



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP. 410.004.02.2021

Pan Jan Burniak
Prezes Zarządu
Bank Żywności w Opolu z siedzibą w Luboszczach
ul. Czarnowąska 5a, 46-022 Luboszyce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/085 - Przeciwdziałanie marnowaniu żywności

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Bank Żywności w Opolu z siedzibą w Luboszycach ¹ , ul. Czarnowąska 5a, 46-022 Luboszyce
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Burniak, Prezes Zarządu, od 1 marca 2008 r. W związku z nieobecnością, w okresie niniejszej kontroli, Prezesa Zarządu, jednostkę reprezentował upoważniony Wiceprezes Zarządu
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 Opolu
Kontroler	Rafał Marynowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/28/2021 z 12 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Bank Żywności.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Bank Żywności prawidłowo realizował zadania finansowane ze środków publicznych mające na celu zapobieganie marnowaniu żywności. Zadania te zostały wykonane w zakresie i terminach określonych w umowach zawartych z podmiotami udzielającymi dotacji, co umożliwiło osiągnięcie zakładanych efektów.

W kontrolowanej jednostce zapewniono wyodrębnienie w ewidencji księgowej środków otrzymanych na podstawie ww. umów. W rozliczeniach pięciu z sześciu objętych szczegółowym badaniem umów, ujmowane były wyłącznie niezbędne wydatki, które związane były bezpośrednio z ich realizacją.

W przypadku jednej umowy, część środków otrzymanych na jej podstawie została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem. Stanowiło to podstawę do uznania dotacji w tej części za pobraną w nadmiernej wysokości, a stosownie do art. 252 ust. 1 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, rodziło obowiązek jej zwrotu do budżetu wraz odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Ponadto stwierdzono naruszenie wymogów formalnych wynikających z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵, jakim powinny odpowiadać dowody księgowe, w tym brak określenia sposobu ujęcia list płac w księgach rachunkowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja przez banki żywności zadań na rzecz zapobiegania marnowaniu żywności

Opis stanu faktycznego

1.1. Bank Żywności, w okresie objętym kontrolą, był organizacją pozarządową, o której mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷, działającą w formie związku stowarzyszeń. Zgodnie ze Statutem tej organizacji, jej celem było przeciwdziałanie marnotrawstwu żywności oraz zmniejszanie obszarów niedożywienia i głodu. Osiągnięcie tego celu następowało m.in. poprzez wykonywanie zadań w sferze zadań publicznych w zakresie określonym w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności⁸.

(akta kontroli str. 9-24)

Bank Żywności nie był organizacją należącą do kategorii wymienionych w art. 3 ust. 4 udpp. Stosownie do art. 10 ust. 3 udpp w Statucie zastrzeżono, że Bank Żywności może prowadzić odpłatną działalność statutową, nie prowadzi natomiast działalności gospodarczej. Działalności takich w okresie objętym kontrolą nie prowadzono i na skutek tego nie wprowadzono rachunkowego wyodrębnienia nieodpłatnej i odpłatnej działalności pożytku publicznego oraz działalności gospodarczej, na zasadach przewidzianych w art. 10 ust. 1 udpp.

(akta kontroli str. 9-13, 55-58, 66-100)

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

⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 305.

⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 217.

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.

⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 1057 ze zm. Dalej: udpp.

⁸ Dz. U. z 2020 r., poz. 1645. Dalej: upmż.

W polityce rachunkowości, wprowadzonej w Banku Żywności od 1 października 2017 r., ustalono zasadę, że zdarzenia na kontach księgi głównej grupuje się, a konta księgi głównej uzupełnia się ewidencją szczegółową prowadzoną, m.in. dla rozrachunków z dostawcami i odbiorcami, kosztów, przychodów oraz operacji kasowych i bankowych. Dla kont 130 i 136 *Rachunki bankowe* i *Inne rachunki bankowe* ustalono, że ewidencja szczegółowa obejmuje rachunki bankowe w ramach rachunku podstawowego wyodrębniane na potrzeby określonego zadania/projektu. Założono też prowadzenie kont zespołu 5 *Koszty* wg miejsca powstawania, a dla konta 730 *Dotacje* - ewidencjonowanie wartości przychodów osiągniętych z tytułu otrzymanych dotacji, dla których miały być prowadzone konta przychodów z uwzględnieniem źródeł ich powstania. W polityce rachunkowości nie ujęto natomiast opisu techniki akceptacji i ujmowania poszczególnych dowodów w księgach rachunkowych, jak też nie wskazano osób odpowiedzialnych za dokonywanie poszczególnych czynności w ramach realizacji obowiązku zamieszczenia na dowodzie księgowym stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretację).

(akta kontroli str. 101-114)

1.2. W latach 2019-2021 (I kwartał) Bank Żywności, na podstawie czterech umów o realizację zadania publicznego oraz dwóch umów o dofinansowanie w formie dotacji otrzymał środki w łącznej kwocie 302 787 zł. Dodatkowo na realizację dofinansowanych zadań Bank Żywności wydatkował, ze środków własnych, 15 060 zł.

Umowy o realizację zadania publicznego umożliwiały dofinansowanie kosztów zatrudnienia pracowników Banku Żywności oraz w jednym przypadku również akcji promującej zbiórkę żywności⁹, w ramach zadania Wspieranie działań o zasięgu regionalnym w zakresie gromadzenia i rozdawnictwa żywności instytucjom funkcjonującym w systemie pomocy społecznej oraz Zmniejszenie obszarów niedożywienia wśród mieszkańców województwa opolskiego poprzez gromadzenie i rozdawnictwo żywności. Łącznie z tego tytułu Bank Żywności uzyskał 36 000,00 zł, a udział własny wynosił 12 600 zł.

Na podstawie umowy dotacji, zawartej 19 sierpnia 2019 r. z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach programu: Racjonalna gospodarka odpadami Część 1) Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów, Bank Żywności uzyskał 266 787,00 zł. Środki te przeznaczone zostały na zakup samochodu chłodni oraz wózka widłowego¹⁰.

W 2021 r. zawarto z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej kolejną umowę¹¹ o dofinansowanie, w formie dotacji, budowy hali magazynowej wraz z zapleczem biurowo-socjalnym i infrastrukturą. Łączna maksymalna kwota dotacji została określona na 2 422 331 zł, a termin realizacji na 31 grudnia 2021 r. Z uwagi na fakt, że w okresie prowadzenia kontroli NIK inwestycja była na etapie projektowania, Bank Żywności nie ponosił dotychczas wydatków na ten cel, finansowanych środkami z dotacji.

(akta kontroli str. 64)

W okresie objętym kontrolą, Bank Żywności realizował również trzy umowy¹² zawarte z Federacją Polskich Banków Żywności, na realizację i dofinansowanie projektu z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania oraz

⁹ Umowy zawarte zostały z Województwem Opolskim oraz powiatem Namysłowskim.

¹⁰ Udział własny przy zakupie samochodu i wózka widłowego wyniósł 2 460 zł.

¹¹ Umowa z 18 marca 2021 r., nr 305/2021/Wn08/OZ-PO-go/D.

¹² Umowy nr: 13/POPŻ/2018 z 25 września 2018 r., 13/POPŻ/2019 z 18 grudnia 2019 r. i 13/POPŻ/2020 z 28 grudnia 2020 r.

z tytułu środków towarzyszących w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym w podprogramach 2018, 2019 i 2020. W ramach tych projektów Bank Żywności organizował działania towarzyszące – warsztaty kulinarne, dietetyczne i edukacji ekonomicznej – dla osób objętych pomocą w ramach ww. programu operacyjnego. Z tego tytułu kontrolowana jednostka otrzymywała środki w formie ryczałtowej¹³, uzależnionej od wartości żywności przekazanej w ramach tego programu.

(akta kontroli str. 65)

Szczegółową kontrolą objęto wykonanie: a/ umowy na realizację i dofinansowanie projektu z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania oraz z tytułu środków towarzyszących w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym Podprogram 2018¹⁴; b/ czterech ww. umów o realizację zadania publicznego oraz umowy o dofinansowanie kosztów zakupu samochodu chłodni oraz wózka widłowego (o łącznej wartości 317 847 zł, w tym udział własny w kwocie 15 060 zł).

(akta kontroli str. 329-331)

W związku z realizacją Podprogramu 2018 na działania towarzyszące Bank Żywności uzyskał 284 354,09 zł, a poniesione wydatki wyniosły 126 966,08 zł. W ramach zawartej umowy zrealizowano 89 warsztatów, w których uczestniczyły 2 223 osoby. Tym samym osiągnięte zostały wymagane wskaźniki, tj. wskaźnik produktu na poziomie 109% (liczba działań towarzyszących – 82), a wskaźnik rezultatu - 108% (liczba uczestników działań towarzyszących – 2050). Na próbie dokumentacji jedenastu warsztatów ustalono, że: a/ wszystkie działania zostały zrealizowane; b/ w konspektach warsztatów ekonomicznych przewidziano punkt dotyczący wsparcia działań ekonomicznych; c/ w konspektach warsztatów kulinarnych przewidziano punkt dotyczący zwrócenia uwagi na problem marnowania żywności oraz wartości odżywczych; d/ w konspekcie warsztatów dietetycznych przewidziano punkt dotyczący zwrócenia uwagi na problem marnowania żywności – produkty najczęściej marnowane, pomysły na ich wykorzystanie; e/ w każdym przypadku przeprowadzenie warsztatów zostało udokumentowane listą obecności uczestników; f/ przy nazwisku każdego uczestnika widniał numer na liście osób zakwalifikowanych do pomocy żywnościowej w ramach POPŻ.

(akta kontroli str. 118-123, 207-212)

Rodzaj zadania określony we wszystkich umowach objętych szczegółową kontrolą był zgodny z przedmiotem działalności pożytku publicznego realizowanej przez Bank Żywności. Przy realizacji zadań przestrzegano postanowień umów dotyczących zakresu rzeczowego i terminów ich wykonania, co umożliwiło osiągnięcie zakładanych celów oraz wymaganych poziomów wskaźników produktu i rezultatu.

W księgach rachunkowych wyodrębniono środki z dotacji otrzymane na realizację poszczególnych umów, a także ponoszone wydatki (przychody z dotacji i koszty sfinansowane tymi środkami ujmowane były na odrębnych kontach analitycznych). Dowody księgowe potwierdzające koszty były zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczych, a także wolne od błędów rachunkowych. Dowody te nie nosiły śladów wymazywania lub przeróbek.

(akta kontroli str. 329-331)

¹³ Ponoszone przez Bank Żywności koszty nie podlegały rozliczeniom.

¹⁴ Dalej: Podprogram 2018.

Dowody księgowe dotyczące kosztów realizacji pięciu zadań, tj. wszystkich z badanej próby, które podlegały rozliczeniu w ramach wykorzystania dotacji¹⁵ nie były kompletne, tj. nie zawierały niektórych danych wymaganych w art. 21 ustawy o rachunkowości. Ustalenia w tym zakresie zostały szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 329-331)

Płatności ze środków uzyskanych na podstawie czterech z ww. pięciu umów dokonywano zgodnie z przyjętymi harmonogramami i kosztorysami. Środki te wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem.

Weryfikacja dokumentacji dotyczącej realizacji umowy nr IPS.AJ.4021.PS-2/19 wykazała natomiast, że jedynie część płatności ze środków uzyskanych na podstawie tej umowy była dokonywana zgodnie z przeznaczeniem, a także obowiązującym harmonogramem i kosztorysem. Powyższe ustalenia szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 329-331)

Bank Żywności nie był zobowiązany do stosowania procedur wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych. Zakup środków trwałych oraz usług wykorzystywanych przy realizacji dwóch zadań¹⁶ podlegał weryfikacji zlecniodawcy, w tym w zakresie stosowanych procedur wyboru dostawców lub wykonawców, już na etapie rozpatrywania wniosków. W przypadku zakupu samochodu i wózka widłowego, wyboru wykonawcy tego zamówienia dokonano na podstawie ofert złożonych w ramach zapytania ofertowego.

(akta kontroli str. 329-331)

Wszystkie koszty w badanej próbie zostały wykazane w rozliczeniach danej umowy, która obejmowała dofinansowanie zadanie. W adnotacjach nanoszonych na dowodach opisywano źródła finansowania kosztów, z podaniem kwoty wydatków ponoszonych ze środków własnych oraz z dotacji. Opisy te były zgodne z faktycznym źródłem finansowania, z wyjątkiem części list płac dotyczących wynagrodzeń, które miały być dofinansowane dotacją uzyskaną na podstawie umowy nr IPS.AJ.4021.PS-2/19.

(akta kontroli str. 329-331)

1.3. Sprawozdania przedkładane podmiotom, z którymi podpisano umowy o realizację zadań, zostały sporządzone terminowo i zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 18 ust. 4 udpp, w załączniku nr 5 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu Do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań¹⁷ oraz w umowach. Dane wykazane w sprawozdaniach dotyczące skali działań zostały przedstawione zgodnie z dokumentacją prowadzoną w Banku Żywności. Przedstawione w sprawozdaniach rozliczenie kosztów pięciu zadań¹⁸ było zgodne z ewidencją księgową, z tym, że w przypadku jednego rozliczenia odbiegało ono w części od faktycznego sposobu wydatkowania środków z dotacji, co zostało opisane poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wymienione w rozliczeniach dotacji dowody księgowe (listy płac i faktury zakupu) były kompletne, z wyjątkiem list płac rozliczanych w czterech umowach. Na dowodach tych nie został określony sposób ich ujęcia w księgach rachunkowych,

¹⁵ Tj. z wyjątkiem Podprogramu 2018.

¹⁶ Tj. wszystkich z badanej próby, w których dokonywane były zakupy i obowiązywał wymóg stosowania procedury zakupu.

¹⁷ Dz. U. poz. 2057.

¹⁸ W przypadku Podprogramu 2018 ponoszone koszty nie były rozliczane.

co zostało opisane poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Bank Żywności nie był zobowiązany do składania: a/ częściowych sprawozdań z wykonania zadania publicznego; b/ oświadczeń o realizacji przedsięwzięcia zgodnie z umową wraz z dokumentami rozliczeniowymi; c/ kwartalnych informacji o uzyskanych pożytkach.

W każdym przypadku umowy, Bank Żywności wskazywał rachunek bankowy, którego był jedynym posiadaczem i na który miały być przekazywane dotacje. Rachunek ten był utrzymany w całym okresie objętym kontrolą, tj. nie krócej niż do chwili dokonania ostatecznych rozliczeń ze zlecniodawcą.

(akta kontroli str. 329-331)

1.4. Realizacja jednego z sześciu zadań objętych szczegółową kontrolą NIK objęta była również dwoma kontrolami przeprowadzonymi przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Kontrole te dotyczyły Podprogramu 2018, z których jedna odnosiła się do środków towarzyszących, w ramach których podejmowano działania obejmujące zagadnienia przeciwdziałania marnowaniu żywności. Kontrolę działań towarzyszących przeprowadziła też Federacja Polskich Banków Żywności. Ww. kontrole te nie wykazały nieprawidłowości w realizacji zadania polegającego na organizowaniu przez Bank Żywności warsztatów ekonomicznych, kulinarnych i dietetycznych.

Po zakończeniu realizacji zadań, w trakcie niniejszej kontroli NIK, 9 czerwca 2021 r. Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej w Opolu rozpoczął kontrolę zadań finansowanych ze środków Samorządu Województwa Opolskiego objętych umowami IPS.AJ.4021.PS-2/19 z 25 czerwca 2019 r. i nr IPS.AJ..4021.PS-2/20 z 16 grudnia 2020 r. Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezesa *przedłożono 11 czerwca 2021 r. żądane dokumenty i na 16 czerwca Bank Żywności nie posiada informacji o wyniku tych czynności*. Wiceprezes zadeklarował też, że *po ich zakończeniu Bank Żywności podejmie stosowne działania*.

(akta kontroli str. 173-206, 329-331, 342-343)

1.5. Wiceprezes, w odniesieniu do oceny dotychczasowej realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania marnowaniu żywności oraz współpracy z podmiotami zlecającymi takie zadania, stwierdził, że Bank Żywności ocenia ją pozytywnie. Wskazał też, że *Bank Żywności nie napotkał żadnych komplikacji podczas aplikowania o dotacje na zadania publiczne, a ilość formalności, jakie są do przedłożenia podczas rozliczenia dotacji jest wystarczająca oraz, że jedynymi barierami, jakie napotkano podczas realizacji zadań jest wysokość środków przeznaczonych na przeciwdziałania marnowaniu żywności*.

(akta kontroli str. 59)

1.6. Bank Żywności złożył do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska sprawozdanie o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności za 2020 r., do czego był zobowiązany na podstawie art. 7 ust. 2 upmż. W sprawozdaniu przedstawiono w szczególności dane o masie żywności otrzymanej od sprzedawców żywności¹⁹ oraz masie żywności²⁰, którą przekazano na rzecz potrzebujących za pośrednictwem 110 organizacji współpracujących, a także zamieszczono wykaz ośmiu sprzedawców żywności, od których otrzymano żywność.

(akta kontroli str. 60-63)

Wiceprezes wyjaśnił, że *Bank Żywności, 15 października 2019 r. udzielił pełnomocnictwa dla Federacji Polskich Banków Żywności w Warszawie w sprawie jego reprezentowania przy zawieraniu i realizowaniu umów z darczyńcami żywności*,

¹⁹ Było to 709 567,438 kg.

²⁰ Było to również 709 567,438 kg.

w tym sprzedawcami w rozumieniu upmż. Na podstawie pełnomocnictwa Federacja zawarła ze sprzedawcami żywności osiem umów, o których mowa w art. 3 ww. ustawy. W umowach wskazano, że Bank Żywności lub upoważniona przez niego organizacja odbiera żywność ze wskazanych sklepów w uzgodnionym terminie, a darczyńca partycypuje w kosztach organizacji transportu z jego placówek. Wiceprezes wyjaśnił też, że sprzedawcy żywności *wywiązali się z postanowień umów*. Realizując zobowiązania związane z partycypacją w kosztach transportu żywności, w latach 2019-2021 (I kwartał), pięć podmiotów przekazało Bankowi Żywności darowizny w łącznej kwocie 38 711,67 zł.

W latach 2019-2021 (I kwartał) Bank Żywności prowadził we współpracy z siedmioma sprzedawcami żywności²¹ kampanie edukacyjno-informacyjne dotyczące racjonalnego gospodarowania żywnością. We wszystkich przypadkach zakres prowadzonych kampanii obejmował umieszczenie plakatów lub ulotek, w dwóch - dodatkowo informacji w prasie, a w jednym - w treści newsletter-a skierowanego do pracowników tych podmiotów.

Do 30 kwietnia 2021 r. Bank Żywności nie otrzymywał opłat za marnowanie żywności, o której mowa w art. 5 ustawy upmż.

Odnosząc się do oceny rozwiązań przyjętych w ww. ustawie, Wiceprezes wskazał, że *rozwiązania przyjęte w ustawie istotnie nie przyczyniły się do rozszerzenia działalności Banku Żywności i nie wpłynęły istotnie na koszty jego funkcjonowania*. Wyjaśnił też, że *Bank Żywności na bieżąco zgłaszał do Federacji Polskich Banków Żywności w Warszawie uwagi dotyczące realizacji upmż. Na tej podstawie, po zebraniu uwag wszystkich banków żywności funkcjonujących na terenie RP, Federacja, w porozumieniu z Kancelarią Prawną opracowała projekt zmian do upmż z 16 kwietnia 2021 r.*

(akta kontroli str. 124-155)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dowody księgowe dotyczące ponoszenia kosztów realizacji pięciu zadań, tj. wszystkich z badanej próby, które podlegały rozliczeniu w ramach wykorzystania dotacji, wbrew art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości nie były kompletne, tj. nie zawierały niektórych danych wymaganych w art. 21 ustawy o rachunkowości.

W szczególności brak było wymaganego przez art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości wskazania sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacji) na listach płac dotyczących wynagrodzeń dofinansowanych w związku z realizacją:

- umowy nr IZM.I.273.75.2019 - zadanie: Wspieranie działań o zasięgu regionalnym w zakresie gromadzenia i rozdawnictwa żywności instytucją funkcjonującym w systemie pomocy społecznej;

- umowy nr IPS.AJ.4021.PS-2/19 - zadanie: Zmniejszenie obszarów niedożywienia wśród mieszkańców województwa opolskiego poprzez gromadzenie i rozdawnictwo żywności;

- umowy nr IZM.I.273.71.2020 - zadanie: Wspieranie działań o zasięgu regionalnym w zakresie gromadzenia i rozdawnictwa żywności instytucją funkcjonującym w systemie pomocy społecznej;

- umowy nr IPS.AJ.4021.PS-2/20 - zadanie: Wspieranie działań o zasięgu regionalnym w zakresie gromadzenia i rozdawnictwa żywności instytucjom funkcjonującym w systemie pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 232-233, 246-247, 260-261, 275-276, 291-292, 329-331)

²¹ Były to: Auchan, Netto, Makro, Kaufland, Tesco, Jeronimo Martins i Stokrotka.

Ponadto, dekretacja na dowodach księgowych zakupu samochodu chłodni, wózka widłowego oraz ulotek, a także stwierdzenie sprawdzenia tych dowodów księgowych oraz ww. list płac pod względem formalnym i rachunkowym dokonana została przez księgową z biura rachunkowego, która nie została przez Zarząd Banku Żywności upoważniona do dokonywania takich czynności.

(akta kontroli str. 313-314, 325-331)

Wiceprezes wyjaśnił, że w zakresie określania sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych odpowiedzialna była księgowa z biura rachunkowego. Wskazał też, że wynikało to z funkcji jaką pełni księgowa i jej znajomości przepisów. Dodał, że był przekonany, że była upoważniona do sprawdzenia dowodów księgowych pod względem formalnym i rachunkowym oraz określania sposobu ich ujmowania w księgach rachunkowych.

W kontekście ww. wyjaśnień należy zwrócić uwagę, że obowiązujące w Banku Żywności zasady (polityka) rachunkowości, jak też umowa zawarta z biurem rachunkowym, nie określiły techniki akceptacji i ujmowania poszczególnych dowodów w księgach rachunkowych, ani nie wskazywały osoby odpowiedzialnej za dokonywanie poszczególnych czynności w związku ze stwierdzeniem sprawdzenia i zakwalifikowaniem dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretację). Tym samym regulacje te nie w pełni gwarantowały transparentność i możliwość rozliczenia otrzymanych środków publicznych. W § 4 ust. 2 umowy nr 01/10/2017 o prowadzenie ksiąg rachunkowych, wprost stwierdzono, że *zleceniobiorca ujmować będzie w księgach rachunkowych dokumenty odpowiadające wymogom przepisów w sprawie prowadzenia ksiąg rachunkowych opisane i zatwierdzone przez zleceniodawcę*. Tym samym, obowiązek, jak i uprawnienie do dokonywania sprawdzenia dowodów pod względem formalno-rachunkowym oraz wskazanie sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacji), nie zostały nikomu przypisane, a wobec tego spoczywał na Zarządzie Banku Żywności.

(akta kontroli str. 340-342)

Wyjaśniając kwestię braku określenia sposobu ujęcia list płac w księgach rachunkowych Wiceprezes stwierdził, że księgi Banku Żywności *prowadzone są za pomocą programu komputerowego LeftHand Stowarzyszenia i Fundacje*. Wskazał też, że odstąpiono od ręcznego dekretowania dokumentów księgowych w oparciu o art. 21 ust. 1a pkt 2 oraz art. 20 ust. 5 ustawy o rachunkowości. Podniósł również, że *w każdej chwili możliwe jest wydrukowanie dekretu księgowego z systemu, a także zapisanie go w postaci danych elektronicznych np. w formacie PDF*.

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy podkreślić, że wskazana możliwość wynikająca z art. 21 ust. 1a pkt 2 ustawy o rachunkowości, zaniechania zamieszczania na dowodzie danych, o których mowa w ust. 1 pkt 6, jeżeli wynika to z techniki dokumentowania zapisów księgowych, nie zwalnia od zamieszczania takich danych, w sytuacji braku dostępu do ksiąg rachunkowych prowadzonych przy pomocy komputera osób uprawnionych do dokonania takiej czynności.

(akta kontroli str. 332-339)

Ponadto Wiceprezes wyjaśnił, że *ustalili z księgową, że po jej powrocie do zdrowia dokonają korekt w umowie z biurem rachunkowym oraz w polityce rachunkowości, określając obieg dokumentów oraz osoby odpowiedzialne za dekretację w księgach rachunkowych, jak też przeszkolona zostanie osoba z Banku Żywności, która bezpośrednio zajmuje się dokumentacją księgową*.

(akta kontroli str. 342)

2. Płatności w kwocie 7 387,23 zł ze środków uzyskanych na podstawie umowy nr IPS.AJ.4021.PS-2/19 były dokonywane niezgodnie z umową, tj. na zapłatę kosztów składek ZUS oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych od wynagrodzeń pracowników Banku Żywności innych niż wskazanych w ofercie realizacji zadania publicznego²². Ponadto ww. kwota 7 387,23 zł została ujęta w rozliczeniu kosztu zadania w ramach sprawozdania z realizacji umowy nr IPS.AJ.4021.PS-2/19.

(akta kontroli str. 214-227, 232-234, 249-253, 315-324, 329-331)

W ramach umowy o realizację zadania publicznego nr IPS.AJ.4021.PS-2/19 Bank Żywności otrzymał kwotę 20 tys. zł z przeznaczeniem na *Przeciwdziałanie marnowaniu żywności, zagospodarowania darowizn, żywności z krótkimi terminami ważności do spożycia*, w tym na wynagrodzenia z umów o pracę z koordynatorem (pracownik S.S.) i magazynierem (pracownik G.P.) w okresie sześciu miesięcy w okresie od podpisania umowy do 30 grudnia 2019 r. W § 2 ust. 4 umowy Bank Żywności zobowiązał się do wykorzystania otrzymanych środków zgodnie z celem na jaki je uzyskał i na warunkach określonych w umowie. W myśl ust. 5 tego paragrafu, wydatkowanie osiągniętych przychodów, w tym także odsetek bankowych od środków przekazanych przez Zleceniodawcę, z naruszeniem ust. 4, uznaje się za dotację pobraną w nadmiernej wysokości.

Środki z dotacji otrzymano 28 czerwca 2019 r. na rachunek bankowy o numerze 78 1240 1633 1111 0010 1208 5256 uzyskując saldo w kwocie 20 265,09 zł. Z ww. rachunku bankowego w kolejnych miesiącach wydatkowano:

1/ w lipcu 3 279,06 zł, w tym 3 277,56 zł na wypłatę wynagrodzeń pracowników S.S. i G.P.,

2/ w sierpniu 9 794,88 zł, w tym 7 834,88 zł na składkę ZUS za lipiec 2019 r. (z czego jedynie 1 888,06 zł dotyczyło pracowników S.S. i G.P.) i 1 960 zł w ramach przelewu pobranego podatku PIT do urzędu skarbowego (w tym kwota 256 zł dotyczyła pracowników S.S. i G.P.) - saldo końcowe wyniosło 7 191,15 zł,

3/ we wrześniu 13 073,94 zł, w tym 7 834,88 zł na składkę ZUS za sierpień 2019 r. (z czego 1 888,06 zł dotyczyło pracowników S.S. i G.P.), 1 960 zł w ramach przelewu pobranego podatku PIT do urzędu skarbowego (w tym kwota 256 zł dotyczyła pracowników S.S. i G.P.), 3 277,56 zł na wypłatę wynagrodzeń pracowników S.S. i G.P. - saldo końcowe wyniosło 24 117,21 zł²³;

4/ w październiku 13 161,44 zł, w tym 7 834,88 zł na składkę ZUS za wrzesień 2019 r. (z czego 1 888,06 zł dotyczyło pracowników S.S. i G.P.), 1 960 zł w ramach przelewu pobranego podatku PIT do urzędu skarbowego (w tym kwota 256 zł dotyczyła pracowników S.S. i G.P.), 3 363,56 zł na wypłatę wynagrodzeń pracowników S.S. i G.P. - saldo końcowe wyniosło 10 955,77 zł;

5/ w listopadzie 12 845,44 zł, w tym 7 834,88 zł na składkę ZUS za październik 2019 r. (z czego 1 644 zł dotyczyło pracowników S.S. i G.P.), 1 644 zł w ramach przelewu pobranego podatku PIT do urzędu skarbowego (w tym kwota 256 zł dotyczyła pracowników S.S. i G.P.), 3 363,56 zł na wypłatę wynagrodzeń pracowników S.S. i G.P. - saldo końcowe wyniosło 110,33 zł²⁴.

W grudniu nie dokonywano operacji z wykorzystaniem rachunku o numerze 78 1240 1633 1111 0010 1208 5256. Pozostałe wydatki związane z realizacją zadania nr IPS.AJ.4021.PS-2/19 sfinansowano ze środków znajdujących się na rachunku nr 03 1240 1633 1111 0010 0451 4689.

(akta kontroli str. 214-227, 230-310, 315-324, 329-331)

²² Tj. koordynatora S.S. i magazyniera G.P.

²³ We wrześniu na rachunek wpłynął przelew w kwocie 30 000 zł tytułem zasilenia konta.

²⁴ W listopadzie na rachunek wpłynął przelew w kwocie 2 000 zł tytułem zasilenia konta.

Wiceprezes wyjaśnił, że nie pamięta kto zdecydował o zapłacie ze środków pochodzących z dotacji otrzymanej w ramach umowy o realizację zadania publicznego nr IPS.AJ.4021.PS-2/19 kosztów Banku Żywności, które nie były przewidziane w tej umowie, tj. o przelewach z 13 i 19 sierpnia 2019 r. w kwocie odpowiednio 7834,88 zł i 1960,00 zł z konta 78 1240 1633 1111 0010 1208 5256 Wskazał natomiast osobę zlecającą i zatwierdzającą przelewy, tj. koordynatora – Panią S.S. i Prezesa. Wyjaśnił też, że nie jest w stanie określić dlaczego wydatkowano te środki na składki ZUS oraz zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych od wynagrodzeń wszystkich pracowników Banku Żywności. Wyjaśniając przyczyny wykazania w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego objętego umową nr IPS.AJ.4021.PS-2/19 całej kwoty otrzymanej dotacji, jako wydatkowanej zgodnie z umową, Wiceprezes wskazał, że był przekonany, że całość środków wydatkowaliśmy prawidłowo – zgodnie z umową. Dodał też, że zadanie zostało zrealizowane, a sprawozdanie zostało przyjęte i rozliczone do kwoty dotacji w wysokości 20 000,00 zł przez Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej w Opolu. Wyjaśnił również, że wcześniejsze rozliczenia i sposób wydatkowania środków nie budziły zastrzeżeń podmiotów przekazujących dotacje, w tym po przeprowadzeniu kontroli. Nie zmienił się też pracownik Banku Żywności zajmujący się rozliczaniem dotacji.

(akta kontroli str. 332-342)

Pani S.S. opisała obieg dokumentów oraz dokonywanie płatności stwierdzając, że pod koniec miesiąca przesyła do księgowej tabelę zawierającą dane do listy płac, w tym wysokość płac i ewentualne chorobowe. Księgowa przygotowuje listy płac do wypłaty i przesyła mi w formie elektronicznej. Na tej podstawie przygotowuję przelewy wynagrodzeń, które podpisywane są przez dwie osoby – Prezes lub Wiceprezes i Panią S.S. Księgowa w następnym miesiącu przesyła informacje o wysokości przelewów na składki ZUS oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych. Prezes lub Wiceprezes sprawdzają poprawność przelewu z listą płac lub informacją od księgowej o wysokości płatności. Pani S.S. wskazała, że po przelewie wynagrodzeń opisywała listy płac. Ponadto Pani S.S. wyjaśniła, że przez pomyłkę przygotowała przelewy z innych kont – dotowane wynagrodzenia za sierpień przelano w sierpniu z rachunku bieżącego, a składki ZUS i zaliczkę na podatek od wszystkich wynagrodzeń za lipiec z rachunku dotacyjnego. Dodała też, że opis na listach przygotowała zakładając, że wydatki są zgodne z przelewami oraz że nie zauważyła swojej pomyłki oraz, że decyzja o zapłacie ze środków pochodzących z dotacji otrzymanej w ramach umowy o realizację zadania publicznego nr IPS.AJ.4021.PS-2/19 kosztów Banku Żywności, które nie były przewidziane w tej umowie, nie była świadoma.

(akta kontroli str. 344-351)

Zgodnie z art. 252 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności uzasadniających dokonanie zwrotu.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

Wnioski 1. Dokonanie zwrotu do budżetu Województwa Opolskiego dotacji objętej umową nr IPS.AJ.4021.PS-2/19 w części wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.

2. Wprowadzenie do zasad (polityki) rachunkowości opisu techniki akceptacji i ujmowania poszczególnych dowodów w księgach rachunkowych, a także określenia osób odpowiedzialnych za dokonywanie poszczególnych czynności w związku ze stwierdzeniem sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja).

3. Wyznaczenie osób odpowiedzialnych za dokonywanie poszczególnych czynności w związku ze stwierdzeniem sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych (dekretacja).

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 Opolu. 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 o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Opole, 28 czerwca 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

Kontroler

Rafał Marynowicz

Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis


DIREKTOR
Delegatury NIK w Opolu
.....
podpis
Iwona Zyman