

UCHWAŁA Nr 0102- 291/17
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 20 lipca 2017 roku

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń do zaleceń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 14 czerwca 2017 r. znak RIO.II.60-45/2017.

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:

oddala zastrzeżenia wniesione przez Prezydenta Olsztyna pismem znak Z.8124.4.16.2017 z dnia 23 czerwca 2017r.

UZASADNIENIE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej Miasta Olsztyn dotyczącą zbadania zasad, trybu udzielania oraz prawidłowości rozliczania dotacji udzielonych w latach 2010-2015 przez Miasto Olsztyn Stowarzyszeniu Europejskie Centrum Wsparcia Społecznego „Helper” z siedzibą w Olsztynie, zakończoną podpisaniem w dniu 26 maja 2017 r. protokołu kontroli.

W dniu 14 czerwca 2017 r., na podstawie wyników przeprowadzonej kontroli, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do Prezydenta Miasta Olsztyn 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 Miasta Olsztyn.

W dniu 6 lipca 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie wpłynęło pismo Prezydenta Olsztyna, znak znak Z.8124.4.16.2017 zawierające zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 14 czerwca 2017 r., w części dotyczącej pkt 1 . Prezydent Olsztyna poinformował, iż Gmina Olsztyn przed udzieleniem dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku przeprowadza procedurę otwartego konkursu zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Gmina Olsztyn podtrzymuje stanowisko, iż zmiany w umowie zawartej ze Stowarzyszeniem „Helper”

wprowadzone zostały aneksami ałbowiem dotyczyły dodatkowych środków z rezerwy celowej budżetu państwa na standaryzację już funkcjonującego Środowiskowego Domu Samopomocy dla osób chorych na Alzheimera. Jak wskazał Prezydent Olsztyna organizacje pozarządowe mogą zgłaszać wnioski o przyznanie dodatkowych środków z dotacji i ubiegać się o otrzymanie dodatkowych środków z rezerwy celowej na rozwój ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Na podstawie złożonych wniosków Prezydent Miasta występuje do Wojewody o przyznanie środków finansowych dla istniejących lub nowo tworzonych środowiskowych domów samopomocy i na podstawie decyzji Wojewody i po zmianie budżetu Miasta zawierane są aneksy do umów wcześniej zawartych albo umowy na utworzenie nowych domów samopomocy. W ocenie wnoszącego zastrzeżenia Prezydenta Olsztyna przyjęta procedura nie skutkuje naruszeniem prawa a w szczególności nie powoduje naruszenia ustawy o finansach publicznych i ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

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

Pismem z dnia 10 lipca 2017 r. znak RIO.I.-0104-155/17 zawiadomiono Miasto Olsztyn, iż zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych będą rozpatrywane na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 20 lipca 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. Przedstawiciel Miasta Olsztyn nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Kolegium Izby rozpatrując wniesione przez Prezydenta Olsztyna 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).

Kolegium Izby rozpoznając zastrzeżenia wniesione przez Prezydenta Olsztyna ustaliło, co następuje:

W piśmie znak Z.8124.4.16.2017 z dnia 23.06.2017 r. Prezydent Olsztyna wniósł zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 1 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Pana Prezydenta pismem znak RIO.II.60-45/2017 z dnia 14 czerwca 2017 r.

Powyższy wniosek pokontrolny brzmiał następująco:

„Przy udzielaniu i rozliczaniu dotacji przestrzegać:

a) 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 z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 z późn. zm.), 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 ustawy o finansach publicznych – pkt 2.3.7.3. str. 54-58, pkt 3.3.7.3. str. 82-87 protokołu kontroli,

b) przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj.: przestrzegać wyznaczenia w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ww. ustawy, terminu do składania ofert nie krótszego niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia, zgodnie z wymogiem art. 13 ust. 1 wymienionej ustawy – pkt 2.3.1.2. str. 43-44 protokołu kontroli, wspierać oraz powierzać w sferze, o której mowa w art. 4 ww. ustawy, 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 2.3.7.3. str. 54-58, pkt 3.3.7.3. str. 82-87 protokołu kontroli, egzekwować składanie sprawozdań z wykonania zadania publicznego określonego w umowie dotacji w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego, stosownie do art. 18 ust. 1 ww. ustawy – pkt 2.3.9.1. str. 59, pkt 3.3.9.1. str. 87-88 protokołu kontroli, ogłoszenie wyników otwartego konkursu ofert zamieszczać w Biuletynie Informacji Publicznej; w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń; na stronie internetowej organu administracji publicznej, stosownie do art. 13 ust. 3 ww. ustawy w zw. z art. 15 ust. 2j wym. ustawy – pkt 3.3.6. str. 78-79 protokołu kontroli,

c) zapisów zawartych umów, tj.:egzekwować składanie sprawozdań z wykonania zadania publicznego w terminach określonych w umowach dotacji – pkt 2.3.9.1. str. 59, pkt 3.3.9.1. str. 87-88, pkt 4.4.4. str. 103 protokołu kontroli, egzekwować wykazywanie w składanych sprawozdaniach z wykonania zadania publicznego poszczególnych kosztów odpowiednio do zapisów zawartych umów, celem oceny czy są one zgodne z odpowiednimi pozycjami kosztorysu – pkt 2.3.9.3.1. str. 60-62 protokołu kontroli”.

Odnosząc się do zastrzeżeń wniesionych przez Pana Prezydenta do ww. wniosku Kolegium Izby stwierdza, iż Prezydent wniósł zastrzeżenia do całego ww. cytowanego wniosku pokontrolnego nr 1. Analiza wniesionych zastrzeżeń wskazuje, że odnoszą się one w rzeczywistości nie do całego ww. wniosku pokontrolnego, a ograniczają się wyłącznie do wniosków pokontrolnych zawartych w punkcie 1 lit. a) i lit. b) tiret drugi.

Powyższe potwierdza także fakt, że Prezydent Olsztyna zawiadamiając pismem znak Z.8124.4.16.2017 z dnia 23.06.2017 r. o wykonaniu wniosków pokontrolnych wskazał m.in. „Ad. 1 Gmina Olsztyn zobowiązuje się dołożyć wszelkich starań w zakresie: przestrzegania terminowego składania ofert nie krótszego niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia dotyczącego otwartego konkursu ofert na realizację zadań zleconych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zamieszczania ogłoszeń wyników otwartego konkursu ofert w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Olsztyna, egzekwowania terminowego składania sprawozdań z wykonania zadania publicznego określonego w umowie dotacji tj. 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego, egzekwowania wykazywania w sprawozdaniach z wykonania zadania publicznego poszczególnych kosztów odpowiednio do zapisów zawartych umów”.

Wnioski pokontrolne sformułowane w punkcie 1 lit. a) i lit. b) tiret drugi zawarte w wystąpieniu pokontrolnym znak RIO.II.60-45/2017 z dnia 14 czerwca 2017 r. sformułowane na podstawie ustaleń kontroli wskazujących na:

a) aneksowanie w 2012 r. (aneks nr 1 z 10 maja 2012 r., aneks nr 2 z 22 czerwca 2012 r., aneks nr 3 z 28 sierpnia 2012 r., aneks nr 4 z 19 września 2012 r., aneks nr 5 z 29 listopada 2012 r.) umowy Nr Z.8124.3.1.2012 z 31 stycznia 2012 r. której przedmiotem „pierwotnie” było wg § 1 ust. 1 wyłącznie „(...) prowadzenie Środowiskowego Domu Samopomocy dla osób chorych na Alzheimer’a im. Jana Pawła II w Olsztynie przy ul. Artyleryjskiej 31/11, określonego szczegółowo w ofercie złożonej przez zleceniobiorcę w dniu 16 stycznia 2012 roku (...)”. Urząd Miasta Olsztyna podpisał ww. umowę ze Stowarzyszeniem Europejskie Centrum Wsparcia Społecznego „Helper” z siedzibą w Olsztynie. W wyniku aneksowania ww. umowy, zawartej po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 z późn. zm.) której przedmiotem było „pierwotnie”

odpowiednio do ogłoszenia otwartego konkursu ofert wyłącznie prowadzenie środowiskowego domu samopomocy od dnia 1.03.2012 r. do dnia 31.12.2012 r. zapisano (po aneksach) dotację z przeznaczeniem na prace remontowe, zakup wyposażenia, na wykonanie ogrodzenia i zagospodarowanie terenu wokół budynku oraz na inwestycje, które to wydatki nie stanowiły prowadzenia środowiskowego domu samopomocy. Finalnie w 2012 stowarzyszeniu „Helper” na podstawie ww. umowy z aneksami udzielono dotacji:

238.398,00 zł z przeznaczeniem na koszty utrzymania miejsc oraz koszty eksploatacji budynku,

4.043.714,00 zł z przeznaczeniem na prace remontowe, zakup wyposażenia, na wykonanie ogrodzenia i zagospodarowanie terenu wokół budynku oraz na inwestycje,

b) aneksowanie w 2013 r. (aneks nr 1 z 6 marca 2013 r., aneks nr 2 z 5 czerwca 2013 r., aneks nr 3 z 29 sierpnia 2013 r., aneks nr 4 z 29 listopada 2013 r., aneks nr 5 z 13 grudnia 2013 r.) umowy Nr Z.8124.4.1.2013 z 23.01.2013 r. o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą prowadzenie na terenie miasta Olsztyna Środowiskowego Domu Samopomocy – typ C na 60 miejsc zawartej ze Stowarzyszeniem Europejskie Centrum Wsparcia Społecznego „Helper”, w wyniku czego w wym. umowie, zawartej po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, której przedmiotem było „pierwotnie” odpowiednio do ogłoszenia otwartego konkursu ofert prowadzenie środowiskowego domu samopomocy zapisano (po aneksach) dotację z przeznaczeniem na: 409.931,00 zł – wykonanie izolacji fundamentów, osuszenie pomieszczeń piwnicznych w budynku oraz modernizację zagospodarowania terenu wokół śds wraz z adaptacją dodatkowej powierzchni na cele rekreacyjne dla podopiecznych, 2.175.385,00 zł – poszerzenie (o kolejny budynek) działalności Środowiskowego Domu Samopomocy Centrum Alzheimera Dar Serca – wykonanie prac adaptacyjnych budynku przy ul. Jacka Kuronia w Olsztynie położonego zgodnie z ewidencją gruntów i budynków na działce zabudowanej nr 1/164 obręb 31, pozwalających na dostosowanie obiektu do potrzeb ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Finalnie w 2013 r. Stowarzyszeniu „Helper” udzielono na podstawie ww. umowy z aneksami dotację z przeznaczeniem na:

712.200,00 zł – bieżącą działalność – koszty utrzymania 60 miejsc dziennych oraz 6 miejsc całodobowych,

409.931,00 zł – wykonanie izolacji fundamentów, osuszenie pomieszczeń piwnicznych w budynku oraz modernizację zagospodarowania terenu wokół śds wraz z adaptacją dodatkowej powierzchni na cele rekreacyjne dla podopiecznych,

2.175.385,00 zł – poszerzenie działalności Środowiskowego Domu Samopomocy Centrum Alzheimera Dar Serca – wykonanie prac adaptacyjnych budynku przy ul. Jacka Kuronia w

Olsztynie położonego zgodnie z ewidencją gruntów i budynków na działce zabudowanej nr 1/164 obręb 31, pozwalających na dostosowanie obiektu do potrzeb ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

W ocenie Kolegium Izby, nieprawidłowym było „rozszerzanie” aneksami zakresów ww. umów, które pierwotnie obejmowały prowadzenie środowiskowych domów samopomocy, o dodatkowe zadania takie jak zakup wyposażenia, remonty, inwestycje czy adaptacje (w tym kolejnych budynków). Należy także wskazać, że zadania na podstawie ww. umów realizowało Stowarzyszenie Europejskie Centrum Wsparcia Społecznego „Helper” wybrane po przeprowadzeniu przez Urząd Miasta Olsztyna otwartych konkursów ofert na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zarówno w ogłoszeniach otwartych konkursów ofert jak i w złożonych przez ww. Stowarzyszenie ofertach wskazywano wyłącznie na prowadzenie środowiskowych domów samopomocy, nie zapisując możliwości rozszerzenia tego zadania o zakup wyposażenia, remonty, inwestycje czy adaptacje kolejnych budynków.

Prawidłowość powyższych wniosków pokontrolnych skierowanych do Prezydenta Olsztyna, sformułowanych na podstawie stwierdzonego stanu faktycznego w którym umowy na prowadzenie środowiskowych domów samopomocy „rozszerzano” aneksami o prace inwestycyjne czy adaptacyjne, potwierdza także stanowisko Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie zawarte w uchwale Nr 0102-212/17 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.

Reasumując powyższe w ocenie Kolegium Izby w trakcie kontroli przeprowadzonej w Mieście Olsztyn w sposób prawidłowo ustalono stan faktyczny, w sposób prawidłowy wskazano przepisy prawne w przypadku naruszenia przez stan zastany oraz prawidłowo sformułowano na tej podstawie wnioski pokontrolne, do których zastrzeżenia wniósł Prezydent Olsztyna. W ocenie Kolegium Izby powyższego nie zmienia fakt, stwierdzony już w czasie kontroli doraźnej przeprowadzonej w Mieście Olsztyn, że „(...) zmiany wprowadzone w umowie aneksami dotyczyły dodatkowych środków z dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa na standaryzację już funkcjonującego Środowiskowego Domu Samopomocy dla osób chorych na Alzheimera prowadzonego na zlecenie Gminy Olsztyn przez ECWS HELPER, z którym uprzednio zawarto po przeprowadzeniu procedury konkursowej umowę”. Zlecający realizację zadania ogłaszając otwarty konkurs ofert na prowadzenie środowiskowego domu samopomocy winien, w ocenie Kolegium Izby, przewidzieć i zapisać w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert możliwość udzielenia dotacji na wyposażenie tych ośrodków, prace inwestycyjne czy prace adaptacyjne obejmujące kolejne budynki. Źródło pochodzenia środków otrzymanych przez Miasto Olsztyn, w tym przypadku środki z dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa, nie zwalniają zlecającego

realizację zadania, tj. Prezydenta Olsztyna od prawidłowego zaplanowania ich rozdysponowania na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z 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.

Dlatego też Kolegium Izby zalecenie pokontrolne opisane w piśmie z dnia 14 czerwca 2017r. znak RIO.II.60-45/2017 uznało za prawidłowe i w tym zakresie oddaliło zastrzeżenia Prezydenta Olsztyna.

Wobec powyższego postanowiono jak w sentencji.




PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
Luana Bendorf-Bandorf

Uzasadnienie uchwały K.I.

Sporządził



