publicznego.

Zgodnie z § 1 ust. 1 przedmiotem tej umowy było:

- 1) kontynuacja adaptacji budynku na Środowiskowy Dom Samopomocy w Reszlu,
- 2) prowadzenie Środowiskowego Domu Samopomocy.

Zgodnie z § 2 ust. 1 tej umowy termin realizacji zadania został ustalony w następujący sposób:

- 1) w zakresie kontynuacji adaptacji budynku na Środowiskowy Dom Samopomocy w Reszlu od dnia 11 lipca 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r.,
- 2) w zakresie prowadzenia Środowiskowego Domu Samopomocy w Reszlu od dnia 01 września 2014 r. do dnia 31 grudnia 2018 r.

Z ustaleń przeprowadzonego postępowania kontrolnego wynika, że w 2015 r. Gmina Reszel udzieliła Stowarzyszeniu Europejskie Centrum Wsparcia Społecznego „Helper” z siedzibą w Olsztynie dotacji w łącznej kwocie 1.370.000 zł na pokrycie prac remontowych, kosztów zakupu wyposażenia i dotacji na zadanie inwestycyjne – wykonanie windy, na podstawie umowy Nr 78/2014 z dnia 11.07.2014 r. (pkt4.1.3.2.3 protokołu kontroli, str. 151).

Zgodnie z powołanym wyżej art. 221 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

W ocenie Kolegium Izby zadanie inwestycyjne polegające na wykonaniu windy dotyczyło realizacji zadania określonego w powołanym wyżej § 1 ust.1 pkt 1 umowy Nr 78/2014 z dnia 11.07.2014 r. – kontynuacja adaptacji budynku na Środowiskowy Dom Samopomocy w Reszlu, którego termin realizacji, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 tej umowy upłynął z dniem 31.12.2014 r. Nie było więc podstaw do przekazania w 2015 r. dotacji na zadanie objęte § 1 ust. 1 pkt 1 umowy Nr 78/2014 z dnia 11.07.2014 r. Tym samym zalecenie pokontrolne opisane w pkt 2 lit d wystąpienia pokontrolnego Kolegium Izby uznało za prawidłowe i w tym zakresie oddaliło zastrzeżenia Burmistrza Reszla.

Odnosnie zastrzeżenia do pkt 3 lit. a wystąpienia pokontrolnego Kolegium Izby stwierdziło, że w zaleceniu tym wskazano, iż przy rozliczaniu udzielonych dotacji należy przestrzegać „przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj. egzekwować sporządzanie sprawozdania z wykonania zadania publicznego określonego w umowie w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego, stosownie do art. 18 ust. 1 ww. ustawy - pkt 1.3.8.1., str. 35-36 protokołu kontroli”.

Z ustaleń przeprowadzonego postępowania kontrolnego wynika, że sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego pn.: Adaptacja i przygotowanie projektu Środowiskowego Domu Samopomocy w Reszlu w okresie od 13.09.2012 do 31.12.2012 r., określonego w umowie Nr 69/2012 z dnia 13.09.2012 r. zostało przesłane przez Stowarzyszenie Europejskie Centrum Wsparcia Społecznego „Helper” drogą mailową, bez podpisu elektronicznego, w dniu 31.01.2013 r. (pkt 1.3.8.1 protokołu kontroli, str. 35). Z § 9 ust. 2 umowy Nr 69/2012 z dnia 13.09.2012 r. wynika, że termin złożenia przedmiotowego sprawozdania upłynął 30.01.2013 r. Przy czym nie można uznać przesłania drogą mailową sprawozdania bez podpisu elektronicznego za złożenie tego sprawozdania, gdyż zgodnie z pouczeniem pod wzorem sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego, stanowiącego załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji

zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U z 2011 r. Nr 6, poz. 25), obowiązującego w dniu składania przedmiotowego sprawozdania, sprawozdanie należało złożyć osobiście lub przesyłką poleconą.

Burmistrz Reszla w złożonych zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego podniósł, że „§ 9 zawartej umowy stanowi, że w przypadku niezłożenia sprawozdań, o których mowa w ust. 1-3, Zleceniodawca wzywa pisemnie Zleceniobiorcę do ich złożenia. W przypadku niezastosowania się do wezwania, Zleceniobiorca zapłaci karę umowną w wysokości 2% kwoty określonej w § 3 ust. 1. Niezastosowanie się do wezwania może być podstawą odstąpienia od umowy przez Zleceniodawcę”. Zdaniem Burmistrza Reszla „organ stosownymi zapisami w umowie przewidział potencjalną możliwość niezłożenia sprawozdania w terminie, niemniej jednak nie był w stanie zastosować się do zalecenia egzekwowania przedłożenia sprawozdania z uwagi na fakt, że podmiot realizujący zadanie, co prawda uchybił terminowi o 1 dzień, jednakże organ, korzystając z zapisów umowy nie zdążył wezwać podmiotu do jego przedłożenia. Jednocześnie wskazać należy, iż brak jest regulacji ustawowych przewidujących sankcje za opóźnienie w złożeniu sprawozdania wynoszące 1 dzień”.

W ocenie Kolegium Izby nie można jednak przyjąć, że sprawozdanie złożono jeden dzień po terminie, gdyż 31.01.2013 r. przesłane zostało drogą mailową sprawozdanie bez podpisu elektronicznego, podczas gdy, zgodnie z powołanym wyżej rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania, sprawozdanie takie powinno zostać złożone osobiście lub przesłane przesyłką poleconą. Tym samym zalecenie pokontrolne opisane w pkt 3 lit a wystąpienia pokontrolnego Kolegium Izby uznano za prawidłowe i w tym zakresie oddaliło zastrzeżenia Burmistrza Reszla.

Odnośnie zastrzeżeń do pkt 3 lit b tiret 1 wystąpienia pokontrolnego Kolegium Izby stwierdziło, że zalecenie te również dotyczy rozliczania udzielonych dotacji. Zgodnie z tym zaleceniem należy przestrzegać „przepisów rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 1300), tj. egzekwować od zleceniobiorców składanie sprawozdania z wykonania zadania publicznego osobiście lub jego przesyłania przesyłką poleconą w przewidzianym w umowie terminie na adres zleceniodawcy, tj. Urzędu Gminy w Reszlu. Termin uważać za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało wysłane w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114 z późn. zm.), za poświadczeniem przedłożenia zleceniodawcy, lub nadane w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego, stosownie do pouczenia zawartego we wzorze sprawozdania z wykonania zadania publicznego,

o którym mowa w art. 18 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stanowiącym załącznik 5 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań - pkt 1.3.8.1. str. 35-36 protokołu kontroli”.

W powyższym zaleceniu powołano się na obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań dotyczy obecnie obowiązującego rozporządzenia, które także nakłada obowiązek składania sprawozdań z realizacji zadania publicznego osobiście lub przesłania przesyłką poleconą, przy czym termin złożenia sprawozdania będzie zachowany jeżeli przed jego upływem pismo zostało wysłane w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Tak więc zalecenie opisane w pkt 3 lit b tiret 1 wystąpienia pokontrolnego dotyczy składania sprawozdań z wykonania zadania publicznego według obowiązującego obecnie stanu prawnego, który utrzymał obowiązek składania sprawozdania osobiście lub przesyłką poleconą lub w formie dokumentu elektronicznego z prawidłowym podpisem. Przesłanie sprawozdania pocztą elektroniczną, bez prawidłowego podpisu elektronicznego, nie może więc być uznane za złożenie sprawozdania, gdyż nie spełnia wymogów dotyczących podpisu elektronicznego, o których mowa w powołanych wyżej rozporządzeniach. Dlatego też Kolegium Izby zalecenie to uznało za zasadne i w tym zakresie oddaliło zastrzeżenia Burmistrza Reszla.

Odnośnie zastrzeżenia Burmistrza Reszla do pkt 3 lit. b tiret 2 wystąpienia pokontrolnego Kolegium Izby stwierdziło, że zalecenie to dotyczy rozliczania udzielonych dotacji i przestrzegania przepisów rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań. Zgodnie z tym zaleceniem należy „ egzekwować od zleceniobiorców wykazywanie w składnym sprawozdaniu z wykonania zadania publicznego rodzajów kosztów odpowiednio do przewidywanej kalkulacji kosztów wg złożonej oferty i zawartej umowy, celem ustalenia prawidłowości wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem. Jeżeli dany wydatek finansowany z dotacji wykazany w sprawozdaniu z wykonania zadania publicznego nie jest równy odpowiedniemu kosztowi określone w umowie, to uznawać go za zgodny z umową wyłącznie wtedy, gdy nie nastąpiło zwiększenie tego wydatku o określony w umowie procent. W pozostałych przypadkach uważać za pobranie części dotacji w nadmiernej wysokości, stosownie do zapisów umowy zawartej wg wzoru umowy stanowiącego załącznik nr 3. Umowa o realizację zadania publicznego/umowa o realizację zadania publicznego na podstawie oferty wspólnej, o których mowa w art. 16 ust. 1 i 6 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i

Polityki Społecznej w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań - pkt 1.3.8.3. str. 37-45, pkt 2.3.11.3. str. 75-79, pkt 3.1.9.2. str. 107-110, pkt 3.2.6. str. 125-127, pkt 3.2.7.1.1. str. 129-133, pkt 4.1.4. str. 154-156, pkt 4.2.2. str. 157-160 protokołu kontroli”.

Powyższe zalecenie zostało sformułowane w oparciu o ustalenia postępowania kontrolnego w zakresie badania prawidłowości złożonych sprawozdań z realizacji zadań publicznych za 2012 r., 2013 r., 2014 r. W sprawozdaniach tych zostały wykazane koszty ogólne realizacji zadań, które nie odpowiadały szczegółowym kosztom wykazywanym w składanych w postępowaniu konkursowym ofertach. W zawieranych w tych latach umowach o realizację zadań publicznych pomiędzy Gminą Reszel, a Stowarzyszeniem Europejskie Centrum Wsparcia Społecznego „Helper”, zleceniobiorca zobowiązywał się wykonać zadania publiczne zgodnie z ofertą, z uwzględnieniem aktualizacji opisu poszczególnych działań, harmonogramu i kosztorysu. Tak więc sprawozdania z realizacji tych zadań, w zakresie poniesionych kosztów, powinny odpowiadać ofercie, po dokonanych aktualizacjach opisu zadań i poszczególnym pozycjom kosztorysu.

Burmistrz Reszla odnosząc się do tych zaleceń stwierdził, iż w trakcie realizacji zadania mogą powstać okoliczności uzasadniające powstanie wydatków nieokreślonych precyzyjnie w kosztorysie i trzeba przy ocenie takich wydatków mieć na uwadze cele zasadnicze, na jakie dotacja została przyznana.

Zdaniem Kolegium Izby zebrany w trakcie kontroli materiał jednoznacznie wskazuje, że w przedmiotowych sprawozdaniach zostały wykazane koszty ogólne, niezgodne z ofertą i kosztorysem po dokonanych aktualizacjach, co jest sprzeczne z postanowieniami umów zawieranych na realizację tych zadań. W umowach zawarte były bowiem zapisy, że sprawozdania końcowe z wykonania zadania publicznego będą zgodne ze wzorem określonym w powołanym wyżej rozporządzeniu Ministra pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania. W złożonych sprawozdaniach brak jednak było zgodności wykazanych kosztów z ofertą i kosztorysem. Dlatego też Kolegium Izby zalecenie pokontrolne opisane w pkt 3 lit b tiret 2 wystąpienia pokontrolnego uznało za prawidłowe i w tym zakresie oddaliło zastrzeżenia Burmistrza Reszla.

Odnośnie zastrzeżeń Burmistrza Reszla do pkt 4 wystąpienia pokontrolnego Kolegium Izby stwierdziło, że zalecenie dotyczy przestrzegania zasad ustalania i egzekwowania należności z tytułu zwrotu dotacji udzielonych z budżetu Gminy Reszel, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, określonych przepisami ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym zaleceniem należy:

-,ustalać przypadające jednostce sektora finansów publicznych należności pieniężne, w tym mające charakter cywilnoprawny, oraz terminowo podejmować w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzające do wykonania zobowiązania, stosownie do art. 42 ust. 5 ww. ustawy,

- w przypadkach określonych w ustawie o finansach publicznych wydawać przez Burmistrza Reszla decyzje w odniesieniu do należności Gminy Reszel jakimi są kwoty dotacji podlegających zwrotowi, stosownie do art. 61 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 60 pkt 1 ww. ustawy,

- w ciągu 15 dni od stwierdzenia wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania nienależnie lub w nadmiernej wysokości dotacji udzielonej z budżetu Gminy Reszel egzekwować jej zwrot do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, stosownie do art. 252 ust. 1 ww. ustawy- pkt 3.2.7.1.1. str. 129-133 protokołu kontroli”.

Powyższe zalecenie zostało sformułowane w oparciu o ustalenia postępowania kontrolnego w zakresie badania prawidłowości przedłożonej do kontroli dokumentacji dotyczącej udzielania dotacji na realizację zadania publicznego za 2014 r., w tym złożonej oferty konkursowej, umowy Nr 129/2014 z dnia 29.12.2014, faktur VAT wystawionych na poczet zaliczki na wykonanie umowy (str. 127-129 protokołu kontroli). Na podstawie przedłożonej dokumentacji stwierdzono, że Stowarzyszenie Europejskie Centrum Wsparcia Społecznego „Helper” przedłożyło do rozliczenia zrealizowanego zadania faktury VAT wystawione przed datą zawarcia umowy na realizację zadania, tj. faktura VAT Nr 1/11/2014 z 17.11.2014 r., faktura VAT Nr2/11/2014 z dnia 25.11.2014 r., faktura VAT Nr1/12/2014 z dnia 02.12.2014 r., faktura VAT Nr 1/10/2014 z dnia 20.10.2014 r. Umowa Nr 129/2014 z dnia 24.12.2014 r. określała jednoznacznie termin realizacji zadania od dnia jej podpisania, tj. od 24.12.2014 r. do dnia 31.12.014 r. Pomimo tego przy rozliczaniu wykonania zadania wydatki związane z opłaceniem w/w faktur zostały uznane za prawidłowe. Jednakże zarówno przeprowadzone postępowanie kontrolne, jak i prowadzony audyt zewnętrzny dotyczący realizacji zadania publicznego w 2014r. nie wykazały, że przyjęcie do rozliczenia wyżej wymienionych faktur, wystawionych przed dniem zawarcia umowy, stanowiło wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub nienależne jej pobranie. W ocenie Kolegium Izby, brak więc było uzasadnionych podstaw do formułowania zalecenia o treści jak w pkt 4 wystąpienia pokontrolnego, wskazującego na nieustalenie należności pieniężnych, w tym cywilnoprawnych, przypadających do zwrotu, nie wydanie przez Burmistrza Reszla decyzji o zwrocie kwot dotacji, czy też nie wyegzekwowanie dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Dlatego też Kolegium Izby uwzględniło zastrzeżenia Burmistrza Reszla w zakresie pkt 4 wystąpienia pokontrolnego.

Wobec powyższego postanowiono jak w sentencji.