



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.004.02.2021

Pan
Marek Duszyński
Prezes Fundacji
„Szansa dla Gmin”
Al. Jerozolimskie 11/19 lok. 14
00-508 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/045 Gospodarowanie majątkiem Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Fundacja „Szansa dla Gmin” ¹ , Al. Jerozolimskie 11/19 lok. 14, 00-508 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Duszyński, Prezes, od 3 czerwca 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Jan Sochacki, Prezes, od 14 czerwca 2012 r. do 31 maja 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonanie dotowanych projektów i uzyskanie zakładanych rezultatów. 2. Legalność i gospodarność wykorzystania środków.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, jeżeli obejmował on działania związane ze środkami, których rozliczenie nastąpiło w terminie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Ewa Przywara, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/25/2021 z 22 kwietnia 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli t. I, str. 1)</p>

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	<p>Fundacja zrealizowała objęte kontrolą trzy projekty polegające na organizacji wypoczynku dla dzieci rolników. Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników (dalej: FSUSR lub Fundusz) dofinansował wypoczynek 3125 uczestników, czyli 91,9% planowanej ich liczby. Fundacja spełniała warunki ubiegania się o dofinansowanie z FSUSR. Realizowano przewidziane w projektach zadania z zakresu promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej. Rozliczone w sprawozdaniach Fundacji jednostkowe koszty zakwaterowania, wyżywienia i transportu uczestników wypoczynku nie odbiegały od cen rynkowych.</p> <p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wielokrotnego naruszania postanowień umów zawartych z FSUSR oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴. W 2018 r. i w 2020 r. wprowadzano operacje do systemu księgowego bez ich trwałego zaksięgowania, co było niezgodnie z art 23 ust. 1 uor. Okresy sprawozdawcze nie były zamykane. Zestawienia z księgi głównej za lata 2018-2020 nie zawierały zapisów. Tym samym Fundacja naruszyła art. 24 ust. 1 uor, stanowiący, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, sprawdzalnie i bieżąco.</p> <p>Fundacja nie opracowała i nie wdrożyła polityki rachunkowości, co naruszało art. 10 ust. 1 uor. Nie prowadzono wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej związanej z realizacją projektów, a część oryginalnych</p>
---------------------	--

¹ Dalej: Fundacja.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

³ NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm., dalej: uor.

dowodów dokumentujących poniesione wydatki nie posiadało opisów wskazujących źródło finansowania lub dekretacji księgowych.

Przechowywana przez Fundację dokumentacja realizacji projektów była niekompletna, co było niezgodne z art. 92h ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁵ oraz umowami zawartymi z FSUSR. Między innymi nie przedstawiono NIK 16 z 31 wybranych do kontroli dzienników zajęć i dziewięciu z 11 kart kwalifikacyjnych uczestników. Z objętej kontrolą dokumentacji 37 wychowawców i kierowników wypoczynku, w 11 przypadkach brak było potwierdzenia niekaralności oraz wymaganych kwalifikacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie dotowanych projektów i uzyskanie zakładanych rezultatów

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017-2020 Fundacja zawarła z FSUSR dziewięć porozumień i umów, które FSUSR miał dofinansować kwotą 5 119,5 tys. zł. Wszystkie dotyczyły organizacji wypoczynku dla dzieci i młodzieży, których co najmniej jedno z rodziców lub opiekunów prawnych było ubezpieczone w pełnym zakresie w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS) albo pobierało stamtąd emeryturę lub rentę. FSUSR przekazywał dopłatę do wypoczynku wynoszącą 750 zł na jedno dziecko, a kwota dofinansowania nie mogła przekroczyć 80% rzeczywiście poniesionych i udokumentowanych kosztów wypoczynku. Zgodnie z wymaganiami FSUSR, przedstawiane mu rozliczenia dotyczyły dotacji i limitu wkładu własnego. Nie obejmowały one części kosztów Fundacji uznanych w umowie z FSUSR za niekwalifikowalne i jednocześnie nie wymagały rozliczenia całości wpłat pobieranych od opiekunów za skorzystanie przez dzieci z wypoczynku.

(akta kontroli t. I, str. 36-38)

1.2. Szczegółową kontrolą objęto dwa porozumienia i umowę, które dofinansowano z FSUSR największymi kwotami, tj.: Porozumienie nr FS-451-474-55/240/17 z dnia 4 lipca 2017 r. (dalej: projekt nr 1), Porozumienie nr FS.451.256.32.253.2018 z dnia 22 czerwca 2018 r. (dalej: projekt nr 2), Umowa o wsparcie nr FS.451.165.31.77.2019 z dnia 17 czerwca 2019 r. (dalej: projekt nr 3).

W objętych kontrolą projektach Fundacja zrealizowała 40 turnusów wypoczynkowych (projekt nr 1 – 12, projekt nr 2 – 14 i projekt nr 3 – 14). FSUSR miał dofinansować kwotą 2 550,0 tys. zł wypoczynek - 3400 uczestników (projekt nr 1 - 1200; projekt nr 2 - 1200 i projekt nr 3 - 1000). W ostatecznej wersji szczegółowych sprawozdań merytorycznych, złożonych przez Fundację, wykazano 3239 uczestników wypoczynku (projekt nr 1 - 1157, projekt nr 2 - 1195, projekt nr 3 - 887). W wyniku przeprowadzonej przez Fundusz weryfikacji, liczba uczestników objętych dofinansowaniem została ostatecznie zmniejszona do 3125 (projekt nr 1 - 1132, projekt nr 2 - 1130 i projekt nr 3 - 863). Spośród 114 przypadków, dla których nie uznano rozliczenia, w 68 przypadkach nie potwierdzono, że opiekun dzieci był ubezpieczony w KRUS. W 39 przypadkach na listach przedłożonych do rozliczenia przez Fundację wykazano dzieci, których obecności nie potwierdzała dokumentacja z kontroli KRUS. W pięciu przypadkach nie przedłożono orzeczenia sądu potwierdzającego przebywanie dziecka pod opieką prawną osoby zgłoszonej, jako uprawniona do dofinansowania. W jednym przypadku przedłożona lista obejmowała

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1327, ze zm., dalej: ustawa o systemie oświaty.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

mniejszą liczbę uczestników turnusu. W jednym przypadku stwierdzono brak oświadczenia opiekuna upoważniającego FSUSR do przetwarzania danych osobowych. Na tych podstawach FSUSR pomniejszył kwotę dofinansowania o 85,5 tys. zł.

(akta kontroli t. I, str. 65-66; t. II, str. 34-56, 76-86, 123-150, 186-195, 235-262, 300-306)

1.3. Na podstawie informacji uzyskanych z FSUSR stwierdzono, że pracownicy KRUS przeprowadzili kontrole w trakcie 18 z 28 turnusów, zorganizowanych w ramach projektów nr 2 i nr 3. Kontrole te obejmowały m.in.: stan liczbowy uczestników, ubezpieczenie uczestników powyżej 16 roku życia, ubezpieczenie i kwalifikacje kadry pedagogicznej oraz działania dotyczące promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej. Podczas trzech z tych kontroli stwierdzono nieprawidłowości. Dotyczyły one braku polis NNW dzieci i kadry oraz OC kadry. Brak było zaświadczeń o niekaralności i dokumentacji potwierdzającej kwalifikacje niektórych członków kadry zatrudnionej na turnusach. Przedłożona do kontroli lista uczestników jednego turnusu zawierała nieaktualne dane. W dwóch przypadkach liczba kart kwalifikacyjnych nie zgadzała się z liczbą uczestników turnusów.

(akta kontroli t. II str. 76-86, 186-195, 300-306; t. III str. 1-182, 812-817)

1.4. Przedstawiona przez Fundację dokumentacja realizacji projektów była niekompletna, co było niezgodne z art. 92h ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz umowami z FSUSR. Omówiono to w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W przedstawionych do kontroli dziennikach zajęć odnotowywane były zajęcia prowadzone przez wychowawców oraz realizacja planu pracy, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie wypoczynku dzieci i młodzieży⁷. Ponadto, w przywołanych w punkcie 1.3. kontrolach KRUS nie stwierdziły nieprawidłowości w omawianym zakresie. Na tej podstawie, pomimo braków dokumentacji, NIK ocenia, że realizowano zakres rzeczowy zadań przewidziany w umowach z FSUSR, w tym działania dotyczące promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej.

(akta kontroli t. III, str. 183-808)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Fundacja nie posiadała kompletu wymaganej dokumentacji związanej z realizowanymi projektami. Do szczegółowej kontroli dokumentacji wybrano po dwa turnusy z każdego badanego projektu⁸. Fundacja nie okazała 16 z 31 wybranych do kontroli dzienników zajęć prowadzonych przez wychowawców wypoczynku⁹ oraz dziewięciu z 11 kart kwalifikacyjnych uczestników kolonii¹⁰. Z wybranej do kontroli dokumentacji dotyczącej 32 wychowawców dla dziewięciu nie przedstawiono potwierdzenia ich kwalifikacji i niekaralności, natomiast w dokumentacji dwóch kierowników kolonii (z sześciu objętych kontrolą) brakowało dokumentów potwierdzających niekaralność oraz ukończenie kursu na kierownika wypoczynku¹¹.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że brakujące dokumenty zaginęły prawdopodobnie podczas remontu lub w przypadku dokumentów potwierdzających kwalifikacje wychowawców „mogło się zdarzyć, że wychowawca nie posiadał skanera i nie

⁷ Dz. U. poz. 452., dalej: rozporządzenie w sprawie wypoczynku dzieci i młodzieży.

⁸ Projekt nr 1: Czarna Góra, 9-21 lipca 2017 r.; Sarbinowo, 26 czerwca - 8 lipca 2017 r.; projekt nr 2: Ponorinie, 12-22 lipca 2018 r.; Zakopane, 12-22 lipca 2018 r.; projekt nr 3: Nowęcín, 3-13 lipca 2019 r.; Kały Rybackie, 3-13 lipca 2019 r.

⁹ Obowiązek prowadzenia dziennika zajęć wynika z § 5 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wypoczynku dzieci i młodzieży.

¹⁰ O których mowa w art. 92k ust 1 ustawy o systemie oświaty.

¹¹ Obowiązek przedstawienia takich dokumentów wynika z art. 92p ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty.

był w stanie dostać swoich dokumentów do biura. Miał ze sobą oryginały dokumentów do okazania na koloniach”.

(akta kontroli t. I, str. 702; t. II str. 34-56, 123-150, 235-262, 523-526; t. III, str. 183-808)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, iż zgodnie z art. 92h ust. 4 ustawy o systemie oświaty organizator wypoczynku zobowiązany jest do przechowywania dokumentacji dotyczącej wypoczynku przez okres pięciu lat od dnia usunięcia zgłoszenia wypoczynku z bazy wypoczynku. Oprócz ww. przepisów Fundacja naruszyła zawarte z FSUSR umowy, które w § 4 ust. 8 (projekt nr 1), § 4 ust. 6 pkt 3 (projekt nr 2) oraz § 7 ust. 2 pkt 3 umów (projekt nr 3) również zobowiązywały do przechowywania dokumentacji przez okres 5 lat.

2. W ogłoszeniach zamieszczonych na stronie internetowej o organizowanym wypoczynku (<http://szansadlagmin.pl>) oraz na plakatach propagujących kolonie letnie w 2019 r. i w 2020 r. nie podano pełnej treści określonej porozumieniami i umowami zawartymi z FSUSR.

Naruszało to § 4 ust. 4 pkt 3 i 4 porozumień w sprawie projektów nr 1 i 2 oraz § 7 ust. 1 pkt 15 i 16 umów dotyczących projektu nr 3 oraz umów zawartych w 2020 r. Postanowienia te wymagały zamieszczania we wszystkich materiałach podawanych do publicznej wiadomości, związanych z realizacją wypoczynku informacji, że „wypoczynek (...) w formie kolonii (...) w ramach programu promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej został dofinansowany ze środków Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w kwocie 750 zł na każdego uczestnika”. Informację tę należało zamieścić w szczególności na stronie internetowej pod rygorem zastosowania kary umownej.

Według wyjaśnień Prezesa Fundacji brak informacji na stronie internetowej, że wypoczynek został dofinansowany przez Fundusz w wysokości 750 zł na 1 uczestnika zaistniał z winy informatyka, który wiedział, że taka informacja jest niezbędna. Prezes Fundacji wyjaśnił też, że na plakatach propagujących kolonie letnie 2019 r. i 2020 r. informacji o dofinansowaniu wypoczynku przez Fundusz w wysokości 750 zł na jednego uczestnika „z winy osoby, która projektowała ten plakat”.

Zgodnie z ww. umowami, obowiązek zamieszczenia wymaganych informacji spoczywał na organizatorze wypoczynku, tj. Fundacji reprezentowanej przez jej Prezesa.

(akta kontroli t. II str. 34-56, 123-150, 235-262, 315-332, 339-353, 420-424, 430, 433-441, 443, 446)

3. Fundacja z opóźnieniem poinformowała Fundusz o zmianie miejsca realizacji jednego z turnusów w ramach projektu nr 3. Stanowiło to naruszenie § 8 ust. 1-4 umowy o wsparcie nr FS.451.165.31.77.2019, zgodnie z którym dokonanie zmiany terminu lub miejsca organizacji turnusu odbywa się na wniosek organizatora wypoczynku za zgodą Funduszu. Wniosek zgodny ze wzorem zawartym w umowie powinien być złożony w Biurze Zarządu Funduszu w formie pisemnej lub na adres e-mail najpóźniej na trzy dni (do godz. 16⁰⁰) przed rozpoczęciem danego turnusu. Fundacja odwołała turnus zaplanowany w terminie 30 lipca - 9 sierpnia 2019 r. w ośrodku DAR-Bull w Sarbinowie. Zamiast tego zorganizowano turnus w dniach 29 lipca – 8 sierpnia 2019 r. w ośrodku „Sawa” w Stęgnie. Do ww. umowy nie zawarto z Funduszem aneksu o zmianie miejsca organizacji turnusu. Fundusz rozliczył koszty realizacji turnusu w nowym miejscu, natomiast naliczył karę w wysokości 2% maksymalnej wysokości przyznanego dofinansowania, tj. 15 tys. zł.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że „W dniu 1 lipca 2019 r. lub 2 lipca 2019 r. złożyliśmy drogą elektroniczną wniosek o odwołanie turnusu w Ośrodku Dar BULL w terminie 30.07.2019-09.08.2019 (brak potwierdzenia wysłania e-mail)

i zorganizowania dodatkowego turnusu w Stegnie w terminie 29.07-08.08.2019 wiadomość jednak do Funduszu nie dotarła. W dniu 31 złożyliśmy ponownie pismo ws. akceptacji zmian w umowie o wsparcie. Jednak nie dostaliśmy na to zgody z powodu nie dotrzymania terminu 3 dniowego. Stąd brak aneksu nr 2 informującego o tych zmianach”.

(akta kontroli t. I str. 581-582, 598-599, t. II, str. 235-262, 300-306, 443, 446)

OCENA CZĄSTKOWA

Fundacja zrealizowała objęte kontrolą projekty. Realizacja zadań nie była właściwie udokumentowana, jednak przedstawione dokumenty i kontrole KRUS potwierdzają realizację przewidzianych umowami działań, w tym dotyczących promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej. Stwierdzone w omawianym zakresie nieprawidłowości zaprezentowano w sekcji powyżej.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Legalność i gospodarność wykorzystania środków

2.1. Zgodnie ze Statutem z dnia 2 września 2009 r. oraz wpisem w Krajowym Rejestrze Sądowym Fundacja prowadzi działalność na rzecz rolników i członków ich rodzin. W związku z tym, Fundacja spełniała warunki uzyskania dotacji z FSUSR na potrzeby kontrolowanych projektów. Fundacja spełniała również wymagania stawiane organizatorom wypoczynku określone w art. 92c ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty.

(akta kontroli t. I, str. 3-11, 29-33; t. II str. 524, 526)

2.2. Fundacja nie prowadziła prawidłowo ksiąg rachunkowych i dokumentacji finansowo-księgowej kontrolowanych projektów. Kontrola stwierdziła wielokrotne naruszenia przepisów uor oraz postanowień umów z FSUSR, co zostało omówione w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W trakcie kontroli zbadano 41 dowody księgowe na łączną kwotę 1615 tys. zł, na podstawie których dokonano rozliczeń kontrolowanych projektów w FSUSR. Dowody księgowe dotyczyły zdarzeń i okresów realizacji projektów oraz spełniały wymogi formalne określone w art. 21 ust. 1 pkt 1-5 uor.

(akta kontroli t. I, str. 41-60, 376-413, 462-503, 541-552; t. II str. 460-471, 476-481, 524, 526)

2.3. Według ofert i informacji szczegółowych przedłożonych FSUSR przed podpisaniem umowy, Fundacja miała pobierać od rodziców dzieci korzystających z wypoczynku opłaty w wysokości 400 zł na dziecko w projekcie nr 1, 450 zł w projekcie nr 2 i 500 zł w projekcie nr 3. Ponadto w projekcie nr 1 i nr 2 przewidziano wpłaty wynoszące na uczestnika wypoczynku po 50 zł ze środków Fundacji i po 50 zł z innych źródeł. W projekcie nr 3 analogiczne wpłaty miały wynieść po 10 zł na uczestnika.

Ustalono, że część opiekunów w projekcie nr 1 wpłacała po 450 zł. Według wyjaśnień Prezesa, w 2017 r. uczestnicy z województwa podlaskiego podjęli decyzję o bogatszym programie atrakcji turystyczno-krajoznawczych (m.in. więcej wejść na baseny termalne) i w związku z tym dobrowolnie wpłacali po 450 zł. Powiększone wpłaty nie były przewidziane w ww. ofertach i informacjach szczegółowych. Natomiast umowy o udzielenie wsparcia z FSUSR nie odnosiły się bezpośrednio do wysokości opłat pobieranych od opiekunów dzieci za uczestnictwo w koloniach. Umowy wymagały rozliczenia na jednego uczestnika kolonii 750 zł dotacji z FSUSR i minimum 137,50 zł wkładu z innych źródeł. Stanowiło to odpowiednio 80% i 20% minimalnej sumy 937,50 zł, którą trzeba było rozliczyć w ramach tzw. kosztów kwalifikowanych.

(akta kontroli t. II, str. 477, 481, 521-522)

W projekcie nr 1 rozliczono 1 144 188 zł na 1132 uczestników, z czego 849 000 zł środków FSUSR (przed pomniejszeniem o kary umowne) oraz 295 188 zł pochodzących z innych źródeł. W przeliczeniu na jednego uczestnika 750 zł pochodziło z dofinansowania otrzymanego z FSUSR, a 260 zł z innych źródeł. Uwzględniając tylko dofinansowanie z FSUSR oraz przewidziane w ofercie opłaty opiekunów (po 400 zł na dziecko) rozliczeniu w FSUSR nie podlegało 157 612 zł.

W projekcie nr 2 rozliczono 1 120 446 zł na 1130 uczestników, z czego 846 125 zł środków pochodzących z FSUSR (przed pomniejszeniem o kary umowne) oraz 274 346 zł z innych źródeł. W przeliczeniu na jednego uczestnika 748,8 zł pochodziło z FSUSR, a 242,8 zł z innych źródeł. Uwzględniając tylko dofinansowanie z FSUSR oraz opłaty rodziców (po 450 zł na dziecko) rozliczeniu nie podlegało 235 544 zł.

W projekcie nr 3 rozliczono 881 580 zł na 863 uczestników, z czego 647 068 zł dotacji z Funduszu (przed pomniejszeniem o kary umowne) oraz 234 512 zł z innych źródeł. W przeliczeniu na jednego uczestnika 749,8 zł pochodziło z dofinansowania otrzymanego z Funduszu, a 271,7 zł z innych źródeł. Uwzględniając tylko dofinansowanie z FSUSR oraz wpłaty rodziców (po 500 zł na dziecko) pozostało 196 988 zł, które nie podlegały rozliczeniu z Funduszem.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że w rozliczeniach z FSUSR zawierane były koszty żywienia, zakwaterowania, realizacji programu promocji zdrowia, transportu oraz ubezpieczenia uczestników. Pozostałe koszty takie jak: koszty organizacji kolonii, zakup materiałów biurowych, delegacje osób poszukujących ośrodków kolonijnych, lekarstwa dla uczniów, nagrody dla uczestników, słodycze, pamiątki, zwrot kosztów dojazdu do ośrodków kadry, czynsz za biuro, opłaty za energię elektryczną – są kosztami niekwalifikowanymi i nie podlegają rozliczeniu, choć są niezbędne aby zorganizować kolonie. Koszty te pokryte zostały ze środków własnych Fundacji oraz ze środków wpłacanych przez rodziców.

(akta kontroli t. II, str. 76-86, 186-195, 300-303, 478, 481)

2.4. Przy realizacji kontrolowanych projektów Fundacja przestrzegała zasad zlecenia realizacji zadań podmiotom zewnętrznym. Ceny zakupionych usług odpowiadały cenom rynkowym. Jednakże umowy zawierane z ośrodkami wypoczynkowymi, nie zabezpieczały we właściwy sposób interesów Fundacji. Omówiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

W badanych projektach najwyższe kwotowo wydatki dotyczyły zakwaterowania i żywienia dzieci i młodzieży. Wyniosły one 786,1 tys. zł w projekcie nr 1; 885,3 tys. zł w projekcie nr 2 i 633,0 tys. zł w projekcie nr 3. Średnie koszty zakwaterowania i żywienia jednego uczestnika wyniosły w kolejnych projektach 694,41 zł, 783,43 zł i 768,25 zł. Koszty zakwaterowania, żywienia i transportu uczestników wypoczynku nie odbiegały od rynkowych.

(akta kontroli t. II str. 57-70, 151-166, 263-277)

2.5. Umowy z dnia 10 lipca 2018 r. oraz z dnia 26 czerwca 2020 r. zawarte pomiędzy Fundacją, a Domem Wczasowym z siedzibą w Olczy Stachonie podpisał w imieniu zleceniobiorcy podmiot z innym nr NIP od tego, z którym te umowy zawarto.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że NIP wskazany w umowie jest błędny, gdyż został wpisany przez omyłkę, a właścicielka Ośrodka nie zwróciła Fundacji na to uwagi.

(akta kontroli t. II, str. 426, 429-430)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2018-2020 nie ujmowano w księgach rachunkowych Fundacji dowodów dokumentujących operacje gospodarcze. W 2019 r. w ogóle nie wprowadzono do systemu księgowego faktur dotyczących zakupów, a tylko do buforu wprowadzono wyciągi bankowe i raporty kasowe. W 2018 r. i w 2020 r. dowody księgowe wprowadzono do buforu systemu, ale operacje nie zostały trwale zaksięgowane, co było niezgodnie z art 23 ust. 1 uor stanowiącym, że zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały z zastosowaniem środków i procedur chroniących przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisu. Okresy sprawozdawcze nie były zamykane, co naruszało art. 12 ust. 2 pkt 1 i ust. 5 uor zgodnie, z którym zamknięcie ksiąg rachunkowych polega na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów księgowych. Zestawienia z księgi głównej za lata 2018-2020 nie zawierały zapisów. Tym samym Fundacja naruszyła art. 24 ust. 1 uor, stanowiący że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco.

(akta kontroli t. I, str. 462-500)

Prezes wyjaśnił, że Fundacja ze względu na ograniczone zasoby finansowe nie zatrudniała osoby do prowadzenia księgowości, operacje gospodarcze wprowadzała do systemu księgowego, księgowa Związku Zawodowego Rolników „Samoobrona” na zasadach wolontariatu w wolnych chwilach i prawdopodobnie z braku czasu nie zostały te operacje zaksięgowane. W roku 2019 z braku wykwalifikowanej osoby nie zostały wprowadzone do systemu księgowego faktury zakupowe, a jedynie wyciągi bankowe i raporty kasowe do bufora w celu weryfikacji należności wobec ośrodków.

(akta kontroli t. I, str. 499-500)

2. Fundacja nie posiadała dokumentacji opisującej w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1 uor. Przepis ten wymaga m.in. określenia sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym zakładowego planu kont i wykazu kont rachunkowych lub tworzącego je wykazu zbiorów danych systemu informatycznego, a także metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego.

Prezes Fundacji oświadczył, że nie podjęto uchwały w sprawie zasad (polityki) rachunkowości i zobowiązał się, że na najbliższym posiedzeniu Fundacji taka uchwała zostanie podjęta.

(akta kontroli t. I, str. 35)

Do dnia zakończenia kontroli nie podjęto uchwały w tej sprawie.

3. Dla objętych kontrolą projektów Fundacja nie prowadziła wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej, w sposób zgodny z zasadami uor i umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 7 porozumienia obowiązującego w projekcie nr 1, § 4 ust. 6 pkt 2 porozumienia dotyczącego projektu nr 2 oraz § 7 ust. 2 pkt 2 umowy o wsparcie w projekcie nr 3.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że „Fundacja nie prowadziła wyodrębnionej księgowości dla poszczególnych projektów, gdyż przeważająca działalność Fundacji to organizacja kolonii, nie zajmuje się innymi działaniami”.

(akta kontroli t. I, str. 462-500)

4. Z 41 objętych kontrolą dowodów księgowych 12 nie posiadało opisów lub nie były z nimi w sposób trwały połączone. Było to niezgodne z ust. 4 pkt 5 załącznika nr 1 do porozumienia dotyczącego projektu nr 1 oraz ust. 3 pkt 5 załączników nr 1 do porozumienia i umowy obowiązujących w projektach nr 2 i nr 3.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że oryginały nie zawierały na odwrocie opisów, gdyż często były one umieszczone na kopii, ponieważ Fundusz często wymagał zmian w opisie i istniało kilka kopii z różnymi opisami, które były kserowane jako załączniki do rozliczenia. Według Prezesa, niektóre oryginały faktur nie zawierały opisu merytorycznego, gdyż ich wielkość i rodzaj papieru nie pozwalały pomieścić obszernych opisów jakich wymaga umowa z Funduszem. Zdaniem Prezesa opisy te były złożone na kopiach tych faktur.

(akta kontroli t. I, str. 503; t. II, str. 479-481)

5. W przypadku 11 spośród 41 skontrolowanych dowodów księgowych, na ich oryginałach nie potwierdzono sprawdzenia pod względem merytorycznym lub formalno-rachunkowym lub brak było dekretacji dotyczącej ujęcia w księgach rachunkowych, co było niezgodne z art. 21 ust. 6 uor stanowiącym, że dowód księgowy powinien zawierać stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że nie potwierdzono sprawdzenia pod względem merytorycznym lub formalno-rachunkowym oraz brakowało dekretacji przez niedopatrzenie.

(akta kontroli t. I, str. 41-60, 376-413, 481-495, 542-552; t. II, str. 460-471, 476-481, 524-526)

6. W podpisanych przez Fundację umowach o zakwaterowanie i wyżywienie dotyczących realizacji kontrolowanych projektów nie zawarto postanowień o karach umownych, w przypadku nienależytego wywiązania się z usług przez ośrodki wczasowe, w których odbyły się turnusy. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 porozumień do projektów nr 1 i nr 2 (FS-451-474-55/240/17 i FS.451.256.32.253.2018) oraz § 7 ust. 1 pkt 3 umowy dotyczącej projektu nr 3 (FS.451.165.31.77.2019) do obowiązków organizatora wypoczynku należy z należytą starannością gospodarować środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację wypoczynku.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że w umowach z Ośrodkami kolonijnymi nie zawarto postanowień o karach umownych, w przypadku nienależytego wywiązania się z usług przez Ośrodki, w których odbywały się kolonie, gdyż są to ośrodki z którymi Fundacja współpracowała od lat i do których nie miała zastrzeżeń. Prezes podał, że „w momencie gdy występowały jakieś zastrzeżenia lub nieprawidłowości na bieżąco były one wyjaśniane z właścicielami ośrodków, zawsze dokładaliśmy starań aby pobyt dzieci na koloniach był atrakcyjny i na najwyższym poziomie”.

(akta kontroli t. II, str. 34-56, 123-150, 235-262, 429)

7. W umowach zawieranych przez Fundację z ośrodkami wypoczynkowymi zobowiązano te ośrodki do realizacji wypoczynku zgodnie z już nieobowiązującym w dniu zawierania umów rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r.¹² w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania¹³, mimo że w porozumieniach i umowach o wsparcie z FSUSR Fundacja została zobowiązana do stosowania rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie wypoczynku dzieci i młodzieży. Stanowił o tym § 4 ust. 4 pkt 2 porozumień do projektów nr 1 i nr 2 (FS-451-474-55/240/17, FS.451.256.32.253.2018) oraz § 7 ust. 1 pkt 14 umowy do projektu nr 3 (FS.451.165.31.77.2019).

¹² Rozporządzenie uchylono z dniem 1 kwietnia 2016 r.

¹³ Dz. U. Nr 12 poz. 67, ze zm.

Według Prezesa Fundacji nastąpiło to przez niedopatrzenie i mimo, że umowy te były okazywane w różnych instytucjach nikt nie zwrócił Fundacji na to uwagi.

(akta kontroli t. I, str. 557-599; t. II str. 426, 429)

8. W przypadku turnusu realizowanego w Ośrodku Leśna Przystań w terminie 25 lipca - 4 sierpnia 2019 r. – wkład własny Fundacji w rozliczeniu turnusu wyniósł 19,71% ponieważ, zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa Fundacji, nie było więcej kosztów kwalifikowanych. Zgodnie z § 3 ust. 2 umowy o wsparcie dla projektu nr 3 (FS.451.165.31.77.2019) „inne źródła finansowania, w tym wpłaty rodziców lub opiekunów prawnych, wkład własny Organizatora, nie mogą stanowić mniej niż 20% rzeczywiście poniesionych i udokumentowanych kosztów pobytu uczestnika Wypoczynku”.

(akta kontroli t. II, str. 443, 447, 300-306)

OCENA CZĄSTKOWA

Fundacja spełniała warunki ubiegania się o dofinansowanie FSUSR. Koszty zakwaterowania, wyżywienia i transportu uczestników wypoczynku nie odbiegały od cen rynkowych. Stwierdzono jednak, że Fundacja nie prowadziła prawidłowej ewidencji księgowej i nie opisywała części dowodów księgowych w sposób wymagany przepisami uor i postanowieniami umów zawartych z FSUSR. Fundacja nie posiadała zasad (polityki) rachunkowości. Nie wyodrębniła analitycznych kont księgowych, na których ewidencjonowane powinny być koszty wykazywane w sprawozdaniach z realizacji projektów.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Wprowadzenie zasad (polityki) rachunkowości spełniającej wymagania określone w art. 10 ust. 1 uor.
2. Przechowywanie dokumentacji dotyczącej wypoczynku przez okres pięciu lat od dnia wykreślenia zgłoszenia z bazy wypoczynku, o której mowa w art. 92h ust. 4 ustawy o systemie oświaty.
3. Dokonywanie zapisów księgowych w sposób trwały, bieżące księgowanie operacji gospodarczych oraz zamykanie okresów sprawozdawczych.
4. Prowadzenie wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej wypoczynku dofinansowanego ze środków FSUSR w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych dowodów w księgach rachunkowych.
5. Opisywanie dowodów księgowych dokumentujących poniesienie wydatków związanych z realizacją umów zawartych z FSUSR, w sposób zgodny z tymi umowami i uor.
6. Zamieszczanie wymaganej umowami informacji, o dofinansowaniu ze środków FSUSR, we wszystkich materiałach podawanych do publicznej wiadomości.
7. Dochowywanie należytej staranności podczas zawierania umów z ośrodkami wypoczynkowymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 5 sierpnia 2021 r.

Kontroler
Ewa Przywara
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

.....
podpis