



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia 20 stycznia 2011 r.

**Pan
Piotr Balcerowicz
Prezes Zarządu Stowarzyszenia
„Edukacja dla Pokoju”**

KAP-4101-05-02/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, zwanej dalej ustawą o NIK¹, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej, przeprowadziła w okresie od 17 września do 24 listopada 2010 r. w Stowarzyszeniu „Edukacja dla Pokoju” kontrolę wykonania zadań z zakresu projektów pomocy zagranicznej w tym prawidłowości realizacji umów o dotacje na projekty z zakresu pomocy zagranicznej w okresie od 1 stycznia 2008 r. do dnia zakończenia kontroli.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 8 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzenia istotnych nieprawidłowości realizację przez Stowarzyszenie „Edukacja dla Pokoju”, zadań podejmowanych w ramach międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, ws półfinansowanych ze środków dotacji celowych udzielonych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ).

Pozytywną ocenę uzasadnia fakt, że pomimo utrudnionych warunków współpracy z partnerem zagranicznym, w pełni osiągnięto zakładane cele projektu zrealizowanego w 2009 r. Prawidłowo realizowany był także projekt, którego zakończenie przewidziano na koniec 2010 roku.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- udokumentowania wydatków na realizację projektu „*Wyrównywanie szans poprzez równy dostęp do edukacji dla dziewcząt i chłopców w Heracie (budowa szkoły)*” w łącznej kwocie 520 581,43 PLN dowodami księgowymi nie zatwierdzonymi pod względem merytorycznym i zawierającymi dane, których nie powiązano z poszczególnymi pozycjami w kosztorysie projektu. Uniemożliwiło to dokonanie oceny prawidłowości realizacji prac budowlanych pod

1 Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

względem merytorycznym i finansowym oraz było niezgodne z pkt 4.1.1. umowy dotacji². Ponadto błędnie przeliczono część dowodów księgowych wyrażonych w walucie obcej na walutę PLN, co było niezgodne z art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ oraz pkt 4.4.5. ogólnych warunków umowy dotacji⁴, a także miało wpływ na rzetelność rozliczenia dotacji;

- sfinansowania ze środków dotacji, nieprzewidzianych w budżecie ww. projektu, kosztów podróży i pobytu w Afganistanie jednej z osób zaangażowanych w jego realizację, na łączną kwotę 10 427,98 PLN, oraz kosztów wiz afgańskich dla trzech osób, na łączną kwotę 397,20 PLN;
- zawarcia umowy z Wykonawcą ww. projektu, zawierającej dodatkowe, nieprzewidziane w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) oraz ofercie, wynagrodzenie za budowę muru okalającego szkołę. W wyniku tego Stowarzyszenie wydatkowało ze środków dotacji przeznaczonej na projekt dodatkową kwotę 36 033,70 PLN⁵, która w ocenie NIK nie spełnia warunków kwalifikowalności określonych w pkt. 5.1.1 ogólnych warunków umów dotacji;
- ujęcia w księgach rachunkowych Stowarzyszenia dowodów księgowych dotyczących realizacji ww. projektu, wystawionych dla innego podmiotu niż Stowarzyszenie, co było niezgodne z art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości;
- braku bieżącej ewidencji księgowej projektu *Walka z ubóstwem i głodem poprzez poprawę jakości edukacji w zakresie rolnictwa w prowincji Herat (budowa uniwersyteckiej kliniki weterynaryjnej)*, zwanego dalej budową kliniki, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz z ustaloną dla jednostki polityką rachunkowości⁶. Powyższe nie pozwala na uznanie, iż księgi rachunkowe Stowarzyszenia są prowadzone bieżąco, zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy o rachunkowości;
- niezawarcia na żadnym z dowodów księgowych dotyczących kontrolowanych projektów, informacji dotyczących miesiąca księgowania i sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), co było niezgodne z art. 21 ust 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.

W okresie objętym kontrolą Stowarzyszenie realizowało finansowane dotacjami z MSZ projekty:

² Zgodnie z pkt 4.1.1. umowy dotacji nr 191/PZ/2009/12 z 26 maja 2009 r. na realizację projektu *Wyrównywanie szans poprzez równy dostęp do edukacji dla dziewcząt i chłopców w Heracie (budowa szkoły)*, dotowany jest zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej środków finansowych pochodzących z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków, w sposób umożliwiających ocenę realizacji projektu pod względem merytorycznym i finansowym.

³ Dz. U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁴ Zgodnie z pkt 4.4.5. ogólnych warunków umowy dotacji nr 191/PZ/2009/12 z 26 maja 2009 r., jeżeli środki dotacji są wydatkowane w innych walutach niż złoty, dotowany wskazuje faktyczny kurs wymiany banku komercyjnego (lub kantoru), zgodnie z którym została przeprowadzona operacja kupna/sprzedaży waluty obcej (np. na podstawie potwierdzenia transakcji lub rachunku). Jeżeli brak informacji o faktycznym kursie wymiany, wówczas stosowany jest oficjalny średni kurs wymiany NBP z dnia przeprowadzenia każdej operacji.

⁵ Wg końcowego sprawozdania finansowego z realizacji projektu *Wyrównywanie szans poprzez równy dostęp do edukacji dla dziewcząt i chłopców w Heracie (budowa szkoły)*

⁶ Polityka rachunkowości ustalona uchwałą Zarządu Stowarzyszenia z dnia 28 czerwca 2007 r. nr 1/2007.

- *Wyrównywanie szans poprzez równy dostęp do edukacji dla dziewcząt i chłopców w Heracie (budowa szkoły)*, zwany dalej projektem dotyczącym budowy szkoły. Otrzymana z MSZ na wykonanie tego projektu dotacja celowa w łącznej kwocie 740 830,27 PLN została wykorzystana w kwocie 723 500,55 PLN, tj. w 97,7%. Niewykorzystane środki dotacji zwrócono do MSZ w terminie określonym w umowie dotacji. W wyniku realizacji tego projektu wybudowano i wyposażono szkołę w Heracie oraz przeprowadzono wśród jej uczniów akcję edukacyjną dot. żywienia i higieny.
- *Walka z ubóstwem i głodem poprzez poprawę jakości edukacji w zakresie rolnictwa w prowincji Herat (budowa uniwersyteckiej kliniki weterynaryjnej)*, zwany dalej projektem dotyczącym budowy kliniki. W 2010 r. na realizację tego projektu Stowarzyszenie otrzymało z MSZ dotację celową w kwocie 430 441,66 PLN. Z dotacji tej do dnia 16 listopada 2010 r. wydatkowano na przedmiotowy projekt 257 140,51 PLN, tj. 59,7%. W ramach realizacji tego projektu, wg stanu na październik 2010 r. budynek kliniki był wykonany w stanie surowym.

1. Projekty realizowane były przez wykonawców wyłonionych po przeprowadzeniu przez Stowarzyszenie postępowań o zamówienia publiczne. NIK nie zgłasza zastrzeżeń do prawidłowości wyboru Wykonawcy projektu dot. budowę kliniki. Został on wybrany z zachowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na budowę szkoły w trybie przetargu nieograniczonego, Stowarzyszenie zawarło z wybranym Wykonawcą umowę, w której oprócz wynagrodzenia za realizację inwestycji, zawarto dodatkowe wynagrodzenie za budowę muru okalającego szkołę, pomimo iż wg SIWZ mur miał być integralnym elementem inwestycji, a Wykonawca miał zrealizować całość zamówienia za kwotę wskazaną w ofercie. Oferta wyłonionego w toku postępowania Wykonawcy również nie zawierała wynagrodzenia za budowę muru. Wartość dodatkowego wynagrodzenia dla Wykonawcy robót budowlanych za budowę muru określono w umowie na kwotę 87 781,80 PLN. Rozszerzenie zakresu umowy w stosunku do oferty i SIWZ stanowiło naruszenie art. 140 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych⁷, z którego wynika, że zakres świadczenia wynikający z umowy ma być tożsamy ze zobowiązaniem wykonawcy zawartym w ofercie. Tym samym zgodnie z art. 140 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych umowa w zakresie dodatkowego wynagrodzenia za materiały na budowę muru okalającego szkołę może zostać unieważniona, ponieważ wykracza poza określenie przedmiotu zamówienia zawarte w SIWZ⁸. W złożonym do MSZ końcowym sprawozdaniu finansowym z realizacji projektu, Stowarzyszenie wykazało, że na zakup materiałów budowlanych na budowę ww. muru ze środków

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1665 ze zm.

⁸ Prezes Urzędu Zamówień Publicznych może wystąpić do sądu o unieważnienie części umowy, o której mowa w art. 140 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 144a ust. 1 pkt 1 ustawy).

dotacji wydatkowano 36 033,70 PLN. W ocenie NIK, powyższy wydatek, dokonany na podstawie rozszerzonej w sposób niedozwolony umowy nie spełniał, określonego przez MSZ w pkt. 5.1.1 ogólnych warunków umowy dotacji, warunku kwalifikowalności.

Zgodnie z art. 169 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych naliczonych od dnia przekazania z budżetu państwa dotacji.

Zgodnie z art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych¹⁰, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację.

2. W wyniku kontroli realizacji umów dotacji ustalono, że ze środków dotacji celowej sfinansowano, niezgodnie z warunkami umowy dotacji na realizację projektu dot. budowy szkoły, wydatki dotyczące:

- kosztów podróży jednej z osób zaangażowanych w realizację projektu na trasie Patmos (Grecja) Kabul Patmos i Kabul Herat Kabul oraz pobytu w Heracie w miesiącach listopad-grudzień 2009 r., na łączną kwotę 10 427,98 PLN, które nie zostały przewidziane w budżecie projektu,
- kosztów wiz Afgańskich dla trzech osób zaangażowanych w realizację projektu, na łączną kwotę 397,20 PLN. Zgodnie z budżetem projektu, koszt wiz w całości miał być sfinansowany ze środków własnych Stowarzyszenia.

Zgodnie z art. 169 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych naliczonych od dnia przekazania z budżetu państwa dotacji.

Jak wynika z art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację.

Ustalono również, w wyniku kontroli prawidłowości realizacji projektu dot. budowy szkoły, że przyjęte przez Stowarzyszenie do realizacji dowody księgowe dokumentujące poniesione wydatki ze środków dotacji celowej w łącznej kwocie 520 581,43 PLN, zawierały dane, których nie można bezpośrednio powiązać z poszczególnymi pozycjami kosztorysu projektu stanowiącego załącznik do umowy (m.in. zawierały inaczej określony przedmiot zakupu). Przedmiotowe dowody księgowe nie zostały opatrzone opisem merytorycznym, w tym informacją jaki przedmiot i w jakiej ilości, odpowiada danej pozycji w kosztorysie projektu. Taki sposób udokumentowania wydatków

⁹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., a poprzednio art. 145 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

¹⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

był niezgodny z pkt. 4.1.1. ww. umowy dotacji, który stanowi, że dotowany jest zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej środków finansowych pochodzących z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków, w sposób umożliwiający ocenę realizacji projektu pod względem merytorycznym i finansowym.

3. W wyniku kontroli wszystkich dowodów księgowych dokumentujących zobowiązania związane z realizacją projektu dot. budowy szkoły ustalono, że żaden z nich nie zawierał stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych, poprzez wskazanie miesiąca księgowania, sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, co było niezgodne z art. 21 ust 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.

Ponadto, w odniesieniu do 52 dowodów księgowych dotyczących zobowiązań związanych z budową szkoły oraz jej wyposażeniem ustalono, że dowody te zostały ujęte w ewidencji księgowej Stowarzyszenia, pomimo że wystawione były dla innego podmiotu niż Stowarzyszenie, co było niezgodne z art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Stwierdzono również, że cztery dowody księgowe wyrażonych w walucie obcej zostały błędnie przeliczone na walutę PLN, co było niezgodne z art. 30 ust. 2 ustawy o rachunkowości i pkt 4.4.5. ogólnych warunków umów dotacji. W związku z powyższym, wykazane w sprawozdaniu końcowym z realizacji projektu dowody księgowe za usługi budowlane i zakup wyposażenia szkoły i uczniów opiewały łącznie na kwotę 205 366,25 USD, podczas gdy Stowarzyszenie na uregulowanie zobowiązań z ww. tytułów przekazało środki dotacji celowej w wysokości 214 383,58 USD.

4. W wyniku kontroli trzech zapisów księgowych na łączną kwotę 13 449,33 PLN, realizowanego w 2010 r. projektu dot. budowy kliniki ustalono, że dwóch zapisów dotyczących zakupu biletów lotniczych, na łączną kwotę 10 515,35 PLN nie można powiązać z dowodami księgowymi stanowiącymi podstawę tych zapisów, co było niezgodne z art. 14 ust.2 ustawy o rachunkowości. Żaden z ww. dwóch zapisów nie zawierał numeru identyfikacyjnego dowodu księgowego oraz brak było zgodności kwot z dowodami księgowymi, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 2 i 4 ww. ustawy. Ponadto, żaden z rachunków za zakup biletów lotniczych opiewających na walutę obcą, nie zawierał przeliczenia na PLN, co było niezgodne z art. 21 ust. 3 ustawy o rachunkowości. Żaden ze skontrolowanych dowodów księgowych nie spełniał wymogów pkt 4.4.2. ogólnych warunków umowy dotacji¹¹ oraz art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.

Ponadto objęte kontrolą zapisy nie zostały zaksięgowane w sposób trwały, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości. W związku z powyższym nie można uznać, iż księgi

¹¹ Zgodnie z pkt 4.4.2. ogólnych warunków umowy dotacji 353/PZ/2010/45 na realizację projektu *Walka z ubóstwem i głodem poprzez poprawę jakości edukacji w zakresie rolnictwa w prowincji Herat (budowa uniwersyteckiej kliniki weterynaryjnej)*, każdy dokument finansowy (polski oraz zagraniczny) powinien być opatrzony na odwrocie pieczęcią dotowanego oraz zawierać sporządzony w sposób trwały opis zawierający informacje: jakie zakupiono towary, usługi lub innego rodzaju opłacone należności, w ramach jakiego działania i jakie było ich przeznaczenie. Informacja ta powinna być podpisana przez osobę odpowiedzialną za sprawy dotyczące rozliczeń finansowych organizacji.

rachunkowe Stowarzyszenia za rok 2010 były prowadzone prawidłowo, tj. zgodnie z warunkami określonymi w art. 24 ww. ustawy.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Zwrot na rachunek bankowy MSZ środków wydatkowanych na zakup materiałów budowlanych na budowę muru okalającego w ramach realizacji projektu *Wyrównywanie szans poprzez równy dostęp do edukacji dla dziewcząt i chłopców w Heracie (budowa szkoły)*, a także środków na opłacenie kosztów podróży i pobytu oraz wiz afgańskich nie przewidzianych w budżecie projektu w łącznej kwocie 46 858,88 PLN, wraz z należnymi odsetkami.
2. Ponowne finansowe i rzeczowe rozliczenie projektu *Wyrównywanie szans poprzez równy dostęp do edukacji dla dziewcząt i chłopców w Heracie (budowa szkoły)*, z uwzględnieniem poprawnego przeliczenia wydatków opiewających w walucie obcej na PLN oraz jednoznacznego wykazania zgodności rzeczowego zakresu robót wynikającego z dowodów księgowych z zakresem określonym w umowie dotacji.
3. Bieżące prowadzenie ewidencji księgowej oraz dokonywanie zapisów księgowych w ewidencji księgowej zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o rachunkowości i w umowie dotacji.

Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej NIK, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwagi zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.