



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.002.06.2020

Pan
Jerzy Kenig
Prezydent
Stowarzyszenia
Kultura i Demokracja „Civis”
25-604 Kielce
ul. Szkolna 35/19

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/006 - Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Kultura i Demokracja „Civis”, ul. Szkolna 35/19, 25-604 Kielce (dalej: Stowarzyszenie lub Beneficjent)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Kenig – Prezydent Stowarzyszenia od dnia 18 września 2008 r. (dalej: Prezydent) (akta kontroli str. 13-24)
Zakres przedmiotowy kontroli	Współpraca z administracją rządową w zakresie realizacji zadań ze środków publicznych, w tym realizacja zadania publicznego pn. <i>Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2017-2018</i> (dalej: RODM).
Okres objęty kontrolą	Od 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych oraz dla zdarzeń wcześniejszych, o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Sebastian Krawczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/64/2020 z 30 lipca 2020 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności²

OCENA OGÓLNA

Stowarzyszenie zgodnie z umowami zrealizowało zadanie publiczne związane z prowadzeniem RODM, zlecone przez Ministra Spraw Zagranicznych w latach 2017-2018³.

Szczegółowe badanie 26,7% wydatków otrzymanych z dotacji (77 057,6 zł) wykazało, że poniesione one zostały zgodnie z umowami i wyłącznie na potrzeby realizacji projektu.

Sprawozdania kwartalne oraz końcowe z realizacji zadania zostały złożone terminowo. Zakładane rezultaty projektu zostały osiągnięte.

Stowarzyszenie prowadziło wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową oraz ewidencję księgową, zgodnie z art. 152 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, z art. 16 ust. 5 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁵ oraz umowami, a także założyło osobne konto bankowe dla obsługi środków pochodzących z dotacji.

Niewykorzystane środki z dotacji w wysokości łącznie 85 803,0 zł⁶ oraz środki uznane za niekwalifikowane w wysokości 4 541,6 zł zostały zwrócone w terminie określonym w umowach.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację celów zadania. Polegały one na:

- niedotrzymaniu określonego w umowie z 2018 r., obowiązku przechowywania dokumentacji z realizacji zadania w związku z brakiem tej umowy w dokumentacji zadania,
- opisywaniu dowodów księgowych niezgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja wybranego zadania publicznego

Opis stanu faktycznego

1. Kontrolą objęto zadanie publiczne pod nazwą *Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej*, realizowane w latach 2017-2018, na podstawie dwóch umów zawartych z Ministrem Spraw Zagranicznych⁸, tj. z dnia: 28 sierpnia 2017 r. oraz 24 kwietnia 2018 r.⁹ odpowiednio na kwotę 152 680,0 zł i 222 058,0 zł.

Umowy określały szczegółowy zakres rzeczowy oraz kalkulację przewidywanych kosztów tego zadania, zgodnie z ofertą stanowiącą integralną część umów. Stowarzyszenie w dokumentacji z realizacji zadania nie posiadało umowy z 2018 r. (szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

Planowane koszty realizacji zadania – na podstawie postanowień umów - miały wynieść ogółem 454 412,0 zł, z tego kwota ogółem 374 738,0 zł miała zostać pokryta z dotacji¹⁰, a kwota 79 674,0 zł miała stanowić wkład własny¹¹.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Umowa z 28 sierpnia 2017 r. i umowa z 24 kwietnia 2018 r.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057.

⁶ Z czego 54 957,9 zł za 2017 r. a 30 845,1 zł za 2018 r.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm., dalej: uor.

⁸ Reprezentowanym przez Dyrektora Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej

⁹ Numery odpowiednio BDG-658/2017 oraz BDG-228/2018.

¹⁰ 152 680 zł w 2017 r. i 222 058 zł w 2018 r.

¹¹ 25 758,0 zł w 2017 i 53 916,0 zł w 2018 r.

Pochodził on ze środków własnych Stowarzyszenia (33 960,0 zł¹²), wkładu osobowego (43 434,0 zł¹³) oraz środków ze świadczeń pieniężnych od odbiorców zadania publicznego¹⁴ w wysokości 2 280,0 zł¹⁵.

Oferta zakładała osiągnięcie następujących rezultatów:

- organizacja wykładów, warsztatów i lekcji dla 2 tysięcy odbiorców z dwoma do czterech tematów w ciągu półtora roku działalności,
- organizacja konferencji i debat dla 2 tysięcy odbiorców (z tego połowy stałych widzów i uczestników) oraz dotarcie z transmisjami internetowymi i zamieszczonymi nagraniami do 5 tysięcy osób,
- kilkukrotny udział w programach radiowych w lokalnych mediach oraz artykułach prasowych.

Wskazane wyżej rezultaty Stowarzyszenie planowało osiągnąć poprzez realizację następujących działań:

- odbywanie, w każdym miesiącu, po jednym spotkaniu w szkołach ponadgimnazjalnych w połowie z powiatów województwa świętokrzyskiego,
- organizację, w czasie wakacji, spotkań dla kuracjuszy w sanatoriach,
- prowadzenie Dyskusyjnego Klubu Filmowego.

(akta kontroli str. 33-70, 183 pliki 134-153)

2. Łączny koszt realizacji zadania wyniósł 351 039,9 zł, w tym 80,5%, tj. 288 935,0 zł stanowiły środki z dotacji.

W ramach realizacji zadania zostały wyodrębnione koszty merytoryczne oraz koszty obsługi zadania, w tym koszty administracyjne.

Zmiany w strukturze poniesionych wydatków dokonywane w trakcie realizacji zadania, w stosunku do kalkulacji przewidywanych kosztów, były zgodne z postanowieniami § 6 ust. 5 Umowy 2017 i 2018, które stanowiły, że jeżeli dany wydatek finansowany z dotacji wykazany w sprawozdaniu z realizacji zadania nie jest równy odpowiedniemu kosztowi określone w odpowiedniej pozycji budżetu zadania publicznego, to uznaje się go za zgodny z umową wtedy, gdy nie nastąpiło jego zwiększenie o więcej niż 10%.

Całkowite koszty merytoryczne zadania wyniosły 302 333,9 zł (w tym 99 750,9 zł w 2017 r.) co stanowiło 84,2% całości poniesionych kosztów. Koszty te zostały w 87,1% (tj. 263 184,2 zł) pokryte z dotacji. Pozostałe koszty merytoryczne w wysokości 39 149,7 zł zostały pokryte z wkładu osobowego (38 604,0 zł) oraz ze środków własnych (545,7 zł).

Największy udział w kosztach merytorycznych miały wydatki na wynagrodzenia koordynatora, konsultantów oraz prelegentów na debaty wraz z pochodnymi – 198 168,3 zł¹⁶ (w tym 195 359,1 zł tj. 67,6% środków z dotacji) oraz najem sal i lokali (9 931,1 zł)¹⁷.

Koszty obsługi zadania, w tym koszty administracyjne, wyniosły 48 706,0 zł (w 2017 r. - 17 284,5 zł), co stanowiło 15,8% wszystkich wydatków. Koszty te zostały w 52,9% (tj. 25 750,8 zł) pokryte z dotacji. Pozostałe koszty administracyjne w wysokości 22 955,2 zł pochodziły z własnych środków finansowych.

¹² 9 000,0 zł w 2017 r. i 24 960,0 zł w 2018 r.

¹³ 14 478,0 zł w 2017 r. oraz 28 956,0 zł w 2018 r.

¹⁴ Bilety kupowane przez uczestników prelekcji w ramach Dyskusyjnych Klubów Filmowych.

¹⁵ Tylko w 2017 r.

¹⁶ Wyplacone w ramach niniejszej kategorii wynagrodzenia obejmowały: koordynatora i konsultantów RODM, wykładowców prowadzących wykłady w szkołach oraz prelegentów na organizowanych przez RODM konferencjach.

¹⁷ W tym: najem sali na projekcje Dyskusyjnego Klubu Filmowego oraz najem sal na konferencje.

Największy udział w kosztach administracyjnych miały wydatki na obsługę księgową i prawną - 26 300,0 zł, w tym 18 300,0 zł ze środków z dotacji.

(akta kontroli str. 33-49, 183 pliki 160, 164, 166, 172, 175)

3. W sprawozdaniach merytorycznych, składanych do Ministerstwa Spraw Zagranicznych¹⁸, po każdym roku realizacji umowy RODM, Stowarzyszenie wskazało, że działania przewidziane w ofercie były realizowane poprzez zorganizowanie łącznie m.in.: 74 wykładów, w tym w szkołach ponadgimnazjalnych¹⁹, 48 projekcji w ramach Dyskusyjnego Klubu Filmowego²⁰, 23 seminariów, 31 nagrań video²¹ i 24 audycji radiowych²². W inicjatywach zorganizowanych przez RODM uczestniczyło 11 677 osób²³. Ustalenia kontroli wykazały, że wyżej wymienione przez Stowarzyszenie przedsięwzięcia zostały zrealizowane²⁴.

(akta kontroli str. 183 pliki 157-158, 167-170, str. 192, 194 pliki 001-035)

4. Szczegółowym badaniem objęto 134 dowody księgowe, które zostały wybrane metodą celową spośród 405 wykazanych w zestawieniach faktur, dołączonych do sprawozdań końcowych z poszczególnych lat, sfinansowanych w części lub całości z dotacji. Łączna wartość zbadanych dowodów wyniosła 77 057,6 zł, w całości finansowanych z dotacji, co stanowiło 26,7% łącznej wydatkowanej kwoty dotacji.

(akta kontroli str. 130-141)

W wyniku kontroli NIK ustalono, że w przypadku dwóch dowodów²⁵, wystawionych w toku realizacji umowy z 2017 r., Ministerstwo, w ramach kontroli złożonego sprawozdania za niekwalifikowane uznało wydatki poniesione w kwocie łącznie 1 228,4 zł, ponieważ częściowo dotyczyły roku następnego.

Badanie ww. 134 dowodów księgowych wykazało, że w 82 przypadkach na dokumentach brak było stwierdzenia sprawdzenia dokumentu pod względem formalno-rachunkowym, w tym w przypadku 65 dowodów dodatkowo stwierdzono brak wskazania kont, na które poniesione wydatki zostały zaksięgowane. Tym samym, te dowody księgowe nie wypełniały określonego w uor wymogu kompletności (szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 131-134, 142-146, str. 183 pliki 001-133)

Analiza przedstawionej do kontroli dokumentacji wykazała, że Stowarzyszenie zrealizowało zadanie zgodnie z warunkami określonymi w Umowach, tj.:

- wykorzystało dotację na cel określony w Umowach i zgodnie z warunkami określonymi w § 2 ust. 4 Umów, tj.: zgodnie ze zaktualizowaną ofertą i kosztorysem oraz Standardami Prowadzenia RODM, stanowiącymi załącznik do Regulaminu Konkursu *Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2017-2018*;

¹⁸ Dalej: MSZ lub Ministerstwo

¹⁹ M.in. wykłady pt. *Prawa człowieka w praktyce Unii Europejskiej, Budowanie kariery zawodowej i kształtowanie relacji z innymi ludźmi na przykładzie organizacji nowoczesnego placu budowy, Budowanie prestiżu Polski na świecie*, organizowane m.in.: w Pińczowie, Ostrowie Świętokrzyskim, Busku-Zdrój, Sędziszowie, Piekoszowie.

²⁰ Projekcje filmów takich jak m.in.: *Hubal, Rozstrzelać Polaków, List z Polski, Kandydat* oraz filmów nagrodzonych w konkursie *Etiuda i Anima* organizowane m.in. w: Kielcach, Masłowie, Piekoszowie, czy Skarżysku Kamiennej.

²¹ *Przegląd zagranicznych wydarzeń tygodnia* na dedykowanym RODM kanale na Youtube.

²² *Komentarz tygodnia* na antenie Radia Fama.

²³ Z czego m.in.: 3 922 osoby przeglądały stronę internetową RODM, 1 730 osób uczestniczyło w wykładach, 1 726 oglądało transmisje online, 1 012 osób uczestniczyło w seminariach i konferencjach, 981 osób uczestniczyło w projekcjach w ramach DKF.

²⁴ Ustalenia przeprowadzono na podstawie badania ankiet uczestników (wymagane na podstawie umów ankiety skierowane do uczestników inicjatyw organizowanych przez RODM zawierające informacje na temat oceny tych wydarzeń oraz prowadzących. Ankiety te stanowiły załączniki do kwartalnych sprawozdań przesyłanych do MSZ), raportów z debat (wymagane na podstawie umów raporty z organizowanych w ramach RODM debat, które Beneficjent był zobowiązany przesłać do Ministerstwa wraz ze sprawozdaniem kwartalnym), profilu na facebooku RODM, kanałów na youtube oraz stron internetowych szkół.

²⁵ Wydatki dotyczące: prenumeraty gazet i czasopism, przygotowania sprawozdania finansowego.

- wydatki ponosiło (z wyjątkiem tych uznanych za niekwalifikowane przez Ministerstwo) w terminach określonych w umowach, tj. w ciągu danego roku kalendarzowego;
 - prowadziło wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową i wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych i wydatkowanych środków z dotacji poprzez osobny plan kont w programie księgowym, który został podzielony na konta analityczne, odpowiadające kategoriom kosztów oraz konta syntetyczne, odpowiadające poszczególnym kontrahentom, zgodnie z uor, a także § 3 ust. 3 i § 9 ust. 1 Umów;
 - założyło osobne konto bankowe dedykowane obsłudze środków finansowych pochodzących z dotacji;
 - w terminie zwróciło niewykorzystaną dotację w kwocie 85 803,0 zł²⁶ w związku z wydatkowaniem kwoty niższej od przyznanej. W toku realizacji zadania nie wystąpiły przypadki uzyskania przychodów, w tym odsetek bankowych i w związku z tym nie powstał obowiązek ich zwrotu, wynikający z § 2 ust. 5 Umów;
 - zwróciło uznane przez MSZ za niekwalifikowane wydatki w kwocie 4 541,6 zł²⁷ za 2017 r. na konto bankowe MSZ, w terminie określonym w piśmie akceptującym sprawozdanie, tj. w ciągu 15 dni od jego otrzymania;
 - wywiązywało się z określonych w § 13 Umów obowiązków sprawozdawczych poprzez terminowe przysyłanie sprawozdań kwartalnych oraz rocznych sprawozdań końcowych z realizacji zadania, według wzoru stanowiącego załącznik do umów, i wraz ze wszystkimi wymaganymi załącznikami, w ciągu 30 dni od terminu zakończenia jego realizacji, w formie pisemnej, drogą pocztową, zgodnie z § 13 ust. 2 Umów;
 - wywiązywało się z określonych w § 10 Umów obowiązków informacyjnych poprzez umieszczanie informacji o współfinansowaniu ze środków MSZ wraz z logotypem Ministerstwa m.in. w formie banerów promocyjnych umieszczanych podczas organizowanych wykładów, prelekcji czy konferencji²⁸.
- (akta kontroli str. 150-182, 183 pliki 154-161, 164-170, str. 192, 194 pliki 001-035)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Stowarzyszenie nie posiadało egzemplarza umowy z 2018 r. Naruszało to § 9 ust. 3 tej umowy, który zobowiązuje do przechowywania kompletnej dokumentacji związanej z realizacją zadania publicznego przez okres 5 lat.
Prezydent wyjaśnił, że w przygotowaniu sprawozdania merytorycznego i finansowego *brało udział kilka osób i umowa często była im udostępniana celem prawidłowego wypełnienia dokumentacji*. Wszystkie osoby, u których umowa mogła się znaleźć zostały przepytane i nie udało jej się zlokalizować. Wskazał jednakże, że cała dokumentacja z zadania z wyjątkiem przedmiotowej umowy jest przechowywana z najwyższą starannością.
(akta kontroli str. 32-49, 126-129)
2. Na 82²⁹ spośród 134 badanych dowodów księgowych (w 47 z 2017 r. i 35 z 2018 r.) nie było dowodów ich sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym. W 65 przypadkach spośród wskazanych 82 (w tym 50 z 2017 r. i 15 z 2018 r.) na dowodach nie wskazano kont, na które zaksięgowane zostały poniesione wydatki. Tym samym, dowody te były opisane niezgodnie z art. 21

²⁶ W tym 54 957,9 zł za rok 2017 oraz 30 845,1 zł za 2018 r.

²⁷ W tym 3 227,8 zł uznane za niekwalifikowane z powodu poniesienia wydatków poza okresem obowiązywania umowy i 1 313,8 zł uznane za niekwalifikowalne z powodu niezgodności z kryteriami kwalifikowalności określonymi w umowach.

²⁸ Stwierdzono na podstawie wspomnianego wyżej badania dotyczącego zgodności deklarowanych w sprawozdaniach rocznych ilości zorganizowanych inicjatyw ze stanem faktycznym.

²⁹ Z czego w 81 przypadkach stwierdzenie powinno być wprowadzone przez biuro rachunkowe a w jednym przypadku (delegacja) - przez Stowarzyszenie.

ust. 1 pkt 6 uor, zgodnie z którym dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) i podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Dowody te nie spełniały również wymogu kompletności określonego w art. 22 ust. 1 uor.

Przedstawiciel biura rachunkowego prowadzącego księgowość Stowarzyszenia na potrzeby realizacji zadania wyjaśnił, że przyczyną nieumieszczenia powyższych informacji na dokumentach była nieuwaga osoby dokonującej księgowania³⁰. Wskazał jednakże również, że art. 21 ust. 1a pkt 2 uor umożliwia zaniechanie zamieszczania na dowodzie danych, jeżeli wynika to z techniki dokumentowania zapisów księgowych. W dokumentacji Stowarzyszenia znajdują się wydruki dzienników księgowych zawierające m.in. numer dokumentu źródłowego, jego treść oraz numery kont na jakich zostały zaksięgowane.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przepis przywołanego wyżej art. 21 ust. 1a pkt 2 uor rzeczywiście pozwala na zaniechanie umieszczania omawianych danych, jednak jak wynika z praktyki, pod warunkiem, że zostanie to wskazane w dokumentacji regulującej zasady rachunkowości w jednostce³¹. W przekazanej w toku kontroli polityce rachunkowości nie znalazły się informacje na temat techniki dokumentowania zapisów księgowych. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że pozostałe dowody księgowe objęte badaniem były opisane zgodnie z wymogami określonymi w art. 21 ust. 1 pkt 6 uor, w związku z czym nie można mówić o stosowaniu w Stowarzyszeniu zasady opisu dowodów księgowych w sposób określony w art. 21 ust. 1a pkt 2 ww. ustawy.

Prezydent Stowarzyszenia, odnosząc się do jednego z dokumentów, którego stwierdzenie sprawdzenia pod względem formalnym było w zakresie Stowarzyszenia³² wskazał, że brak tego stwierdzenia wynikał z przeoczenia.

(akta kontroli str. 131-147)

IV. Uwagi i wnioski

Wniosek W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wystąpienie do MSZ o przesłanie kopii umowy na realizację Projektu w 2018 r.

Uwaga W związku z zakończeniem i rozliczeniem kontrolowanego zadania publicznego NIK, mając na względzie ustalenia kontroli oraz stwierdzone nieprawidłowości, zwraca uwagę, aby w przypadku korzystania ze środków publicznych opisywać źródłowe dowody księgowe, dotyczące wydatków ponoszonych ze środków otrzymanych dotacji, zgodnie z przepisami uor.

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

³⁰ Informacje pozyskane od przedstawiciela Biura Rachunkowego Z.K. w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f. ww. ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

³¹ Więcej na ten temat: <https://www.prawo.pl/podatki/czy-konieczne-jest-umieszczenie-na-fakturze-pieczatki-sprawdzono-pod-wzgledem-formalnym-i-rachunkowym-w-spolce-cywilnej-prowadzacej-pelna-rachunkowosc.20921.html>

³² Delegacja z 18 sierpnia 2018 r.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania wniosku pokontrolnego oraz uwagi, a także 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, listopada 2020 r.

Kontroler
Sebastian Krawczyk
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis