



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.005.02.2021



00470321

Romuald Turczyński
Prezes Stowarzyszenia Bank Żywności Suwałki-
Białystok
Stowarzyszenie Bank Żywności Suwałki - Białystok
ul. Kowieńska 3/18, 16-400 Suwałki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/085 - Przeciwdziałanie marnowaniu żywności

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Bank Żywności Suwałki - Białystok ¹ , ul. Kowieńska 3/18, 16-400 Suwałki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Romuald Turczyński, Prezes od 8 stycznia 2002 roku.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez banki żywności zadań finansowanych ze środków publicznych mających na celu zapobieganie marnowaniu żywności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019 – 2021 (I kwartał), z możliwością wykorzystania dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
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 Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Magdalena Krakowska-Waż, Inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/43/2021 z 9 kwietnia 2021 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: „Bank Żywności” „Stowarzyszenie”.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Ustawa zwana dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Bank Żywności w latach 2019–2021 wywiązywał się z zadań finansowanych ze środków publicznych mających na celu zapobieganie marnowaniu żywności oraz z nałożonych obowiązków. Przekazywane na ten cel dotacje zostały wydatkowane terminowo i zgodnie z przeznaczeniem, umożliwiając osiągnięcie założonych efektów takich jak: stałe pozyskiwanie i dystrybucja żywności potrzebującym, organizowanie cyklicznych akcji pozyskiwania żywności, warsztatów w zakresie programów edukacyjnych dotyczących zdrowego odżywiania i przeciwdziałania marnowaniu żywności oraz zapobieganie powstawaniu odpadów. Stowarzyszenie terminowo przekazywało Zleceniodawcom rozliczenia końcowe z otrzymanego dofinansowania oraz sprawozdania z realizacji zadań. Spośród sześciu zbadanych umów dotacji o łącznej wartości 1 786,4 tys. zł, nieprawidłowości stwierdzono przy realizacji dwóch umów o łącznej wartości 929,7 tys. zł. Polegały one na naruszeniu przy przeprowadzeniu postępowań na dostawy i roboty budowlane zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości, a także niezawarcia z dostawcami umów w formie pisemnej. W obu postępowaniach stwierdzono również, że kwoty wybranych ofert były zbieżne z kwotą otrzymanej dotacji. Inna stwierdzona nieprawidłowość polegała na niewskazaniu wysokości środków pochodzących z innych źródeł publicznych na 14 fakturach z 29 podlegających rozliczeniu w ramach umowy zawartej w 2020 r. z Miastem Białystok na realizację pomocy rzeczowej i żywnościowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja przez banki żywności zadań na rzecz zapobiegania marnowaniu żywności

Opis stanu faktycznego

1.1. Bank Żywności jest niezależną organizacją pozarządową, której celem – zgodnie ze statutem – jest przeciwdziałanie marnotrawstwu żywności i zapobieganie problemom głodu i niedożywienia poprzez pozyskiwanie bezpłatnej żywności i jej rozdzielanie wśród potrzebujących, za pośrednictwem podmiotów prowadzących działalność charytatywno-opiekuńczą.

Zakres działania Stowarzyszenia mieści się w zakresie zadań publicznych określonych w art. 4 ust. 1 pkt 1, 1a, 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴ oraz w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności⁵ jakim jest pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej, wspierania rodziny i działalność charytatywna polegająca w szczególności na przekazywaniu żywności osobom potrzebującym. Od 2004 roku Stowarzyszenie posiadało status organizacji pożytku publicznego. Stowarzyszenie nie podlegało wyłączeniu podmiotowemu, o którym mowa w art. 3 ust. 4 *udpp*.

Środki finansowe Stowarzyszenia przeznaczone były w całości na działalność statutową. W statucie Stowarzyszenia nie określono możliwości odpłatnego prowadzenia działalności pożytku publicznego. Podczas kontroli NIK stwierdzono jednak, że w 2020 r. Stowarzyszenie osiągnęło przychód z odpłatnej działalności pożytku publicznego w wysokości 6,5 tys. zł (zapis w ewidencji księgowej na koncie 700 dotyczący projektu edukacyjnego skierowanego do szkół). Prezes wyjaśnił, że *faktura wystawiona przez Stowarzyszenie na kwotę 6,5 tys. zł dotyczyła projektu edukacyjnego „EkoMisja – nie mamuję” skierowanego do szkół podstawowych. Projekt zakładał wiele różnych działań. Przyjęliśmy taką formę rozliczenia, przy czym środki były w całości przeznaczone na realizację tych działań. Jest to jedyna faktura, incydentalne zdarzenie.*

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. 2020, poz. 1057, ustawa zwana dalej: *udpp*.

⁵ Dz. U. 2020, poz. 1645, ustawa zwana dalej: *upmż*.

Stowarzyszenie zapewniło rachunkowe wyodrębnienie nieodpłatnej i odpłatnej działalności pożytku publicznego. W przyjętej polityce rachunkowości znajdowały się regulacje gwarantujące przejrzystość i możliwość rozliczenia otrzymanych środków. Plan kont obejmował zarówno szczegółowe rozliczenie kosztów, jak i przychodów.

(akta kontroli str. 2-45, 50-59, 118-125, 306)

1.2. W okresie objętym kontrolą Bank Żywności realizował łącznie 13 umów finansowanych ze środków publicznych z kwotą dofinansowania 3 000,6 tys. zł, w tym: [1] osiem umów o dofinansowanie zadania publicznego na podstawie *upmż*, [2] dwie umowy dotacji w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: POIS 2014-2020), [3] trzy umowy ze środków programu Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020 Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (dalej: POPŻ 2014-2020). Zakres zadań określonych w analizowanych umowach był zgodny z przedmiotem działalności pożytku publicznego Stowarzyszenia.

Szczegółową analizą objęto sześć zakończonych i rozliczonych umów, o największych kwotach dofinansowania, o łącznej wartości 1 786,4 tys. zł, w tym środki z dotacji wyniosły 1 688,6 tys. zł, natomiast środki własne lub pochodzące z innych źródeł 97,8 tys. zł:

- a) dwie umowy⁶ zawarte z Miastem Białystok, których celem była pomoc rzeczowa i żywnościowa umożliwiająca osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych. Wartość jednej umowy wynosiła 101,4 tys. zł, w tym środki z dotacji 42,7 tys. zł i środki własne lub pochodzące z innych źródeł 58,7 tys. zł, zaś drugiej 52,7 tys. zł, w tym dotacja 22 tys. zł i środki własne lub pochodzące z innych źródeł 30,7 tys. zł,
- b) umowę zawartą z Miastem Suwałki⁷, której celem było pozyskiwanie i dystrybucja bezpłatnych artykułów spożywczych dla osób potrzebujących poprzez organizacje pozarządowe, organizacje pożytku publicznego, instytucje i inne podmioty prowadzące działalność charytatywno-opiekuńczą na terenie Miasta Suwałk. Wartość umowy wynosiła 18,4 tys. zł, w tym dotacja 10 tys. zł i środki własne lub pochodzące z innych źródeł 8,4 tys. zł,
- c) dwie umowy⁸ zawarte z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) w ramach POIS 2014-2020 na modernizację budynków magazynowych na potrzeby pozyskiwania i organizacji dystrybucji żywności zagrożonej utylizacją oraz zakup trzech samochodów. Wartość umowy na modernizację magazynów wynosiła 484,8 tys. zł, z umowy na zakup trzech samochodów do pozyskiwania, magazynowania i dystrybuowania niesprzedanych lub niespożytych artykułów żywnościowych - 444,9 tys. zł. Obie umowy zostały w całości sfinansowane ze środków POIS 2014-2020.
- d) umowę⁹ zawartą z Federacją Polskich Banków Żywności w ramach POPŻ 2014-2020 na realizację i dofinansowanie projektu z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania żywności oraz z tytułu kosztów towarzyszących. Kwota dotacji przeznaczonej na realizację tego zadania wyniosła 684,6 tys. zł, z tego 356,8 tys. zł na działania towarzyszące. (akta kontroli str. 60-61, 65-70)

Analiza umów wykazała, że:

- a) zakres zadań objętych umowami tj. stałe pozyskiwanie, magazynowanie i przekazywanie żywności pokrywał się z przedmiotem działalności pożytku publicznego realizowanej przez Bank Żywności,
- b) prowadzona ewidencja księgową umożliwiała identyfikację operacji gospodarczych realizowanych w ramach realizowanych przedsięwzięć. W księgach rachunkowych wyodrębniono koszty z dotacji na koncie 534 koszty statutowe rozliczenie dotacji i dofinansowania w układzie rodzajowym, przychody związane z dotacjami księgowane

⁶ Umowa numer WUD/DSP/1344/UM z 27 grudnia 2018 r. oraz WUD/DSP/1460/UM BIAŁYSTOK/2019 z 2 stycznia 2020 r.

⁷ Umowa numer S.526.2.1.2019 z 28 stycznia 2019 r.

⁸ Umowa numer 294/2019/Wn10/OZ-PO-go/D o dofinansowanie w formie dotacji z 17 lipca 2019 r., umowa o dofinansowanie nr 1604/2020/Wn 10/OZ-PO-go/D w formie dotacji z 1 października 2020 r.

⁹ Umowę numer 16//POPŻ/2019 Podprogram 2019 z 18 grudnia 2019 r.

były na kontach 734, a na koncie 200 księgowano rozrachunki z poszczególnymi Zleceniodawcami. W ramach umów dotacji z NFOŚiGW wyodrębniono także konto 760, na którym rozliczono przychody ze środków trwałych (amortyzację) oraz konto 840 wpływ z dotacji,

- c) dokumenty księgowe zawierały elementy wymagane dyspozycją art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰ i były wolne od błędów rachunkowych, skreślenia w opisach dokumentów, oprócz jednego przypadku¹¹ na wszystkie zbadane dokumenty księgowe, dokonywane były zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości,
- d) szczegółowy opis dokumentów księgowych zawierający m.in. nazwę zadania, numer umowy, kategorię kosztu, sposób finansowania sporządzony był na oddzielnych kartach stanowiących załącznik do faktury i był zgodny ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do umów o realizację zadania publicznego zawartych z Miastem Białystok w 2018 roku i z Miastem Suwałki w 2019 roku. W jednym przypadku (umowa z Miastem Białystok)¹² opis nie odpowiadał rzeczywistym wartościom znajdującym się na fakturze oraz poleceniu księgowania, tj. w opisie faktury widniała kwota 46,15 zł, podczas gdy faktycznie wkład własny wyniósł 53,17 zł. Prezes wyjaśnił, że kwota 46,15 zł w opisie faktury wynikała z błędu pracownika.
Opis na 14 fakturach rozliczonych w ramach umowy zawartej z Miastem Białystok w 2020 r. na pomoc rzeczową i żywnościową był niezgodny z umową, o czym szerzej napisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
Z sześciu faktur rozliczonych w ramach dwóch umów dotacji na zakup samochodów i modernizację budynków, cztery zawierały wymagany art. 3 ust. 7 ww. umowy¹³ opis, natomiast w opisach dwóch faktur¹⁴ na zakup samochodów nie podano kosztów niekwalifikowanych. Prezes wyjaśnił, że brak opisu dotyczącego kosztów niekwalifikowanych w kwocie 0,04 zł (...) wynikał z błędu pracownika,
- e) dekretacja na dokumentach księgowych odpowiadała wymogom art. 21 ustawy o rachunkowości,
- f) zakupione w ramach umów dotacji z NFOŚiGW trzy samochody i zmodernizowany budynek magazynowy zostały prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych,
- g) środki z dotacji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i terminowo. Osiągnięto też, z jednym wyjątkiem, założone efekty rzeczowe poszczególnych projektów. W przypadku umowy z Miastem Białystok w 2019 roku Bank Żywności nie osiągnął jednego z czterech efektów rzeczowych, gdyż zaplanowana Wielkanocna Zbiórka Żywności, z uwagi na sytuację epidemiczną nie odbyła się. Stowarzyszenie poinformowało Urząd Miejski w Białymstoku o tym fakcie w sprawozdaniu częściowym, a Urząd Miejski nie wniósł zastrzeżeń do przedstawionego sprawozdania. Prezes wyjaśnił, Stowarzyszenie Bank Żywności Suwałki-Białystok poinformował Urząd Miejski w Białymstoku o odwołaniu Wielkanocnej Zbiórki Żywności w sprawozdaniu częściowym za okres 01.01.2020-30.06.2020. Informacja ta została również zamieszczona przed zbiórką na naszej stronie internetowej pod adresem: <https://suwaki.bankzywnosci.pl/odwolujemy-wielkanocna-zbiorke-zywnosci/>.
- h) wynagrodzenia pracowników zatrudnionych przy realizacji umów (umowy o pracę): kierowcy oraz osoby odpowiedzialnej za ewidencję i dystrybucję pozyskanej żywności¹⁵ pokrywane były środkami z umów. Ewidencja księgowa oraz listy plac zawierały opisy dotyczące źródeł finansowania wynagrodzenia,

¹⁰ Dz. U. 2021 poz. 217, ustawa dalej zwana ustawą o rachunkowości.

¹¹ W opisie faktury numer F4737/2020 z 9 grudnia 2020 r. przekreślono wartość kwoty do zapłaty, bez wskazania podpisu osoby dokonującej skreślenia oraz daty.

¹² Faktura numer 14031412/62R/2019 rozliczona w ramach umowy numer WUD/DSP/1344/UM BIAŁYSTOK/2018.

¹³ Umowa o dofinansowanie nr 1604//2020/Wn10/OZ-PO-go/D w formie dotacji.

¹⁴ Faktura numer 1/001/01/00176/2020 oraz 1/001/01/00177/2020.

¹⁵ Kierowca z obowiązkami magazyniera, pracownik odpowiedzialny za ewidencję i dystrybucję żywności.

- i) wydatki w ramach umów realizacji zadania publicznego ponoszone były zgodnie z harmonogramem. W przypadku zakupu dwóch z trzech objętych umową z NFOŚiGW samochodów koszt całkowity zadania określony w harmonogramie finansowo-rzeczowym został przekroczony o 0,04 zł, a wydatek został pokryty ze środków własnych Banku Żywności,
- j) trzy umowy o realizację zadania publicznego zobowiązywały Stowarzyszenie do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶, jednak wydatki zrealizowane w ramach ww. umów nie odnosiły się do dostaw, usług lub robót budowlanych. Zgodnie z wymogiem umowy z Federacją Polskich Banków Żywności w ramach POPŻ 2014-2020 Stowarzyszenie upubliczniło na swojej stronie internetowej zapytanie dotyczące wyboru trenerów do prowadzenia warsztatów edukacyjnych. W odniesieniu do dwóch umów dotacji zawartych z NFOŚiGW Stowarzyszenie nie zastosowało zasad i procedur dotyczących transparentności i przejrzystości wydatków, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- k) Stowarzyszenie przy realizacji trzech umów na realizację zadania publicznego¹⁷ współpracowało z organizacjami pozarządowymi wskazanymi w ofercie oraz sprawozdaniu końcowym. Zleceniodawcy nie wnieśli zastrzeżeń do informacji podanych w sprawozdaniach. Prezes wyjaśnił, że *przy realizacji przedmiotowych umów Stowarzyszenie nie współpracowało z podwykonawcami i nie angażowało współorganizatorów.* (akta kontroli str. 62-64, 71-117, 304-308)

W ramach sześciu zbadanych umów dotacji Bank Żywności uzyskał zakładane w umowie i ofertach efekty i rezultaty. I tak:

- a) podczas realizacji umowy z Miastem Białystok na pomoc rzeczową i żywnościową z 2018 roku zebrał łącznie 339 661,14 kg żywności (przy zaplanowanych 79 tonach), w tym 35 407,17 kg w ramach akcji Wielkanocnej i Świątecznej Zbiórki Żywności, a pozostałą część w ramach stałego pozyskiwania żywności,
- b) podczas realizacji umowy z Miastem Suwałki pozyskał łącznie 20 403,372 kg żywności z zaplanowanych 17 ton, w tym 14 588,852 kg w ramach akcji zbiórek żywności,
- c) podczas realizacji umowy z Miastem Białystok na pomoc rzeczową i żywnościową z 2020 roku pozyskał łącznie w ramach stałego pozyskiwania 129 631,74 kg żywności z zaplanowanych 115 ton, w tym 4 313,63 kg w ramach Świątecznej Zbiórki Żywności,
- d) w wyniku realizacji umowy z NFOŚiGW na modernizację budynków magazynowych zmodernizowano budynek magazynowy w Białymstoku¹⁸. Zgodnie z harmonogramem finansowo-rzeczowym zakres prac obejmował: [1] przeniesienie komory chłodniczej, [2] budowę komory chłodniczej, [3] roboty elektryczne, [4] termomodernizację i elewację, [5] stolarkę okienną, [6] stolarkę drzwiową, [7] prace wewnętrzne, [8] pomieszczenia sanitarne,
- e) w wyniku realizacji umowy z NFOŚiGW na zakup samochodów do przewożenia żywności Bank Żywności zakupił trzy samochody przystosowane do pozyskiwania i dystrybucji żywności,
- f) w ramach działań towarzyszących POPŻ 2014–2020 w zakres których wchodziły warsztaty edukacyjne z osobami indywidualnymi zrealizowano 51 spotkań, w których uczestniczyło 506 uczestników, z zaplanowanych 600. Prezes wyjaśnił, że *w POPŻ 2014–2020 Podprogram 2019 Instytucja Zarządzająca rozlicza Banki Żywności ze wskaźnika wykonanych działań towarzyszących ogółem, bez podziału na rodzaje. (...) Bank żywności nie jest rozliczany z ilości osób uczestniczących w zajęciach, chociaż w każdej edycji POPŻ Stowarzyszenie Bank Żywności Suwałki–Białystok przekraczało znacznie założone cele dotyczące przeszkolonych osób. Jednak rok, w którym realizowany był Podprogram 2019 był szczególnie trudny przez ogłoszoną pandemię (...).*

¹⁶ Dz. U. 2019, poz. 1843, ze zm. Ustawa zwana dalej: *Pzp*, uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.

¹⁷ Umowa numer W/UD/DSP/1344/UM BIAŁYSTOK/2018, S.526.2.1.2019, W/UD/DSP/1460/UM BIAŁYSTOK/2019.

¹⁸ ul. Węglowa 8, budynek numer 23.

Zadania objęte zbadanymi umowami zostały zakończone w terminach określonych w umowach, a przekazane w latach 2019–2021 środki zostały wykorzystane w całości.

(akta kontroli str. 65-70, 308)

1.3. W okresie objętym kontrolą Bank Żywności terminowo, tj. w ciągu 30 dni od dnia zakończenia zadania publicznego wywiązywał się z obowiązku składania sprawozdań z realizacji zadań publicznych oraz umów dotacji.

Zgodnie z umowami¹⁹ o realizację zadania publicznego Bank Żywności w wymaganym terminie składał również sprawozdania częściowe²⁰. Informacje podane w sprawozdaniach dotyczące poniesionych kosztów i realizacji zaplanowanych działań pokrywały się ze stanem faktycznym i zapisami ewidencji księgowej. W przypadku dwóch umów finansowanych ze środków dotacji POIS 2014–2020 Stowarzyszenie zgodnie z art. 8 ust. 1 umowy dotacji wraz z rozliczeniem końcowym złożyło oświadczenie o realizacji przedsięwzięcia zgodnie z umową wraz z dokumentami rozliczającymi. NFOŚiGW nie wniósł zastrzeżeń do przedłożonych sprawozdań. Stowarzyszenie zgodnie z art. 5 umowy nie było zobowiązane do składania kwartalnych informacji o uzyskanych pożytkach. Analiza przedstawianych sprawozdań wykazała, że sprawozdania były sporządzone zgodnie z wymogiem art. 18 ust. 4 *udpp*, na wzorach będących załącznikiem do umowy. Rachunek bankowy wskazany w umowach o dofinansowanie pozostawał rachunkiem podstawowym Stowarzyszenia i był utrzymywany do dnia rozliczenia zadania i zaakceptowania sprawozdania końcowego.

(akta kontroli str. 65-67, 181-198, 249-263)

1.4. W latach 2019–2021 realizacja dwóch umów zawartych z Federacją Polskich Banków Żywności oraz Miastem Suwałki została skontrolowana przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR) oraz Urząd Miejski w Suwałkach. Kontrola przeprowadzona przez KOWR wykazała, że *w nielicznych przypadkach brak jest podpisu osób uczestniczących w realizowanych działaniach (...) braki części podpisów uczestników działań dotyczą warsztatów zrealizowanych w miesiącach czerwiec i wrzesień 2020 r. Dodatkowo w przypadku rodziny wieloosobowej uczestniczącej w warsztatach podpis na liście obecności składała jedna osoba z rodziny*. Kontrola zrealizowana przez Urząd Miejski w Suwałkach nie wykazała naruszeń w przedmiocie kontroli. Zgodnie z książką kontroli w 2020 roku działalność Stowarzyszenia w zakresie przeciwdziałania marnotrawienia żywności i zapobiegania problemom głodu i niedożywienia poprzez pozyskiwanie bezpłatnej żywności i jej rozdzielanie wśród potrzebujących, za pośrednictwem podmiotów prowadzących działalność charytatywno-opiekuńczą została skontrolowana przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: PWIOS). Celem kontroli była ocena wypełniania przez sprzedawców żywności oraz organizacje pozarządowe obowiązków wynikających z *upmż*. Kontrola zrealizowana przez PWIOS²¹ nie wykazała naruszeń w badanym temacie. Żadna ze realizowanych kontroli nie wykazała nieprawidłowości przy realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przez Bank Żywności.

(akta kontroli str. 130-148)

1.5. Oceniając dotychczasową realizację zadań z zakresu przeciwdziałania marnowaniu żywności oraz współpracę z podmiotami zlecającymi takie zadania Prezes Banku Żywności wyjaśnił, że aplikowanie o dotacje na zadania publiczne jest *dość skomplikowane, wymagany jest nadmiar dokumentów, zaś w procesie rozliczania dotacji jest zbyt wiele formalności, szczególnie w zakresie dokumentowania i opisywania poszczególnych wydatków, a wielokrotnie się przy realizacji zadań z kilku (JST) źródeł. Wielu z naszych partnerów/Organizacji nie składa wniosków, jest to dla nich zbyt skomplikowane, przerasta ich możliwości kadrowe i organizacyjne*. Jako jedną z głównych barier, które napotkało Stowarzyszenie przy realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem marnowaniu żywności Prezes wskazał brak wystarczających środków finansowych oraz *niewystarczające*

¹⁹ Numer umowy W/UD/DSP/1344/UM BIAŁYSTOK/2018, S.526.2.1.2019, W/UD/DSP/1460/UM BIAŁYSTOK/2019.

²⁰ Łącznie w ramach trzech umów o realizację zadania publicznego przekazano Zleceniodawcom sześć sprawozdań częściowych z realizacji zadań w okresach: styczeń-czerwiec oraz lipiec-grudzień.

²¹ Protokół kontroli Nr DEL-SU 161/2020.

rozumienie idei dobroczynności (...), stąd deficyt organizacji podejmujących działalność charytatywno-opiekuńczą. (akta kontroli str. 304)

1.6. Zgodnie z wymogiem art. 7 ust. 2 *upmż* Bank złożył 29 marca 2021 r. do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska sprawozdanie o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności za 2020 rok. Zgodnie ze sprawozdaniem Stowarzyszenie zawarło trzy umowy lokalne o nieodpłatne przekazywanie żywności w 2020 roku²². Zgodnie z umowami koszty odbioru żywności pozostawały po każdej ze stron, przy założeniu, że Darczyńca będzie partycypował w kosztach organizacji transportu żywności z jego placówek, tj. 100 zł miesięcznie za jedną lokalizację objętą odbiorem żywności przez Bank Żywności w danym miesiącu. Masa żywności otrzymanej przez Stowarzyszenie od sprzedawców żywności, w ramach podpisanych umów i przekazanej przez Stowarzyszenie na rzecz potrzebujących wyniosła 545.546,95 kg (cała otrzymana żywność wyniosła 655 071,28 kg). Otrzymana od sprzedawców żywność została przekazana 33 organizacjom charytatywnym z terenu województwa podlaskiego. Stowarzyszenie w 2020 roku odbierało na podstawie podpisanych z Federacją Polskich Banków Żywności umów żywność od siedmiu sieci handlowych²³. W 2019 roku masa żywności otrzymanej przez Stowarzyszenie od sprzedawców żywności wyniosła 458 688,49 kg (cała otrzymana żywność wyniosła 677 736,32 kg).

Zgodnie z ewidencją księgową w latach 2019–2021 w marcu 2021 roku jeden ze sprzedawców poniósł na rzecz Stowarzyszenia opłatę w wysokości 6,3 tys. zł za marnowanie żywności. Prezes wyjaśnił, że środki pozyskane z tego tytułu nie zostały jeszcze zadysponowane. Bank nie prowadził kampanii edukacyjno-informacyjnych w ramach umów ze sprzedawcami żywności stosowanie do wymogu art. 4 *upmż*. Prezes wskazał, że ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności jest ważnym elementem w realizacji misji Banków Żywności oraz impulsem do rozszerzenia działalności Banku Żywności. *Kompletna ocena rozwiązań jest przygotowywana przez Biuro Federacji Banku Żywności. W ramach kosztów funkcjonowania trwa refleksja nad sposobami wyceny poszczególnych działań i ich katalogiem.* (akta kontroli str. 46-49, 112, 149-151, 308)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Postępowania w ramach dwóch umów o dofinansowanie zawartych z NFOŚiGW zostały przeprowadzone niezgodnie z Wytocznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach POIS 2014–2020²⁴ oraz złożonym wraz z wnioskiem oświadczeniem o transparentności wydatków. Zgodnie z art. 6 ust. 4 obu umów²⁵ Bank Żywności był zobowiązany do przestrzegania zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości, o których mowa w art. 3 ust. 3 *Pzp*, a także do zawierania umów w formie pisemnej²⁶. Bank Żywności wraz z wnioskiem o dofinansowanie²⁷ złożył oświadczenie o transparentności dokonywania wydatków, w którym scharakteryzowano m.in. zasady jawności rozumianej jako zamieszczenie ogłoszenia o przetargu/aukcji w prasie lub w internecie w zależności

²² Spółem PSS w Grajewie, PH-U LEMIR Mirosław Gawryluk, ASPO Hubert Andrejewicz. W 2019 roku Stowarzyszenie nie podpisało żadnej umowy lokalnej.

²³ Jeronimo Martins 34 sklepy, Kaufland sześć sklepów, Stokrotka 18 sklepów, Makro jeden sklep, Auchan dwa sklepy, Carrefour dwa sklepy, Tesco siedem sklepów, hurtownia Mona-Kontra Suwałki.

²⁴ Wytoczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 z 7 lipca 2017 r., ze zm. (dostępne na portalu <https://www.pois.gov.pl/>) zwane dalej: *Wytoczne*.

²⁵ Umowa nr 294/2019/Wn10/OZ-PO-go/D o dofinansowanie w formie dotacji zawarta 17 lipca 2019 r., rozliczenie końcowe przesłane NFOŚiGW 27 listopada 2020 r. oraz umowa o dofinansowanie nr 1604/2020/Wn 10/OZ-PO-go/D w formie dotacji zawarta 1 października 2020 r., rozliczenie końcowe z 26 stycznia 2021 r.

²⁶ Obie umowy dotacji nie przewidywały sankcji za naruszenie zasad przy realizacji postępowań. Zgodnie z art.12 ust. 1 pkt. E NFOŚiGW mógł wypowiedzieć umowę z zachowaniem 14-dniowego okresu wypowiedzenia w przypadku podania przez beneficjenta we wniosku o udzielenie dotacji lub składanych dokumentach rozliczeniowych, niepełnych lub nieprawdziwych danych.

²⁷ Wniosek numer 171/2020 o dofinansowanie przedsięwzięcia Zakup samochodów dla Banku Żywności Suwałki-Białystok oraz wniosek numer 873/2018 o dofinansowanie przedsięwzięcia Modernizacja budynków magazynowych na potrzeby pozyskiwania i dystrybucji żywności zagrożonej utylizacją przez Bank Żywności Suwałki-Białystok.

od wartości i rodzaju zamówienia oraz w miejscu publicznie dostępnym, niedyskryminującego opisu przedmiotu zamówienia oraz przejrzystego i obiektywnego podejścia rozumianego jako wyłączenie po stronie Stowarzyszenia z przygotowania i prowadzenia postępowania osób, w stosunku do których, zachodzą przesłanki określone w art. 17 ust. 1 *Pzp*. Stowarzyszenie do rozliczenia obu umów przedłożyło Instytucji Wdrażającej oświadczenie o realizacji przedsięwzięcia²⁸ zgodnie z przepisami *Pzp*. Zgodnie z ust. 6.5.2. *Wytucznych*, udzielanie zamówień przez beneficjenta POiŚ 2014–2020 niebędącego zamawiającym w rozumieniu *Pzp* w przypadku zamówień przekraczających wartość 50 tys. zł netto, następuje zgodnie z zasadą konkurencyjności. Zasada ta wymaga upublicznienia zapytania ofertowego w bazie konkurencyjności²⁹, a w razie jej zawieszenia - na stronie internetowej zamawiającego i przez wysłanie go do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców, jeśli istnieją na rynku (pkt 10). Bank Żywności w obu postępowaniach nie upublicznił zapytania ofertowego w bazie konkurencyjności, ani na swojej stronie internetowej (zapytanie ofertowe nie zostało sporządzone w formie pisemnej). Łączna wartość zamówienia w postępowaniu na dostawę trzech samochodów wyniosła 361,7 tys. zł netto, zaś w postępowaniu na termomodernizację budynków magazynowych 394,1 tys. zł netto. W postępowaniu na roboty budowlane Stowarzyszenie wybrało jedną (tańszą) z dwóch ofert pozyskaną na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie z kwotą odpowiadającą kosztom z harmonogramu rzeczowo-finansowego, w postępowaniu na zakup samochodów pozyskało łącznie sześć ofert (dwie oferty na samochód o niższym tonażu oraz cztery oferty na samochód o zwiększonym tonażu). Z dostawcami samochodów nie została podpisana umowa. Bank Żywności przy realizowanych postępowaniach nie udokumentował braku powiązań kapitałowych bądź osobowych z wykonawcami. Osobą odpowiedzialną na nieprawidłowość był Prezes Stowarzyszenia, który oświadczył, że *w przypadku obu przedmiotowych umów stosowaliśmy ustne formy zapytań ofertowych, poprzedzone rozpoznaniem rynku w obszarach realizacji zadań. Nie prowadziliśmy dokumentacji tych działań.* Skutkiem nieprawidłowości było naruszenie zasad dotyczących kwalifikowalności wydatków w ramach POiŚ 2014–2020. NFOŚiGW, w stosunku do obu wniosków końcowych nie wniósł zastrzeżeń co do złożonych oświadczeń dotyczących transparentności wydatków.

(akta kontroli str. 63, 152-290, 303, 316-325)

2. Opis na dowodach księgowych w ramach umowy zawartej z Miastem Białystok w 2020 roku³⁰ na realizację pomocy rzeczowej i żywnościowej nie odpowiadał wymogom załącznika numer 4 do umowy. Zgodnie z załącznikiem sposób finansowania zadania musiał być udokumentowany poprzez wskazanie środków z dotacji i środków własnych oraz środków pochodzących z innych źródeł publicznych. Bank Żywności na 14 fakturach³¹ z 29 podlegających rozliczeniu nie wskazał wysokości środków pochodzących z innych źródeł publicznych. Opisywanie dowodów księgowych należało do obowiązków pracownika odpowiedzialnego za realizację umowy, zaś nadzór merytoryczny i formalny nad dokumentami księgowymi sprawowany był przez Prezesa. Z wyjaśnień Prezesa Banku Żywności wynika, że nie potrafi on wskazać przyczyn dokonania błędnych opisów dokumentów. Skutkiem nieprawidłowości był brak wykazania w punkcie II.2.3 sprawozdania końcowego z realizacji zadania środków pochodzących z innych źródeł publicznych.

(akta kontroli str. 291-299, 308, 326-372)

²⁸ Oświadczenie z 26 listopada 2020 r. oraz z 26 stycznia 2021 r.

²⁹ Dostępnej w portalu internetowym <https://bazakonkurencyjności.funduszeuropejskie.gov.pl>.

³⁰ Numer umowy W/UD/DSP/1640/UM Białystok/2019.

³¹ Faktura numer: 7982K2/0908/20, 7035K2/0908/20, 5824K2/0908/20, 588K2/4446/20, 1154K2/0908/20, 7948K3/0908/20, 16805K2/0908/20, 10813K2/4147/20, 14031412/70R/2020, 14031412/66R/2020, 02999/2020/ZMK, 14031412/68R/2020, W238967, 14031412/71R/2020.

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. Dokonywanie wyboru oferentów na dostawy, usługi i roboty budowlane zgodnie z Wytocznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach POIŚ 2014–2020.
2. Opisywanie dowodów księgowych w ramach realizowanych przedsięwzięć finansowanych ze środków publicznych zgodnie z wymaganiami określonymi w zawartych umowach.

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 pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK wykonania
wniosków

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.

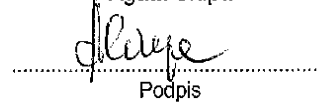
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 14 czerwca 2021 r.

Magdalena Krakowska-Wąż
Inspektor.k. p.


.....
Podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa


.....
Podpis