



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.003.04.2015  
P/15/005

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52  
[kap@nik.gov.pl](mailto:kap@nik.gov.pl)  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/005 – Dotacje jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	Maciej Bukowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94281 z dnia 13 lipca 2015 r.  (dowód: akta kontroli str. 1)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Stowarzyszenie Pomocy i Interwencji Społecznej (Stowarzyszenie).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Prezes Zarządu Stowarzyszenia Pani Ewa Jagodzińska w okresie od 30 czerwca 2010 r. do 8 września 2014 r., a od 9 września 2014 r. Pan Tadeusz Wieszczyk (dalej Prezes Zarządu Stowarzyszenia).  (Dowód: akta kontroli str. 44-45, 47-51, 202-204, 1626-1632)
<i>Zakres kontroli</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Spełnienie wymogów uprawniających do ubiegania się o realizację zadania publicznego.</li><li>2. Realizacja zadań zleconych i osiągnięcie wymaganych zawartymi umowami efektów.</li><li>3. Prawdliwość i kompletność sprawozdań z realizacji zadań zleconych, w tym rozliczeń finansowych i ewidencjonowania otrzymanych środków z dotacji.</li></ol>
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Stowarzyszenie realizując objęte kontrolą dotowane zadania publiczne osiągało cele rzeczowe określone w umowach dotacji. Stowarzyszenie spełniało główne wymogi uprawniające do ubiegania się o realizację zadań publicznych. Terminowo składano sprawozdania z realizacji zadań. Jednakże niewłaściwe prowadzenie ksiąg rachunkowych ogranicza możliwości powiązania danych księgowych z danymi sprawozdawczymi, przez to istnieje wysokie ryzyko braku wiarygodności sprawozdań w zakresie rozliczeń finansowych dotowanych zadań. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niespełniania przez politykę rachunkowości Stowarzyszenia wymogów art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a, b, c oraz pkt 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>1</sup> (dalej ustawa o rachunkowości),
- prowadzenia ksiąg rachunkowych z naruszeniem art. 24 ust. 2 i 4 ustawy o rachunkowości, tj. zasady rzetelności i sprawdzalności,
- braku wyodrębnienia w księgach rachunkowych prowadzonych w 2013 r. środków otrzymanych z dotacji, co było niezgodne z art. 16 ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia

<sup>1</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>2</sup> (dalej udpp) oraz z warunkami umów dotacji<sup>3</sup>,

- sporządzania zbiorczych dowodów księgowych niezgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości,
- braku w dowodach księgowych niektórych elementów określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości (35 przypadków) oraz dokonywania korekt dowodów księgowych niezgodnie z art. 22 tej ustawy (11 przypadków),
- nierzetelnego dokumentowania odpowiedzi na zalecenia pokontrolne i informacji o sposobie ich wykonania (6 przypadków na 7 kontroli).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Spełnienie wymogów uprawniających do ubiegania się o realizację zadań publicznych

Opis stanu faktycznego

Stowarzyszenie posiada osobowość prawną i działa na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o Stowarzyszeniach<sup>4</sup>, udpp oraz statutu. Posiada status organizacji pożytku publicznego i jest nadzorowane przez Starostę Powiatu Warszawskiego. W okresie objętym kontrolą Stowarzyszenie prowadziło nieodpłatną działalność pożytku publicznego, jako organizacja pozarządowa określona w art. 3 ust. 2 udpp. Nie prowadziło działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 89-143)

Według informacji zawartych w KRS oraz w statucie<sup>5</sup> celem Stowarzyszenia jest m.in.:

- obrona godności i ochrona praw osób, rodzin i środowisk zagrożonych oraz dotkniętych sytuacjami kryzysowymi, w tym ofiar przemocy w rodzinie, bezdomnych;
- organizowanie dla dorosłych, dzieci i rodzin doświadczonych sytuacjami kryzysowymi i zagrożonych wykluczeniem społecznym wszechstronnej pomocy w ich powrocie do normalnego, bezpiecznego życia w społeczeństwie;
- rozwijanie i upowszechnianie systemowych działań w zakresie pomocy, ochrony i promocji zdrowia; edukacja społeczna i promocja działań prewencyjnych i pomocowych oraz inicjatyw obywatelskich, sprzyjających wzmocnieniu postaw prospołecznych w zakresie rozwiązywania problemów osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Stowarzyszenie realizowało swoje cele poprzez m.in. prowadzenie: ośrodków wsparcia, noclegowni dla bezdomnych, ośrodków szkolno-wychowawczych i innych placówek wsparcia społecznego, psychopedagogicznego i zdrowotnego oraz punktów interwencyjno – konsultacyjnych, pomocy medycznej i specjalistycznych poradni. Prowadzono także specjalistyczne poradnictwo dla bezdomnych i zagrożonych bezdomnością oraz dla ofiar przemocy w rodzinie. Cele realizowano w trzech ośrodkach położonych w Warszawie, tj.: w: *Ośrodka dla Ofiar Przemocy w rodzinie „DOM”*<sup>6</sup> (dalej DOM), *Ośrodka Wsparcia –*

<sup>2</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.

<sup>3</sup> Wymóg ten ujęto w §1 pkt 15 i 16 umów dotacji nr PS/B/VI/1/6/422/2012-2015 z 27 grudnia 2012 r., nr PS/B/VI/3/10/326/2012-2015 z 4 grudnia 2012 r. i nr PS/B/VI/3/10/326/2012-2015 z 4 grudnia 2012 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1393.

<sup>5</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa statuty Stowarzyszenia z 2010 r. i 2014 r., uchwalone w dniach 7 czerwca 2010 r. i 29 sierpnia 2014 r.

<sup>6</sup> Ośrodek dla ofiar przemocy w rodzinie „DOM” głównie zapewnia bezpieczne schronienie i kompleksową pomoc specjalistów (m.in. pracowników socjalnych, pedagogów, psychologów, prawników, lekarza).

dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży Etezia<sup>7</sup> (dalej Etezia) i Pogotowiu Interwencji Społecznej<sup>8</sup> (dalej Pogotowie).

(dowód: akta kontroli str. 89-143)

Wykonywana przez Stowarzyszenie działalność pożytku publicznego określona w statucie mieści się w zakresie zadań publicznych określonych w art. 4 udpp.

(dowód: akta kontroli str. 89-143, 1584-1589)

W kontrolowanym okresie Stowarzyszenie prowadziło ewidencję księgową dla każdego z trzech prowadzonych ośrodków. Każdy z nich korzystał ze środków z dotacji przekazanych Stowarzyszeniu. W kontrolowanym okresie Stowarzyszenie prowadziło ewidencję księgową dla każdego z trzech prowadzonych ośrodków. Każdy z nich korzystał ze środków z dotacji przekazanych Stowarzyszeniu.

(dowód: akta kontroli str. 3, 9-43, 1584-1589)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie spełnienie przez Stowarzyszenie wymogów uprawniających do ubiegania się o realizację zadań publicznych.

## 2. Realizacja zadań publicznych

W kontrolowanym okresie Stowarzyszenie wykonywało cztery zadania publiczne, tj.:

- *Zapewnienie kompleksowej i interdyscyplinarnej pomocy specjalistycznej osobom dotkniętym przemocą w rodzinie realizowane przez ośrodek DOM na podstawie jednej umowy finansowanej przez UMSW;*
- *Prowadzenie punktu poradnictwa dla osób bezdomnych przy ulicy Nowogrodzkiej 7 m. 14 realizowane przez ośrodek Pogotowie na podstawie jednej umowy finansowanej przez UMSW;*
- *Działanie profilaktyczne, edukacyjne i interwencyjne w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom i towarzyszącej im pomocy adresowane do profesjonalistów i mieszkańców Dzielnicy Praga Południe realizowane przez ośrodek DOM na podstawie trzech umów zawartych z Urzędem Dzielnicy Praga Południe (dalej UDPP),*
- *Organizacja schronienia i całodobowego wsparcia dla kobiet z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Warszawie przy ul. Chlubnej 9A-9D realizowane przez ośrodek Etezia na podstawie dwóch umów zawartych z UMSW.*

Rodzaje zadań były zgodne z przedmiotem działalności pożytku publicznego realizowanym przez Stowarzyszenie.

W latach 2013 – 2015 (I połowa) UMSW i UDPP przekazały na realizację zadań łącznie 2 468,1 tys. zł, z tego z 2 357,1 tys. zł z UMSW (95,5%) i 111,0 tys. zł z UDPP (4,5%). Do końca czerwca 2015 r. wykorzystano 2 459,5 tys. zł, z tego 107,7 tys. zł z UDPP i 2 351,8 tys. zł z UMSW. W 2013 r. poniesiono wydatki z dotacji w wysokości 816,6 tys. zł (w tym z UMSW 771,6 tys. zł), w 2014 r. w wysokości 1 084,2 tys. zł (w tym z UMSW 1 042,6 tys. zł) i w I połowie 2015 r. w wysokości 558,7 tys. zł (w tym z UMSW 537,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 160-165, 317-337, 761-795, 1149-1175, 1445-1463, 1590-1591, 1739-1770, 1785-1798)

Szczegółowym badaniem objęto trzy zadania, realizowane w latach 2012-2015 na podstawie czterech wieloletnich umów współfinansowanych z dotacji z UMSW w ośrodkach:

<sup>7</sup> Ośrodek wsparcia dla kobiet z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży „Etezia” oprócz czasowego zamieszkiwania (do 12 mc) i pomocy specjalistów prowadzi aktywizacje społeczno- zawodową tych osób.

<sup>8</sup> Pogotowie Interwencji Społecznej dla osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością prowadzi specjalistyczne poradnictwo socjalne, prawne i psychopedagogiczne.

DOM<sup>9</sup>, Pogotowie<sup>10</sup> oraz Etecja<sup>11</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 5, 317-337, 761-795, 1149-1175, 1445-1463, 1590-1591, 1739-1767, 1785, 1798)

W badanych umowach dotacji zapisano m.in., następujące postanowienia:

- prowadzenie wyodrębnionej dokumentacji finansowo - księgowej środków finansowych otrzymanych na realizację zadania zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych (§1 pkt 15 i 16 umowy),
- pisemne poinformowanie zleceniodawcy o zmianach w pozycjach kosztorysu nieprzekraczających 10% wydatków przed ich wprowadzeniem, natomiast gdy zmiany przekroczą 10% wydatków danej pozycji kosztorysowej wymagane jest podpisanie aneksu do umowy (§1 pkt 10 i 11 umowy),
- sporządzanie częściowych sprawozdań z realizacji zadania w wyznaczonych terminach (średnio od czterech do sześciu miesięcy) oraz do sporządzenie końcowego sprawozdania z realizacji zadań publicznych na formularzu stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia MPiPS.

(dowód: akta kontroli str. 317-337, 761-795, 1149-1175, 1445-1463)

W okresie objętym kontrolą ewidencją księgową w Stowarzyszeniu prowadzono przy użyciu komputera, przy czym w 2013 r. nie wyodrębniono ksiąg rachunkowych dla dotacji (szerzej opisano w dalszej części wystąpienia dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 141-143, 438-583)

Począwszy od 2014 r. ewidencja księgową Stowarzyszenia prowadzona była dla dotacji (zespół nr 5) oraz osobno dla Stowarzyszenia, przyjmując dla pierwszej, jako moment sprawozdawczy okres od czterech do sześciu miesięcy (koniec transzy), a dla drugiej okres miesięczny.

Szczegółowe badanie 49 dowodów księgowych (rachunków/faktur o największej kwotowo wartości oraz indywidualnych list płac wybranych losowo) na łączną kwotę 133,3 tys. zł wykazało, że tylko w 13 przypadkach dokumenty zostały prawidłowo sporządzone, sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz spełniały wymogi ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 570-684, 992-1078, 1568-1583, 1584-1588)

Wynagrodzenia dla osób pracujących i świadczących usługi w ośrodkach prowadzonych przez Stowarzyszenie stanowiły największą grupę wydatków i wynosiły od 49% do 88% z otrzymanych środków z dotacji. Szczegółowym badaniem wydatków objęto wynagrodzenia kierowników ośrodków oraz zatrudnionych pracowników socjalnych, co stanowiło od 33% do 44% wykorzystanych środków w ramach czterech wieloletnich umów dotacji. Na podstawie badanej próby kontrolnej nie stwierdzono przypadków, aby rachunek/faktura czy indywidualna lista płac zostały w nieprawidłowy sposób rozliczone.

W badanej próbie ewidencja księgową pozwoliła ustalić jedynie wynagrodzenia dla kierowników dwóch ośrodków, ale nie umożliwiła identyfikacji wydatków dla pozostałych grup pracowników, jak pracownicy socjalni. Wynagrodzenia dla tych pracowników ujmowano zbiorczo, co szerzej opisano poniżej w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 570-684, 992-1078, 1568-1583, 1584-1588, 1590-1591)

<sup>9</sup> Umowa wieloletnia nr PS/B/VI/1/6/422/2012-2015 z 27 grudnia 2012 r. obowiązuje od 27 grudnia 2012 r. do 30 listopada 2015 r. na kwotę 1 096 501 zł.

<sup>10</sup> Umowa nr PS/B/VI/3/10/326/2012-2015 z 4 grudnia 2012 r. obowiązuje od 4 grudnia 2012 r. do 30 listopada 2015 r. na kwotę 138 060 zł. Środki własne w wysokości 6995,40 zł.

<sup>11</sup> Pierwsza umowa nr B/VI/3/1/186/2013-2014 z 2 kwietnia 2013 r. na kwotę 510 590 zł (środki własne 5 541 zł) obowiązywała od 2 kwietnia 2013 r. do 31 marca 2014 r. Druga umowa nr B/VI/3/1/188/2014-2015 z 31 marca 2014 r. na kwotę 1 120 000 zł (środki własne 12000 zł), obowiązuje od 1 kwietnia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r.

Ustalono, że zadania realizowano w oparciu o postanowienia umów dotyczących zakresu rzeczowego, terminu realizacji zadania, harmonogramu i kosztorysu. Porównanie danych w sprawozdaniach z zapisami w ofercie wskazuje, że zakładane cele są realizowane proporcjonalnie do upływu czasu przewidzianego w umowach na realizację poszczególnych zadań (zakończenie zostało przewidziane po I półroczu 2015 r.). I tak:

1. Zadanie ośrodka DOM pn. *Zapewnienie kompleksowej i interdyscyplinarnej pomocy specjalistycznej osobom dotkniętym przemocą w rodzinie*, którego całkowity koszt określono na 1096,5 tys. zł (całość finansowana dotacją z budżetu UMSW) realizowane jest terminowo, a jego koszt (na 30 czerwca 2015 r.) był zgodny z umową i wyniósł 932,5 tys. zł (85,0%).

W latach 2013 - 2015 (I poł.), udzielono pomocy ok. 144 osobom (92 kobietom, 48 dzieciom i 4 mężczyznom), z tego objęto pomocą w trybie stacjonarnym 25 kobiet i 26 dzieci, a w ramach poradnictwa ambulatoryjnego z pomocy skorzystało 67 kobiet, 22 dzieci oraz czterech mężczyzn<sup>12</sup>.

2. Zadanie ośrodka Etecja pn. *Organizacja schronienia i całodobowego wsparcia dla kobiet z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Warszawie przy ul. Chlubnej 9A-9D*, którego całkowity koszt określono na 1 736,5 tys. zł (w tym dotacja UMSW w kwocie 1 630,6 tys. zł) realizowane jest na podstawie dwóch kolejnych umów terminowo. Niewykorzystana kwota 0,8 tys. zł z pierwszej umowy została w wyznaczonym terminie zwrócona UMSW. W ramach drugiej umowy do 30 kwietnia 2015 r.<sup>13</sup> wykorzystano 729,5 tys. zł (60,9%). Wysokość kosztów finansowanych dotacją z budżetu UMSW była zgodna z umową.

W latach 2013-2015 (I pół.) udzielono schronienia średnio w ciągu czterech miesięcy<sup>14</sup>: 128 osobom, z tego 48 kobietom oraz 80 dzieciom. Przeprowadzono łącznie 217 spotkań z przedstawicielami ośrodków pomocy społecznej i innych służb mających na celu pogłębienie diagnozy podopiecznych. Dzięki kontraktom socjalnym, warsztatom prospołecznym oraz klubom pracy, nastąpiła poprawa sytuacji kobiet, które znalazły i utrzymały pracę, nawiązany kontakty z rodziną. Zwiększano kompetencje rodzicielskie matek poprzez m.in. ich indywidualne objęcie pomocą pedagogiczną i psychologiczną oraz zapewnienie udziału w warsztatach umiejętności wychowawczych. W ramach wyrównywania szans rozwojowych, wychowawczych i edukacyjnych dzieciom matek przebywających w ośrodku zapewniono konsultacje z psychologiem i terapeutą dziecięcym oraz organizowano wyjścia edukacyjno-rozwojowe.

3. Zadanie ośrodka Pogotowie pn. *Prowadzenie punktu poradnictwa dla osób bezdomnych przy ulicy Nowogrodzkiej 7 m. 14*, którego całkowity koszt określono na 153,9 tys. zł (w tym 138,1 tys. zł dotacji UMSW) realizowane jest w terminie określonym w umowie, a jego koszt (na 30 czerwca 2015 r.) wyniósł 128,9 tys. zł (83,8%). Wysokość kosztów finansowanych dotacją z budżetu UMSW była zgodna z umową.

W latach 2013 - 2015 (I poł.) przyjęto ok. 1085 interesantów, w tym 211 kobiet<sup>15</sup>. W ramach programu wsparcia i aktywności społecznej osób bezdomnych oszacowano poprawę sytuacji (wyjściowej) u 420 podopiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 272-464, 712-895, 1082-1305, 1416-1536)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Polityka rachunkowości<sup>16</sup> Stowarzyszenia nie zawiera wszystkich wymaganych ustawą o rachunkowości elementów. Brak było zakładowego planu kont, wykazu zbiorów danych

<sup>12</sup> Dane uśrednione w okresach półrocznych z uwagi na rotację osób, przebywających w ośrodku.

<sup>13</sup> Końcowy okres realizacji III transzy dotacji przypadła na 30 kwietnia 2015 r., a IV transzy na 31 sierpnia 2015 r., dlatego nie był weryfikowany, ponieważ sprawozdanie częściowe z realizacji IV transzy dotacji przypadła poza okresem objętym kontrolą.

<sup>14</sup> Dane uśredniono, z uwagi na rotację osób, których czas pobytu w ośrodku obejmuje, więcej jak jeden okres sprawozdawczy, który wynosił cztery miesiące.

<sup>15</sup> Dane uśrednione w okresach półrocznych z uwagi na rotację osób, korzystających z ośrodka.

tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych, opisu systemu informatycznego, a także dokumentacji opisującej system służący ochronie danych i ich zbiorów, które są wymagane art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a, b, c oraz pkt 4 ustawy o rachunkowości. Jak podał Prezes Zarządu Stowarzyszenia, dokumentacja ta została zagubiona podczas przeprowadzki w związku ze zmianą siedziby Stowarzyszenia.

(dowód: akta kontroli str. 3, 9-43)

2. Stosownie do art. 16 ust. 5 udpp oraz zawartych umów z UMSW<sup>17</sup>, środki z otrzymanych dotacji na realizację umowy powinny być wyodrębnione w księgach rachunkowych. Ustalono, że w 2013 r. Stowarzyszenie nie wywiązało się z ww. obowiązku.

Prezes Zarządu Stowarzyszenia oraz Skarbnik Zarządu Pani Bolesław Michalski (dalej Skarbnik Zarządu) podali m.in., że środki z dotacji w 2013 r. były księgowane na jednym wspólnym koncie dla wszystkich dotacji. Brakowało rozbudowy analitycznej konta do szczegółowego wykazania wpływów i wydatków w ramach poszczególnych dotowanych zadań. Ponadto podali, że finansowego rozliczenia umów dotacji za 2013 r. dokonano na podstawie faktur i rachunków, przyporządkowywanych „ręcznie” do danej dotacji. W trakcie kontroli nie przedłożono dokumentów potwierdzających taki sposób rozliczenia.

NIK zauważa, że brak księgowego wyodrębnienia środków z dotacji otrzymanych na realizację poszczególnych umów uniemożliwia bieżącą weryfikację i kontrolę prawidłowości finansowania poszczególnych zadań, tym bardziej, że oprócz umów dotowanych z UMSW Stowarzyszenie realizowało pięć innych umów dotacji<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 141-143, 223-228, 438-583, 905-984, 1317-1362, 1551-1561)

3. Miesięczne wynagrodzenia ze środków z dotacji w latach 2014-2015 ujmowano zbiorczo w wyodrębnionej ewidencji księgowej dla poszczególnych umów dotacji z uwzględnieniem wynikających z tych umów kosztorysów, z chwilą rozliczenia transzy dotacji. Rozliczenia te były dokonywane co cztery lub sześć miesięcy - w zależności od terminów rozliczeń wskazanych w danej umowie dotacji. Zbiorczych zapisów w ewidencji dokonywano na podstawie polecenia księgowania (dalej PK), bez wskazania w PK poszczególnych dowodów (list płac), które składają się na dowód zbiorczy<sup>19</sup>. Było to niezgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że podstawą zapisu w księgach rachunkowych mogą być dowody zbiorcze służące do dokonania łącznych zapisów zbioru dowodów źródłowych, które muszą być w dowodzie zbiorczym pojedynczo wymienione.

Ponadto, taki sposób zbiorczego ujmowania wydatków w ewidencji księgowej uniemożliwiał powiązanie danego wydatku (dokonanego na podstawie listy płac) z zapisem w ewidencji księgowej. Było to niezgodne z wymogiem sprawdzalności ksiąg rachunkowych wyrażonym w art. 24 ust. 4 pkt 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że księgi uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, w szczególności udokumentowanie zapisów pozwala na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych.

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 159, 223-228, 232-234, 251, 539-564, 905-984, 1317-1362, 1551-1561, 1739-1767, 1807-180)

4. Stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w danym okresie. Ustalono, że wymaganie to nie zostało spełnione w następujących przypadkach:

<sup>17</sup> Wymóg ten ujęto w: §1 pkt 15 umowy dotacji nr PS/B/VI/1/6/422/2012-2015 z 27 grudnia 2012 r. dla ośrodka DOM oraz §1 pkt 16, umowach dotacji nr PS/B/VI/3/10/326/2012-2015 z 4 grudnia 2012 r. dla Ośrodka Eteżja oraz nr PS/B/VI/3/10/326/2012-2015 z 4 grudnia 2012 r. dla ośrodka PIS).

<sup>18</sup> Trzy umowy z Wojewodą Mazowieckim, po jednej umowie z Urzędem Dzielnicy Praga Południe oraz z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>19</sup> Dotyczyło to m.in. : czterech opiekunów pedagogicznych finansowanych z dotacji na lata 2012-2015 w ośrodku DOM oraz pięciu opiekunów finansowanych ze środków z dwóch dotacji na lata 2013-2014 i 2014-2015 w ośrodku Eteżja, a także trzech pracowników socjalnych z ośrodka Eteżja finansowanych z umowy na lata 2013-2014 i obecnie realizowanej umowy na lata 2014-2015 oraz dwóch pracowników socjalnych z ośrodka DOM finansowanych z umowy na lata 2012-2015.

- wydatki z dotacji z okresu od stycznia do marca 2014 r. na łączną kwotę 125 327 zł (V transza dotacji dla ośrodka Etecja) ujęto w księgach rachunkowych dopiero 31 grudnia 2014 r., tj. dziewięć miesięcy po upływie okresu rozliczeniowego i ich wykazaniu w rozliczeniu dotacji z kwietnia 2014 r. Wydatki dotyczyły opłat bankowych oraz wynagrodzeń finansowanych z dotacji (nie wskazano, za jaki okres) dla: kierownika ośrodka, trzech pracowników socjalnych, pięciu opiekunów, prawnika, psychologa, pedagoga, terapeuty, dwóch opiekunek dla dzieci, superwizora i księgowej. Na dowodach księgowych dotyczących rozliczonej dotacji podano niezgodną ze stanem faktycznym informację, że wydatki ujęto w ewidencji księgowej na koncie dotacji. Jak wyjaśniła księgowa Stowarzyszenia, przyczyną nieujęcia wydatku w ewidencji był błąd ludzki lub systemu komputerowego i trudno stwierdzić po tak długim czasie, co się stało;
- w ewidencji księgowej prowadzonej dla dotacji w ramach umowy z UMSW realizowanej przez ośrodek Etecja, do 5 października 2015 r. nie ujęto wynagrodzeń dla pracowników za maj i czerwiec 2015 r. na kwotę 100,6 tys. zł. Księgowa wyjaśniła m.in., że nie zaksięgowała wynagrodzeń na koncie dotacji, tylko w ewidencji prowadzonej dla Stowarzyszenia. Kwota ta została przeksięgowana na konto dotacji na koniec okresu rozliczeniowego, który upływał 14 września 2015 r. Kontrola wykazała natomiast, że do 5 października 2015 r. powyższe wynagrodzenia nie zostały przeksięgowane na konto dotacji. Ponadto, na dowodach źródłowych będących podstawą zapisów księgowych zadekretowano niezgodnie ze stanem faktycznym, że dowody te ujęto w ewidencji księgowej dotacji.

Taki stan dowodzi, że ewidencja księgowa dla dotacji nie jest prowadzona rzetelnie, ponieważ na koniec okresu sprawozdawczego nie odzwierciedlała stanu rzeczywistego, co narusza art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Tym samym dane z ksiąg rachunkowych nie mogą stanowić podstawy do sporządzenia sprawozdań z realizacji umów dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 159, 223-234, 251, 539-564, 905-984, 1317-1362, 1551-1561, 1739-1767, 1807-1808)

5. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości dowód księgowy powinien zawierać m.in. stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu jego ujęcia w księgach rachunkowych (dekretacja).

Ustalono, że osiem dowodów księgowych (sześć listy płac z 2013 r.<sup>20</sup> na kwotę 8,7 tys. zł oraz dwa inne dowody księgowe<sup>21</sup> na kwotę 1,2 tys. zł) nie posiadało dekretacji, a w przypadku 22 dowodów księgowych na kwotę 85,0 tys. zł<sup>22</sup> brak było potwierdzenia ich sprawdzenia względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym.

Z wyjaśnień Skarbnika Zarządu oraz byłego Sekretarza Stowarzyszenia wynika, że przyczyną braku dekretacji oraz sprawdzenia dokumentu, były zaniedbania poprzednich pracowników odpowiedzialnych za prace księgowe oraz brak nadzoru ze strony poprzedniego prezesa.

Ponadto, w pięciu dowodach księgowych z 2014 r.<sup>23</sup> przy dekretacji wykazywano tylko wysokość wydatków z dotacji z UMSW, a nie całej kwoty wynikającej z rachunku, nie wskazując źródeł finansowania oraz gdzie ujęto w ewidencji pozostałą część wydatku.

Księgowa i Skarbnik Zarządu podali m.in., że w Stowarzyszeniu cyt. „...przyjęto, że jeżeli brak jest dodatkowego opisu, z jakich środków sfinansowano pozostałą kwotę wynagrodzenia to należy rozumieć, iż część tego wynagrodzenia finansowana jest ze środków własnych”.

<sup>20</sup> Listy płac o nr 6, 12, 18, 19, 30, 41.

<sup>21</sup> Faktura nr 4/2013/24587 z 14 października 2013 r. na zakup artykułów czystości oraz rachunek (brak numeru) do umowy zlecenia z 1 lipca 2013 r. na prowadzenie prac księgowych.

<sup>22</sup> Listy płac z 2013 r. o nr 6, 12, 18, 19, 23, 26, 27, 30-33, 41, 47-49, 58-60, 69, 70, 73 i 74.

<sup>23</sup> Rachunki na pełnienie dyżurów opiekuńczo-wychowawczych: nr 17/10/14/R z 31 października 2014 r.; nr 4/12/14/R z 30 grudnia 2014 r.; nr 17/11/14/R z 28 listopada 2014 r.; nr 2/12/14/R z 30 grudnia 2014 r.; nr 3/12/14/R z 30 grudnia 2014 r.; zlecenie nr 14/2014/CH z 3 lutego 2014 r. na prowadzenie prac księgowych.

Kontrola wykazała, że nie tylko środki własne, ale i z innych źródeł nie były pokazywane na dowodach księgowych. W przyjętej próbie kontrolnej stwierdzono pięć przypadków<sup>24</sup>, w których na listach płac nie podano informacji, że wynagrodzenie pracownika było finansowane z dwóch różnych źródeł. W opisie dokumentów wskazano jedynie, że 0,5 etatu finansowano z dotacji z UMSW, ale nie podano, że kolejne 0,5 etatu finansowano z dotacji od MPiPS, mimo że dowody te wykazywano w sprawozdaniach z realizacji obu dotacji.

Księgowa dodała m.in., że: „...podczas sprawdzania dokumentów księgowych przez UMSW nie zwrócono uwagi na jakiegokolwiek braki w dekretacji, co utwierdziło nas, że takie zapisy były wystarczające.”

Przepisy ustawy o rachunkowości jednoznacznie wskazują, jakie dane należy zamieszczać na dowodach księgowych. Natomiast przyjęty sposób niepełnego opisywania i dekretowania rachunków, bez wskazania kwot i wszystkich źródeł sfinansowania, nie pozwalał na podstawie dowodów księgowych ustalić, z jakich źródeł poza dotacją z UMSW zapłacono dany rachunek, tj. czy z innych dotacji, czy ze środków własnych Stowarzyszenia.

(dowód: akta kontroli str. 223-229, 237-239, 613-684, 992-999, 1012-1013, 1025-1027, 1034-1036, 1852)

6. W Stowarzyszeniu korygowano dokumenty księgowe niezgodnie z przepisami w następujących przypadkach:

- zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o rachunkowości błędy w dowodach źródłowych zewnętrznych obcych i własnych można korygować jedynie przez wysłanie kontrahentowi odpowiedniego dokumentu zawierającego sprostowanie wraz ze stosownym uzasadnieniem. Ustalono, że w dwóch dowodach księgowych<sup>25</sup> na łączną kwotę 2,2 tys. zł dokonano korekt niezgodnie z ww. przepisem, tj. samodzielnie odręcznie nanosząc poprawki. W wyjaśnieniach Księgowa i Skarbnik Zarządu Stowarzyszenia podali m.in., że w celu uniknięcia podpisywania dodatkowego dokumentu przez osoby występujące na rachunkach ręcznie poprawiano błędy merytoryczne;
- zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości błędy w dowodach wewnętrznych mogą być poprawiane przez skreślenie błędnej treści lub kwoty, z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrażen lub cyfr, wpisanie treści poprawnej i daty poprawki oraz złożenie podpisu osoby do tego upoważnionej. Stwierdzono, że na 11 dowodach księgowych<sup>26</sup> wewnętrznych na łączną kwotę 19,4 tys. zł, korekty dokonywano niezgodnie z ww. przepisem, ponieważ nanoszono poprawki bez podania daty ich naniesienia oraz doklejało na dowody księgowe dopiski nie zamieszczając daty i podpisu osoby dokonującej tej czynności.

Księgowa Stowarzyszenia oraz Skarbnik Zarządu podali m.in., że po weryfikacji dokumentów księgowych przez UMSW, wspólnie z jego pracownikiem sprawdzającym wydatki Stowarzyszenia z dotacji ustalono, że najszybszą formą uzupełnienia braków w dokumentach księgowych będzie sporządzenie naklejek. Poprawki na dokumentach źródłowych sporządzała księgowa, która nie miała wiedzy o konieczności podpisania się pod nimi oraz podania daty ich dokonania.

Treść ww. wyjaśnienia nie zmienia faktu, że każda poprawka dokonana na dokumencie księgowym powinna zawierać informacje, kto jej dokonał i kiedy, a także powinna umożliwiać identyfikację zapisów przed ich zmianą. Zwłaszcza w przypadku, jaki miał

<sup>24</sup> Listy płac o nr 73, 78, 90, 108, 114 za okres od sierpnia do grudnia 2013 r. sporządzone dla pracownika socjalnego.

<sup>25</sup> Dowody księgowe zawierały błędy w treści dokumentów, które ręcznie poprawiono bez podania daty ich naniesienia, dotyczy to rachunku nr 12/9/14 oraz zlecenia nr 14/2014/Ch. Poza nieprawidłowo wykonanymi poprawkami kontrola wykazała błędy w opisach merytorycznych tych dokumentów.

<sup>26</sup> Dotyczy to dowodów: rachunki o nr 2/12/14/R, 17/10/14/R, 17/11/14/R, 12/09/14/R, 4/12/14/R, 3/12/14/R, oraz rachunku (brak numeru) do umowy zlecenia nr 14/2014/Ch (nie podano daty, kiedy dokonano na nich dopisków). Ponadto rachunek (brak numeru) do umowy nr 98/2013/Ch z 2 września 2013 r., na którym doklejało dwie informacje w zakresie terminowości odprowadzania podatków i składek oraz informację o wysokości kwoty wykorzystanej z dotacji. Dokonując tej czynności zaklejało wcześniej występującą treść. Ponadto rachunek (brak numeru) do umowy nr 116/2013/Ch z 1 października 2013 r., oraz indywidualne listy płac nr 110 z 28 listopada 2013 r. oraz nr 89/2013 z 30 października 2013 r. (naklejało na nich brakujące treści).

miejsce w Stowarzyszeniu, kiedy to na przełomie 2013 r. i 2014 r. nastąpiła zmiana na stanowisku księgowego, a nowa księgowa poprawiała i uzupełniała prowadzoną dokumentację księgową po byłej księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 223-230, 232-234, 992-1003, 1014-1027)

Odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości w zakresie rachunkowości:

- w 2013 r. ponosi była Prezes Zarządu Stowarzyszenia Pani Ewa Jagodzińska (która nie powierzyła odpowiedzialności za księgi rachunkowe) oraz Skarbnik Zarządu Pan Bolesław Michalski (podpisujący się na dokumentach, m.in. jako osoba sprawdzająca je pod względem formalno-rachunkowym), a z tytułu nadzoru Komisja Rewizyjna (2010-2014). Zdaniem NIK, stwierdzone nieprawidłowości były konsekwencją niewłaściwie prowadzonej księgowości w 2013 r. przez pracującą społecznie Panią \_\_\_\_\_, która m.in. nie wyodrębniła w ewidencji księgowej środków z dotacji, co uniemożliwiło sprawdzalność środków z danej dotacji, błędnie sporządzała dokumenty źródłowe, poprawiane później przez kolejną księgową<sup>27</sup>;

- od 2014 r. ponosi księgowa Pani \_\_\_\_\_, a z tytułu nadzoru Prezes Zarządu Stowarzyszenia i Skarbnik Zarządu oraz Komisja Rewizyjna (2014-2015).

(dowód: akta kontroli str. 10, 44-45, 90-110, 164-166, 171-174)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W latach 2013-2015, w których wystąpiły ww. nieprawidłowości w Stowarzyszeniu funkcjonowały dwie Komisje Rewizyjne (zmiana członków komisji nastąpiła w czerwcu 2014 r.), które powinny pracować, zgodnie z wymogami § 33 statutu Stowarzyszenia na podstawie regulaminu. Nadzór nad prawidłowością pełnej gospodarki finansowej Zarząd Stowarzyszenia (uchwałą nr 1 z 12 października 2010 r. wprowadzającą politykę rachunkowości) powierzył Komisji Rewizyjnej. Stwierdzono, że Stowarzyszenie nie posiadało regulaminu pracy pierwszej Komisji Rewizyjnej, natomiast regulamin drugiej Komisji uchwalono 28 kwietnia 2015 r., tj. ok. 10 miesięcy po wyborze jej członków.

Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej Pani \_\_\_\_\_ (w latach 2010-2014) podała m.in., że nadzór na gospodarkę finansową sprawowano cyklicznie podczas realizacji umów i ich rozliczeń oraz corocznie prowadzono kontrolę gospodarki finansowej, która dotyczyła sposobu księgowania i rozliczenia dotacji. Komisja nie miała zastrzeżeń, co do prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej Pani \_\_\_\_\_ (od czerwca 2014 r. do 2015 r.) wyjaśniła m.in., że Komisja nie występowała do Zarządu z wnioskami, ponieważ nie prowadziła gruntownej kontroli w zakresie gospodarki finansowej również w zakresie ewidencji komputerowej oraz powiązania jej z dowodami księgowymi. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie rachunkowości potwierdzają brak właściwego nadzoru nad gospodarką finansową sprawowanego przez Komisje Rewizyjne.

Ponadto członkowie Komisji Rewizyjnej wyjaśnili, że nie mieli wiedzy o nieprawidłowościach w zakresie księgowości i rachunkowości, które stwierdzały podmioty dotujące, a członkowie zarządu nie przedłożyli protokołów z tych kontroli ponieważ, jak podali, Zarząd Stowarzyszenia nie miał przekonania o takiej konieczności.

Zdaniem NIK Komisja Rewizyjna nie sprawowała należytego nadzoru nad gospodarką finansową Stowarzyszenia, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 10, 44-45, 90-110, 164-174)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Stowarzyszenie zadań w badanym obszarze z uwagi na liczne nieprawidłowości w zakresie rachunkowości, w szczególności dotyczące rzetelności, sprawdzalności oraz niewyodrębnienia (w 2013 r.)

<sup>27</sup> Członkowie Zarządu Stowarzyszenia z 2013 r. nie posiadali dokumentów wskazujących, że odpowiedzialność za prowadzenie ksiąg rachunkowych była powierzona Pani Wódcze, z którą nie zawarto żadnej umowy. Członkowie zarządu z 2013 r. nie posiadali wiedzy, czy osoba ta posiadała stosowne uprawnienia do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Mimo tego, upoważniono tą osobę do dokonywania transakcji bankowych na rachunku bankowym Stowarzyszenia, widniała na dokumentach finansowych składanych do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Urzędu Skarbowego, podpisywała bilans za 2012 r.

ewidencji księgowej, co oznacza wysokie ryzyko błędnego rozliczenia finansowego dotowanych zadań.

### 3. Sprawozdania i kontrola realizacji zadań publicznych

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie Stowarzyszenie sporządziło i przedłożyło do UMSW łącznie 19 sprawozdań z wykonania zadania publicznego, z tego jedno sprawozdanie końcowe z wykonania zadania (w latach 2013-2014) oraz 18 sprawozdań częściowych z realizacji zadań (w latach 2012-2015). We wszystkich przypadkach został dotrzymany termin określony w art. 18 ust. 1 i 3 udpp oraz w umowach o powierzenie i wsparcie realizacji zadań dotacjami pochodzącymi z budżetu UMSW<sup>28</sup>.

Sprawozdania składano wg wzoru określonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia MPiPS. Szczegółowym badaniem objęto wszystkie sprawozdania. W zakresie części finansowej sprawozdania sprawdzono:

- zgodność wydatków na wynagrodzenia dla kierowników ośrodków i pracowników socjalnych oraz na wynagrodzenia dla opiekunów pedagogicznych ośrodka DOM. Wykazanych w sprawozdaniu i w dokumentach źródłowych (listy płac),
- zgodność łącznych wydatków z poszczególnych dotacji UMSW wykazanych w sprawozdaniu i w umowach dotacji.

W zakresie przyjętej próby kontrolnej, dane wykazane w części merytorycznej sprawozdania dotyczące zakładanego celu realizacji zadania odpowiadały stanowi faktycznemu. Występujące różnice pomiędzy kosztami poniesionymi, a określonymi w odpowiedniej pozycji kosztorysu ofertowego mieściły się w dopuszczalnych umowami o wsparcie realizacji zadania publicznego odchyleniach. Dane wykazywane w zakresie objętych szczegółowym wydatków na wynagrodzenia odzwierciedlały stan faktyczny wynikający z list płac. Brak było możliwości ich przyporządkowania do danych w ewidencji księgowej z 2013 r., z uwagi na fakt, że w ewidencji tej nie wyodrębniono księgowiń dotyczących poszczególnych dotacji. Natomiast w zapisach w ewidencji księgowej prowadzonej po 2013 r. można było zidentyfikować z dowodami źródłowymi wyłącznie wydatki na wynagrodzenia pojedynczych osób (jak kierownik ośrodka). W przypadku wynagrodzeń dla grupy osób (jak pracownicy socjalni, czy opiekunowie) brak było możliwości identyfikacji, gdyż wynagrodzenia te ewidencjonowano łącznie (na podstawie nieprawidłowo sporządzonych dowodów zbiorczych, co opisano w pkt 2 wystąpienia) w ramach rozliczenia transzy dotacji. Dane wykazane w zakresie rozliczenia wydatków finansowanych z dotacji pochodzących z budżetu UMSW odpowiadały danym zawartym w ofercie realizacji zadania publicznego, stanowiącej załącznik do umowy dotacji.

(dowód: akta kontroli, str. 272-567, 712-984, 1098-1305, 1320-1410, 1416-1565, 1584-1594, 1852)

3.2. Ustalono, że Stowarzyszenie wywiązało się z obowiązków określonych w zawartych umowach i wskazało numer rachunku bankowego, na który przekazywano środki finansowe udzielonych w latach 2013-2015 dotacji. Stowarzyszenie posiadało rachunek bankowy, na którym dokonywano wszystkich operacji finansowych związanych z realizacją zadań publicznych i był on utrzymywany do czasu dokonania ostatecznych rozliczeń ze zleceniodawcą, wynikających z umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 74-88, 317-337, 761-795, 1149-1175, 1445-1463)

3.3. W umowach dotacji określono, że zleceniodawca sprawuje kontrolę prawidłowości wykonania zadania publicznego. Kontrola może być przeprowadzona w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu zarówno w siedzibie Stowarzyszenia, w miejscu realizacji zadania oraz w miejscu wyznaczonym przez zleceniodawcę.

(dowód: akta kontroli, str. 74-88, 317-337, 761-795, 1149-1175, 1445-1463)

<sup>28</sup> Umowami tymi Stowarzyszenie zobowiązane było do składania sprawozdań częściowych z częstotliwością od czterech do sześciu miesięcy (w zależności od zapisów umów dotacji), w związku z wydatkowaniem środków z danej transzy dotacji. Okres realizacji zadań publicznych obejmował okres od 12 miesięcy do ok. 36 miesięcy.

Zadania publiczne realizowane w latach 2013 – 2015 (I półrocze) z dotacji udzielanych z budżetu UMSW były kontrolowane przez pracowników UMSW w miejscu realizacji zadania. Przeprowadzono trzy kontrole w ośrodkach Dom i Eteżja (ośrodka Pogotowie nie kontrolowano), a także dwie niezapowiedziane wizytacje w ośrodku Dom. Kontrolowano głównie dokumenty merytoryczne (listy obecności, grafiki, teczki klientów/podopiecznych), nie kontrolowano dokumentacji finansowej i księgowej, ani komputerowej ewidencji księgowej.

W wyniku kontroli i wizytacji pracownicy UMSW stwierdzili nieprawidłowości i sformułowali zalecenia pokontrolne dotyczące m.in. ewidencjonowania urlopów pracowników, prowadzenia dokumentacji patentów w sposób przejrzysty, zobowiązania realizatorów do prowadzenia na bieżąco dokumentacji zadania, w tym podpisywanie list obecności oraz ewidencjonowanie wyjść służbowych i dokumentów z przebiegu zajęć grupowych i list uczestników.

Stowarzyszenie tylko w jednym przypadku poinformowało Zleceniodawcę o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych<sup>29</sup>, co szerzej opisano poniżej.

Poza trzema kontrolami z UMSW w latach 2013-2015 (I półrocze) w Stowarzyszeniu czynności kontrolne prowadzili pracownicy Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, dalej MUW (dwie kontrole, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości i sformułowano zalecenia) oraz pracownicy UDPP (pięć kontroli, bez nieprawidłowości). Pracownicy MPiPS, nie przeprowadzali kontroli.

Nieprawidłowości stwierdzone przez pracowników MUW dotyczyły m.in. braku dekretacji na dowodach księgowych oraz sposobu prowadzenia ewidencji księgowej, która w 2013 r. nie pozwalała na identyfikację operacji gospodarczych zakwalifikowanych do poszczególnych projektów, gdyż nie wyodrębniono w ewidencji księgowej środków wydatkowanych z dotacji oraz wkładu pozadotacyjnego zleceniobiorcy. Natomiast zmodyfikowana w 2014 r. ewidencja księgowa na kontach zespołu " 5" nie zapewniała możliwości identyfikacji sposobu finansowania zleconego zadania.

W związku z tymi nieprawidłowościami zalecono zapewnienie stosowania zasad rachunkowości, w tym wyodrębnionej ewidencji księgowej zleconych zadań (tj. dla wszystkich kosztów projektów zarówno z dotacji jak i z innych źródeł) zgodnie z przepisami art. 4 i art. 20 ustawy o rachunkowości w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji gospodarczych oraz prawidłowe sporządzanie dekretacji na dowodach księgowych. Ponadto zalecono zapewnienie stosowania obowiązku starannego sporządzania dokumentacji merytorycznej z realizacji zadania publicznego zgodnie z wymogami wynikającymi z umowy.

Prezes Zarządu w związku z ww. nieprawidłowościami oraz zaleceniami podał m.in., że uporządkowano dokumentację merytoryczną i finansową, a o sposobie wykonania zaleceń poinformowano ustnie pracownika MUW.

W wyniku 10 kontroli sprawdzano realizację siedmiu (41%) spośród 17 realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli, str. 144-158, 1634-1661)

3.4. W sprawie współpracy Stowarzyszenia z UMSW przy powierzaniu i wspieraniu zadań publicznych Prezes Zarządu Stowarzyszenia podał m.in., że:

a) w ocenie Stowarzyszenia zleceniodawca zadań publicznych stosował jasne kryteria ocen ofert, nie odrzucił naszych ofert;

b) aplikowanie o środki publiczne jest dość skomplikowane. Wymagało ono od oferenta:

- szczególnej uwagi przy wypełnianiu oferty (choćby jeden błąd formalny, np. niewłaściwe przekreślenie czy podkreślenie danego punktu lub brak stosownego załącznika skutkuje odrzuceniem oferty). Nie ma żadnego trybu uzupełnienia dokumentów, choćby zawartość merytoryczna ofert była na wysokim poziomie;

<sup>29</sup> Wiadomość przesłana drogą elektroniczną 30 kwietnia 2015 r.

- przewidywalności, która jest często niezależna od Oferenta. Oczekuje się, że oferent przewidzi wszystko począwszy od liczby beneficjentów do określenia rezultatów i z tego jest rozliczany. Zdarza się w przypadku projektów wieloletnich, że na przestrzeni miesięcy zmienia się beneficjent i jego potrzeby. Trudno jest urzędnikom podejść elastycznie do tych zmian i najczęściej trzymają się ściśle oferty;

- trudność dla Stowarzyszenia sprawia konieczność wskazywania na formę zatrudnienia w ofercie. Zdarza się, że specjaliści zmieniają się podczas realizacji zadania i jest konieczność wprowadzenia innej formy zatrudnienia - nie zawsze to jest możliwe, bo urzędnicy twierdzą, że nie ma zgodności z ofertą. Doświadczenie w tym zakresie rodzi trudności na etapie konstruowania oferty przez oferenta;

- Urząd Miasta nie wyraża zgody na wskazywanie do współpracy w ramach późniejszej realizacji dotowanego zadania podwykonawców - osób, prowadzących własną działalność gospodarczą, którzy mogliby realizować część zadania (np. lekarz czy psycholog, prowadzący działalność gospodarczą, prawnik, który prowadzi kancelarię adwokacką, itp.) i wystawiać rachunki za wykonaną pracę. Urząd Miasta dopuszcza tylko zatrudnianie w ramach umów o pracę lub umów cywilno-prawnych;

- niezrozumiała jest zasada zwrotu niewykorzystanych środków z danej transzy dotacji i niemożność przenoszenia tych środków do kolejnej transzy. Rozliczenie dotacji na dany rok kalendarzowy powinno być w skali roku kalendarzowego tak, aby budżet był zamknięty np. dotacja na dany rok jest realizowana w trzech transzach. Jeżeli transza nie jest w pełni wykorzystana należy zwrócić środki zleceniodawcy - co jest absurdem, ponieważ występują różnego rodzaju zdarzenia losowe, które bezpośrednio wpływają na budżet np. zwolnienie lekarskie pracownika zatrudnionego na umowę o pracę, zmniejszona nagle liczba beneficjentów. Ważne jest to, by zmiany szły w kierunku rozliczenia dotacji w skali roku i swobodnego przesuwania kwot pomiędzy transzami. Zdecydowanie takie rozwiązanie wpływałoby, na jakość pracy;

- podobna sytuacja dot. trudności w rozliczaniu faktur i rachunków (np. telekomunikacyjnych, zakupów), które z różnych powodów nierozliczone w jednej transzy (np. opiewają na wyższe kwoty) nie mogą być przeniesione do rozliczenia w kolejnej, mimo, że określone działania zadania (zgodnie z harmonogramem i kosztorysem) mają charakter ciągły i są wpisane w zadanie wieloletnie;

- konieczność bieżącego informowania zleceniodawcy o wszelkich zmianach wynikających z kosztorysu niemalże od zaraz po ich zaistnieniu. Jest to trudne. Koordynatorzy zadania łączą wiele funkcji w jednej osobie i z przyczyn czysto ludzkich zdarza się o czymś zapomnieć. Rodzi to ryzyko nieuznania przez zleceniodawcę zmiany np. z danej pozycji kosztorysu pozostała jakaś kwota, poczyniono wydatki, które nie zostały zgłoszone zleceniodawcy, a są zgodne z umową. Zleceniodawca z tego powodu, że nie miał takiej informacji od ręki i niekoniecznie uznaje taki zakup co naraża organizację na ponoszenie niezawinionych dodatkowych kosztów;

- czasami przeciągający się okres rozliczenia przez zleceniodawcę szczególnie po sprawozdaniu rocznym i nie przekazanie środków na dalszą realizację zadania bez zatwierdzenia sprawozdania (dotyczy umów wieloletnich). W takim przypadku najczęściej w styczniu brakuje środków na bieżącą realizację zadania, w tym pracownicy organizacji (realizatorzy działań) wynagrodzenie za styczeń otrzymują w lutym, co naraża organizację także na konsekwencje prawne z tego tytułu (kodeks prawa pracy, ZUS, itp.). Właściwie taka sytuacja jest przy każdym rozliczeniu transzy w ramach dotacji.

(dowód: akta kontroli, str. 3, 6-8)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniu częściowym za okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. (dotyczy dotacji na lata 2012-2015 dla ośrodka Pogotowie), które przedłożono 13 lipca 2015 r. do UMSW podano, że środki z transzy dotacji wykorzystano w 100%. Nie wykazano kwoty niewykorzystanej z dotacji w wysokości 26,93 zł, którą zwrócono trzy dni później. Przyczyną nieujęcia niewykorzystanej kwoty w sprawozdaniu było, jak podał Prezes

Zarządu Stowarzyszenia, przeoczenie księgowej sporządzającej sprawozdanie. Nierzetelne wykazanie danych w sprawozdaniu, w którym nie podano niewykorzystanej kwoty dotacji naruszało zapisy załącznika nr 3 rozporządzenia MPiPS w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy.

(dowód: akta kontroli str. 223-231, 1526-1536, 1546-1550)

2. Stowarzyszenie było zobowiązane m.in. do wykonywania wniosków i zaleceń pokontrolnych i powiadomienia o tym zleceńodawców w terminie do 14 dni od dnia ich otrzymania (§ 5 i 6 ust. 10 umów dotacji). Tylko w jednym przypadku, na pięć przeprowadzonych kontroli i wizytacji z UMSW, Stowarzyszenie pisemnie poinformowało o sposobie wykonania wniosków i zaleceń. Stowarzyszenie również po dwóch kontrolach MUW nie informowało pisemnie o sposobie wykonania wniosków i zaleceń. Prezes Zarządu Stowarzyszenia podał, m.in., że każdorazowo zleceńodawca był powiadamiany o wprowadzeniu zaleceń pokontrolnych. Informacje przekazywano ustnie danemu kontrolerowi.

Pomimo, że w umowach dotacji nie określono, w jakiej formie należy informować zleceńodawcę o wykonaniu zaleceń pokontrolnych (pisemnie, czy ustnie), zdaniem NIK nie zwalniało to Stowarzyszenia od zachowania należytej staranności i zastosowania formy pisemnej, celem rzetelnego udokumentowania, że obowiązek ten ciążyący na Stowarzyszeniu został wykonany w wymaganym 14 dniowym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 144-150, 761-769, 1149-1157)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w związku z nieprawidłowym ujmowaniem wydatków z dotacji w księgach rachunkowych (opis w pkt 2 wystąpienia) brak jest możliwości powiązania danych księgowych (które nie zostały wyodrębnione) z danymi sprawozdawczymi za 2013 r. W przypadku sprawozdań za kolejne lata możliwość weryfikacji zawartych w nich danych z księgami została natomiast ograniczona, gdyż pomimo podzielenia zapisów księgowych na poszczególne umowy dotacji, część tych zapisów dokonanych na podstawie nieprawidłowo sporządzonych dokumentów zbiorczych nie spełnia wymogu sprawdzalności określonego w art. 24 ust. 4 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Wiarygodność sprawozdań ogranicza także fakt, że część zapisów obrazujących zdarzenia gospodarcze, wbrew art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, została ujęta w księgach już po upływie okresu sprawozdawczego, w którym te zdarzenia wystąpiły.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, z uwagi na nieprawidłowo prowadzone księgi rachunkowe Stowarzyszenia, istnieje wysokie ryzyko braku wiarygodności sprawozdań w zakresie rozliczeń finansowych dotowanych zadań.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>30</sup> (dalej ustawa o NIK), wnosi o:

1. dostosowanie polityki rachunkowości Stowarzyszenia do wymogów określonych w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a, b, c oraz pkt 4 ustawy o rachunkowości,
2. prowadzenie ewidencji księgowej dla dotacji, w sposób umożliwiający identyfikację każdej operacji księgowej, na bieżąco i rzetelnie, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości,
3. sporządzanie źródłowych dokumentów księgowych dotyczących finansowania kosztów udzielonych dotacji oraz dokonywanie korekt w tych dokumentach zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości,
4. zachowanie należytej staranności poprzez każdorazowe pisemne informowanie podmiotu udzielającego dotacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych z zachowaniem terminu przewidzianego umową dotacji,

<sup>30</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

5. rzetelne wykazywanie w sprawozdaniach danych o niewykorzystanych środkach z dotacji zgodnie z wymaganiami załącznika nr 3 rozporządzenia MPiPS w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Warszawa, dnia           października 2015 r.

Kontroler  
Starszy inspektor  
kontroli państwowej

Dyrektor Departamentu  
Administracji Publicznej

Maciej Bukowski

Bogdan Skwarka