



KPS.430.001.2022
Nr ewid. 6/2022/P/21/045/KPS

Informacja o wynikach kontroli

GOSPODAROWANIE MAJĄTKIEM
FUNDUSZU SKŁADKOWEGO
UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO ROLNIKÓW

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Gospodarowanie majątkiem Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników

p.o. Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny



Dariusz Rogowski

Akceptuję:

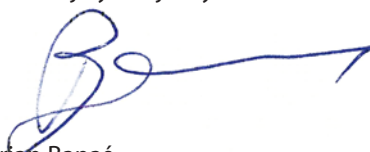
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

22. 02. 2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. WNIOSKI.....	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Sytuacja finansowa i majątek Funduszu Składowego.....	15
5.1.1. Majątek Funduszu Składowego	15
5.1.2. Wyniki działalności finansowej Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników	16
5.1.3. Rozliczenia FSUSR z innymi funduszami Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	17
5.2. Gospodarowanie majątkiem Funduszu Składowego.....	19
5.2.1. Zarządzanie nieruchomościami	19
5.2.2. Działalność gospodarcza.....	25
5.2.3. Udziały w innych podmiotach	26
5.2.4. Lokowanie środków Funduszu Składowego	27
5.2.5. Koszty zarządzania Funduszem Składowym	29
5.3. Zlecanie zadań innym podmiotom i ich dofinansowanie przez Fundusz Składowy ..	32
5.3.1. Finansowanie dotacji.....	32
5.3.2. Podstawy udzielania dotacji	32
5.3.3. Udzielanie dotacji w trybie pozakonkursowym	33
5.3.4. Przeprowadzanie konkursów	35
5.3.5. Wybór dotowanych zadań i ocena ich realizacji.....	41
5.3.6. Finansowe rozliczenie projektów.....	43
5.3.7. Nadzór i kontrola realizacji projektów.....	45
5.4. Wykonanie zleconych zadań przez podmioty dofinansowane z Funduszu Składowego	46
5.4.1. Realizacja zadań	46
5.4.2. Rozliczenie kosztów i finansowanie wkładu własnego.....	48
5.4.3. Przestrzeganie zasad realizacji projektów	51
6. ZAŁĄCZNIKI	55
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	55
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	62
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	71
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	72
6.5. Stanowisko Prezesa KRUS do informacji o wynikach kontroli	73
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Prezesa KRUS.....	97

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Fundusz Składkowy <i>lub FSUSR</i>	Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników.
BZ FSUSR	Biuro Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników.
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.
OR KRUS <i>lub OR</i>	Oddział regionalny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.
CRR KRUS <i>lub CRR</i>	Centrum Rehabilitacji Rolników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.
FER	Fundusz Emerytalno-Rentowy finansujący wypłaty emerytur i rent rolniczych.
FPIR	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji przeznaczony głównie do finansowania kosztów rehabilitacji leczniczej, przekwalifikowania rencistów oraz działań na rzecz zapobiegania wypadkom i chorobom zawodowym.
FA	Fundusz Administracyjny przeznaczony na finansowanie kosztów obsługi ubezpieczenia.
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych.
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
Ustawa usr <i>lub ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników</i>	Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2021 r. poz. 266, ze zm.).
Ustawa dppw <i>lub ustawa o działalności pożytku publicznego</i>	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.).
Ustawa o finansach publicznych <i>lub ufp</i>	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
Uor <i>lub ustawa o rachunkowości</i>	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
Ustawa Pzp	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.). Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.) weszła w życie po okresie objętym kontrolą.
Ustawa pdop	Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. 2021 r. poz. 1800, ze zm.).
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).
Ustawa kominowa	Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. (Dz. U. z 2019 r. poz. 2136).
Statut FSUSR	Statut Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników nadany Zarządzeniem nr 35 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2008 r. (Dz. Urz. MRiRW Nr 30, poz. 37, ze zm.).
Rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej KRUS	Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. Nr 68, poz. 599) obowiązujące do 29 czerwca 2017 r. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. poz. 1286) obowiązujące od 30 czerwca 2017 r. do 31 stycznia 2019 r. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. z 2019 r. poz. 144, ze zm.) obowiązujące od 1 lutego 2019 r.
Programy społeczne	Programy działań na rzecz rolników i członków ich rodzin, realizowane na zlecenie Funduszu Składkowego przez podmioty wspierane finansowo z jego środków na podstawie § 2 ust. 2 Statutu FSUSR i art. 77a ust. 1, 5 i 6 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy w ramach Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników efektywnie wykorzystywano posiadany majątek?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Fundusz Składowy prawidłowo i efektywnie zarządzał posiadaniem majątkiem?
2. Czy poprawnie zlecano i dotowano zadania oraz osiągnano zakładane cele?
3. Czy legalnie i gospodarnie wykorzystano środki Funduszu Składowego?
4. Czy beneficjenci wykonali dotowane projekty i uzyskali zakładane rezultaty?

Jednostki kontrolowane

Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników, którego Zarząd gospodarował posiadaniem majątkiem oraz zlecał innym podmiotom zadania i udzielał dotacji na ich realizację.

14 podmiotów¹ realizujących projekty, dofinansowane ze środków Funduszu Składowego.

Okres objęty kontrolą

Lata 2017-2020 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, jeżeli obejmował on działania związane ze środkami, których rozliczenie¹ nastąpiło w terminie objętym kontrolą.

W 1991 r. Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników, obsługiwany przez ZUS, zastąpiono pięcioma funduszami, a do ich obsługi powołano Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. KRUS przejął zadania realizowane przez ZUS i urzędy gminne, ale nie został wtedy ustawowo upoważniony do oceny prawidłowości wystawiania zwolnień chorobowych. W ubezpieczeniu społecznym rolników wyodrębniono dwa rodzaje ubezpieczenia, które są finansowane na odmiennych zasadach w ramach osobnych funduszy celowych.

1. Świadczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy usr), są finansowane ze składek ubezpieczonych rolników gromadzonych w Funduszu Składowym. Ubezpieczenie to ma charakter samofinansujący (art. 77 ust. 2 ustawy usr). Fundusz Składowy posiada osobowość prawną i w razie niedoboru może zaciągnąć kredyt bankowy, którego spłatę uwzględnia się przy ustalaniu wysokości składki na ubezpieczenie (art. 77 ust. 4 ustawy usr). Dotychczas niedobór taki nie wystąpił.
2. Z Funduszu Emerytalno-Rentowego są wypłacane emerytury i renty rolnicze (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy usr) oraz finansowane ubezpieczenia zdrowotne i inne wydatki (art. 78 ust. 1 ustawy usr). Państwo gwarantuje wypłatę świadczeń finansowanych z FER (art. 76 ust. 3 ustawy usr). FER jest finansowany głównie z dotacji budżetowej i jedynie uzupełniany dochodami ze składek wpłacanych przez rolników. W przychodach FER² dotacja budżetowa zwiększyła się z 83,9% w 2017 r. do 86,3% w 2020 r. Natomiast udział przypisu składek zmniejszył się odpowiednio z 7,0% do 4,9%.

Obsługę obu rodzajów ubezpieczenia realizuje KRUS (art. 2 ust.1 ustawy usr), która m.in. prowadzi ewidencję okresów podlegania ubezpieczeniu, dokonuje poboru składek oraz wypłaca świadczenia (art. 42, art. 41 ust. 1 i art. 49 ustawy usr). Ta działalność KRUS finansowana jest z Funduszu Administracyjnego tworzonego głównie z wpłat obsługiwanych funduszy. W latach 2017–2020 wpłaty z FER i FSUSR stanowiły odpowiednio 81,2% i 8,7% przychodów FA. Przed 2020 r. NIK przeprowadziła w Funduszu Składowym, kontrole w 2003 r. i 2010 r. W 2003 r. za niecelowe, niegospodarne i nielegalne Izba uznała utworzenie Biura Zarządu FSUSR, jako podmiotu wyodrębnionego z Centrali KRUS. Biuro to utworzono w 1997 r. i w ciągu pięciu lat wydatki z tego tytułu wzrosły pięciokrotnie. Jednocześnie do 2 maja 2005 r. nadal obowiązywały przepisy według których Centrala KRUS miała zapewniać obsługę techniczno-biurową FSUSR³. Stwierdzono też znaczny wzrost majątku Funduszu przez niezgodne z prawem gromadzenie nadwyżki obowiązkowych składek nad wydatkami. Tak zgromadzony majątek pozwolił finansować z FSUSR cele wykraczające poza zakres dopuszczony prawem. W obu ww. kontrolach NIK stwierdziła

¹ W jednym z 14 podmiotów realizujących projekty nie zakończono kontroli.

² Przychody te obejmują także refundację kosztów wypłaty świadczeń z pozarolniczego ubezpieczenia społecznego i inne transfery.

³ § 5 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 marca 1994 r. w sprawie nadania statutu Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. Nr 33, poz.120).

m.in. nabywanie nieruchomości, akcji i udziałów bez ustawowo określonych podstaw. Stwierdzono też nielegalne udzielanie pomocy finansowej innym podmiotom na podstawie wadliwego prawnie Statutu FSUSR.

Nowelizacje ustawy usr sankcjonowały dokonywanie przez FSUSR niektórych wydatków już wcześniej realizowanych. Obowiązująca od 1997 r. nowelizacja art. 77 ust. 1 dopuściła m.in. finansowanie kosztów zarządzania FSUSR i wykonywania jego zobowiązań jako osoby prawnej. W 2019 r. wszedł w życie art. 77a ustawy usr pozwalający wspierać środkami FSUSR inne podmioty, co według wcześniejszych kontroli NIK było prowadzone bezprawnie co najmniej od 1997 r.

Niniejsza kontrola NIK objęła gospodarowanie majątkiem Funduszu Składowego, w tym dofinansowanie działań innych podmiotów. Nie kontrolowano prowadzonej przez KRUS obsługi ubezpieczenia społecznego.

2. OCENA OGÓLNA

Fundusz Składkowy gromadził coraz większy majątek, ale nie wykorzystywał go efektywnie.

Fundusz Składkowy mógł lokować wolne środki tylko na lokatach bankowych oraz w obligacje skarbu państwa i w ten sposób inwestowano większość środków. Odsetki z tego tytułu wyniosły w latach 2017–2020 łącznie 32 115,8 tys. zł. W tym okresie nadwyżka składek ubezpieczeniowych nad świadczeniami wyniosła 711 910,4 tys. zł i było to jedyne istotne źródło zwiększenia kapitałów własnych o 244 946,2 tys. zł, z 635 909,9 tys. zł na początku 2017 r. do 880 856,1 tys. zł na koniec 2020 r.

Przy zakupach inwestycyjnych oraz udzielaniu dotacji Fundusz Składkowy nie przestrzegał obowiązku ponoszenia wydatków w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Naruszało to art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych i § 4 ust. 3 Statutu FSUSR. Za środki FSUSR, z naruszeniem art. 216 ust. 2 Konstytucji RP, nabyto udziały w Pocztownym Towarzystwie Ubezpieczeń Wzajemnych za 27 000 tys. zł oraz nieruchomości w Supraślu za 8999,6 tys. zł. Zwiększyło to stan już posiadanych udziałów i nieruchomości, zakupionych wcześniej, również z naruszeniem przepisów prawa. Zakupione udziały nie przynosiły dochodu, a wynajem nieruchomości był przedmiotem działalności gospodarczej, która w latach 2017–2020 wygenerowała 8227,2 tys. zł strat. W działalności tej FSUSR nie kierował się rachunkiem ekonomicznym.

W latach 2017–2020 z FSUSR udzielono 102 782,8 tys. zł dotacji na zadania zlecone. Były to największe wydatki poza świadczeniami ubezpieczeniowymi i odpisami na FA. **Przed 2019 r. udzielanie dotacji na zadania zlecone nie miało właściwej podstawy prawnej. Tylko w latach 2017–2018 udzielono takich dotacji na sumę 49 692,1 tys. zł.** Po wprowadzeniu art. 77a do ustawy usr, dopuszczono możliwość udzielania dotacji. Pomimo to wystąpiły przypadki naruszania także tych przepisów. W 2019 r. FSUSR przyznał 1997 tys. zł dotacji na program zdrowotny, którego nie miał prawa powoływać. Przekazano z tego tytułu 998,5 tys. zł.

Zarząd FSURS w sposób uznaniowy ustalał wysokość przyznanej dotacji. W konkursach ofert komisje prawidłowo oceniały wnioski, ale stwierdzono przypadki, że nisko merytorycznie ocenione oferty otrzymywały całość wnioskowanych środków w kwocie wielokrotnie wyższej niż oferty najwyżej ocenione, którym zredukowano kwotę dotacji zaproponowaną we wniosku.

Cele zleczanych zadań nie były określone w sposób, który pozwoliłby sprawdzić stopień ich osiągnięcia. **Zlecenia i dotowania zadań nie poprzedzano analizą, jakie metody ich realizacji będą skuteczne lub efektywne.** Większość dotacji przeznaczono na kolonie i półkolonie, których celem była promocja zdrowia i profilaktyki zdrowotnej, ale nie analizowano, co taki program powinien zawierać by skutecznie oddziaływać. Akceptowano zgłoszone w ofertach propozycje, od wycieczek po pogadanki. Nie prowadzono też ewaluacji zleconych zadań.

Sposób rozliczania zleconych zadań był przez FSUSR prowadzony zgodnie z umowami. **Umożliwienie organizacjom ustalania nieraz wysokich opłat pobieranych za wypoczynek dzieci i dopuszczenie wydatkowania części tych środków na własną działalność, poza kontrolą dotującego kolonie FSUSR naruszało przepisy ustawy dppw.**

Dotowane organizacje wykonywały rzeczowy zakres zleconych im zadań, ale realizacji celów tych zadań nie mierzono.

Nieefektywnie wykorzystywano majątek Funduszu Składkowego

Majątek Funduszu Składkowego nie był prawidłowo i efektywnie zarządzany

Dokonano nielegalnych i jednocześnie niegospodarnych zakupów inwestycyjnych

Niewłaściwe zarządzanie nieruchomościami przyczyniło się do strat ponoszonych z działalności gospodarczej

Część zadań zlecano bez właściwej podstawy prawnej

Przyznanej kwoty dotacji nie dostosowywano do oceny merytorycznej

Dotowania zadań nie poprzedzano analizą efektywności celów i metod ich realizacji

Dotowane organizacje realizowały rzeczowy zakres zleconych im zadań

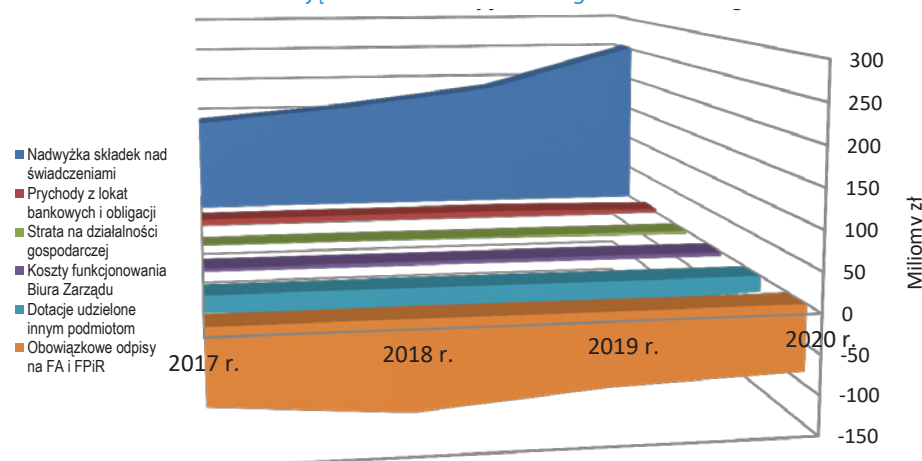
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Majątek FSUSR zwiększał się głównie w wyniku nadwyżki składek nad świadczeniami

1. Kapitał własny Funduszu Składkowego wzrósł z 635 909,9 tys. zł na początku 2017 r. do 880 856,1 tys. zł na koniec 2020 r. **Zwiększenie majątku o 244 946,2 tys. zł wynikało z nadwyżki przypisu składek na ubezpieczenie nad wypłaconymi świadczeniami o 711 910,4 tys. zł. Inne źródła gromadzenia majątku miały niewielkie znaczenie. W latach 2017–2020 FSUSR wykazał stratę z prowadzonej działalności gospodarczej na sumę 8227,2 tys. zł.** Łączne przychody z lokat na rachunkach bankowych wyniosły 23 432,8 tys. zł, a z papierów wartościowych 8683,0 tys. zł. W świetle niskich zysków z inwestycji kapitałowych i strat z działalności gospodarczej powstaje pytanie, czy uzasadnione było stałe zwiększanie majątku FSUSR kosztem ubezpieczonych rolników, zamiast zmniejszenia składek lub zwiększenia niskich świadczeń. Przykładowo, ok. 60% wypłacanych z FSUSR świadczeń dotyczy zasiłków chorobowych. Do końca 2021 r. zasiłek ten przysługiwał w wysokości 10 zł za jeden dzień niezdolności do pracy, od 30 do 180 dnia choroby. [str. 15–16]

Infografika nr 1

Podstawowe źródła zmian majątku Funduszu Składkowego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych FSUSR

Zlikwidowano przepisy ograniczające wzrost majątku FSUSR kosztem wyższych składek lub niższych świadczeń ubezpieczeniowych

2. W latach 2017–2020 przypisy z tytułu obowiązkowych składek ubezpieczonych, bez odsetek za zwłokę, wynosiły kolejno: 624 936,4 tys. zł, 608 175,6 tys. zł, 590 378,1 tys. zł i 582 158,2 tys. zł. Sumy wypłaconych świadczeń wynosiły odpowiednio 490 771,5 tys. zł w 2017 r., 456 973 tys. zł w 2018 r., 409 126,8 tys. zł w 2019 r. i 336 866,5 tys. zł w 2020 r. Wypłacone świadczenia w stosunku do przypisanej składki stanowiły: 78,5% w 2017 r., 75,1% w 2018 r., 69,3% w 2019 r. i 57,9% w 2020 r. Nadwyżka wynikała głównie z tego, że plan wydatków na świadczenia był znacznie zawyżony. W aktualnym stanie prawnym nie ma ograniczeń dla zwiększania majątku Funduszu Składkowego, a głównym tego źródłem była nadwyżka składek nad świadczeniami. Wcześniej, według przepisu obowiązującego do 30 marca 2001 r.⁴ środki Funduszu Składkowego przewyższające poziom miesięcznych

⁴ § 16 ust. 1 zarządzenia Ministrów: Finansów, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz sposobu przekazania środków pieniężnych Funduszu Ubezpieczenia Społecznego Rolników (M.P. z 1992 r. Nr 1, poz. 2), dalej: zarządzenie w sprawie zasad prowadzenia gospodarki finansowej KRUS.

wydatków mogły być przeznaczone na poszerzenie zakresu świadczeń lub uwzględnione przy kalkulacji wysokości składki na następny okres. W 2020 r. średnie miesięczne wydatki na wszystkie cele realizowane przez Fundusz Składkowy przeszło dwudziestokrotnie przekraczały stan kapitału własnego, liczony jako średnia z początku i końca roku. [str. 16–17 i 27–28]

3. Zgodnie z przepisami Fundusz Składkowy mógł inwestować wolne środki wyłącznie w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa i na lokatach bankowych. Stanowiły o tym § 13, § 15 i § 12 kolejno obowiązujących od 2005 r. rozporządzeń w sprawie gospodarki finansowej KRUS. Wartość portfela inwestycji w dwuletnich obligacjach Skarbu Państwa, środków na rachunkach bankowych i lokatach na koniec lat 2017–2020 wynosiła kolejno: 461 054,5 tys. zł, 522 320,5 tys. zł, 574 626,6 tys. zł i 699 692 tys. zł, z czego lokaty bankowe i środki na rachunkach bankowych stanowiły odpowiednio: 80,5%, 79,0%, 79,1% i 82,9%. Odsetki z lokat i rachunków bankowych wyniosły: 6236,7 tys. zł w 2017 r., 6926,7 tys. zł w 2018 r., 6899,7 tys. zł w 2019 r. oraz 3369,7 tys. zł w 2020 r. Obligacje skarbowe przyniosły w latach 2017–2020 kolejno: 1832 tys. zł, 1980,6 tys. zł, 2356,7 tys. zł, 2513,7 tys. zł. Około 80,0% portfela inwestycyjnego FSUSR utrzymywał na rachunkach i lokatach bankowych, chociaż przynosiło to niższe odsetki niż obligacje, zwłaszcza w 2020 r. Duża kwota wolnych środków zapewniałaby płynność wypłat ubezpieczeniowych także przy inwestycjach długoterminowych. [str. 27–29]

4. Majątek Funduszu Składkowego był wykorzystywany m.in. do nielegalnych i niegospodarnych inwestycji. W dniu 19 grudnia 2016 r., w trybie bezprzetargowym zakupiono za 8999,6 tys. zł nieruchomości w Supraślu. Ponadto 28 lipca 2017 r. Fundusz Składkowy objął 49,5% udziałów Poczтового Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych (dalej: PTUW) za kwotę 27 000 tys. zł. Zakupy te naruszały art. 216 ust. 2 Konstytucji RP stanowiący, że „nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez (...) państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie”. W ustawie uszeregowano regulacji dopuszczających zakup przez FSUSR nieruchomości lub udziałów. Kolejne obowiązujące, w okresie objętym kontrolą, rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej KRUS zawierały zasady lokowania wolnych środków Funduszu Składkowego. Zgodnie z nimi Fundusz Składkowy lokuje wolne środki na rachunkach lokat terminowych w bankach lub może lokować je w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa. Dopuszczone prawem zasady lokowania środków stanowią katalog zamknięty. Oznacza to, że nabycie nieruchomości w Supraślu oraz udziałów PTUW naruszało odpowiednio § 13 ust. 1 pkt 3 i ust. 2, oraz § 15 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 kolejno obowiązujących rozporządzeń w sprawie gospodarki finansowej KRUS. Dodatkowo zakup udziałów PTUW naruszał art. 49 ust. 1 ufp gdzie wskazano, że jednostki sektora finansów publicznych nie mogą nabywać udziałów chyba, że odrębna ustawa stanowi inaczej. **Zakupione udziały nie przynosiły dochodu, a nieruchomość pozostawała niezagospodarowana. W latach 2017–2020 na jej utrzymanie Fundusz Składkowy poniósł wydatki w wysokość 2093,4 tys. zł, a przychód z czynszu wyniósł 117,1 tys. zł netto.** [str. 22 i 27]

5. Posiadane przez Fundusz Składkowy nieruchomości zostały nabyte z naruszeniem omówionego w poprzednim punkcie art. 216 ust. 2 Konstytucji RP. NIK podnosiła tę kwestię we wcześniejszych kontrolach przepro-

Większość środków FSUSR inwestował na rachunkach bankowych

Majątek FSUSR wykorzystano do nielegalnych i niegospodarnych inwestycji

NIK stwierdził przypadki niegospodarności w zarządzaniu niektórymi nieruchomościami

wadzonych w 2003 r. i 2010 r. W latach 2017–2020 Fundusz Składkowy był właścicielem 19 nieruchomości, z tego 14 wynajmował lub dzierżawił w całym tym okresie. Trzy w tym czasie nie były w ogóle wynajmowane i podjęto bezskuteczne próby ich sprzedaży. Pozostałe dwie w Teresinie i Supraślu od dwóch i trzech lat nie były wynajmowane, ale są przeznaczone do zagospodarowania.

Skuteczność i legalność bezprzetargowego zbycia nieruchomości w Supraślu przez Powiat Białostocki jest przedmiotem postępowań sądowych. Zdaniem NIK nabywając tą nieruchomość FSUSR nie brał pod uwagę kosztów jej adaptacji na potrzeby rehabilitacyjne i zapotrzebowania na te usługi ze strony KRUS. Podważa to ekonomiczny sens przedsięwzięcia.

Nieruchomość w Teresinie w latach 2019–2020 była niezagospodarowana z powodu niedostosowania do standardów ochrony przeciwpożarowej i wymagań konserwatora zabytków. Izba uznała, że działania Funduszu Składkowego w celu spełnienia tych wymagań trwają zbyt długo. Wydatkowanie środków na nieruchomość w Supraślu i działania dotyczące nieruchomości w Teresinie naruszały zasady określone w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ufp i § 4 ust. 3 Statutu FSUSR. Przepisy te wymagają dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny kierując się zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. [str. 19–23]

Działalność gospodarcza przynosiła FSUSR rosnące straty

6. Fundusz Składkowy prowadził działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania posiadanych nieruchomości i w latach objętych kontrolą w zeznaniach z rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych wykazał 8227,2 tys. zł straty. W tym: 516,1 tys. zł w 2017 r., 859,4 tys. zł w 2018 r., 2151,9 tys. zł w 2019 r. oraz 4699,8 tys. zł w 2020 r. Znaczny wzrost ponoszonych strat wynikał głównie z obniżania czynszów płaconych przez CRR KRUS w związku z epidemią COVID-19. Należy zauważyć, że CRR KRUS są samodzielnymi zakładami opieki zdrowotnej, które realizują działalność komercyjną. Niezasadne jest zatem uznaniowe traktowanie takich podmiotów w kontekście dzierżawy obiektów przeznaczonych na cele rehabilitacji KRUS. [str. 25–26]

Największe wydatki z tytułu zarządzania FSUSR dotyczyły wynagrodzeń i najmu siedziby

7. W kontrolowanym okresie koszty zarządzania Funduszem Składkowym wzrosły o 29,3% z 4579,5 tys. zł w 2017 r. do 5919,5 tys. zł w 2020 r. Wzrost kosztów wynikał głównie z większych wydatków na wynagrodzenia i najem siedziby. Suma wynagrodzeń wraz z kosztami ubezpieczeń społecznych i innymi świadczeniami zwiększyła się o 19,4% z 3750,3 tys. zł, w 2017 r. do 4479,2 tys. zł w 2020 r.⁵ Średnia etatyzacja w BZ FSUSR uwzględniająca długotrwałą absencję wynosiła 24,9 etatów w 2017 r. i 29,7 etatów w 2020 r. Z powodu zmiany siedziby na większą i o wyższym standardzie, czynsz za jej najem wzrósł o 64,7% z 395,7 tys. zł w 2017 r. do 651,6 tys. zł w 2020 r.

Fundusz Składkowy naruszył art. 7 ustawy kominowej przez wypłacanie nagród osobie zatrudnionej na stanowisku głównego księgowego, niezgodność regulaminu wynagradzania FSUSR z powszechnie obowiązującymi

⁵ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w BZ FSUSR było średnio wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w Centrali KRUS o 2,6 tys. zł w 2017 r., 2,9 tys. w 2018 r. i 2,4 tys. zł w 2019 r.

normami prawa oraz ustanowienie w zarządzeniu nr 11/2019 Zarządu Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 13 maja 2019 r. norm obowiązujących z mocą wsteczną. [str. 29–32]

8. Poza finansowaniem świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego i odpisami na FA, największe wydatki Fundusz Składowy ponosił na wspieranie podmiotów działających na rzecz rolników i członków ich rodzin. W latach 2017–2020 wykorzystano na to 102 782,8 tys. zł. Wsparcia udzielano na podstawie § 2 ust. 2 Statutu FSUSR, który, do końca 2018 r. wykraczał, w tym zakresie, poza zamknięty katalog wykorzystania środków Funduszu Składowego określony w art. 77 ust. 1 ustawy usr. **Bez właściwej podstawy prawnej w latach 2017–2018 Fundusz Składowy udzielił dotacji na sumę 49 692,1 tys. zł⁶. Możliwość udzielania omawianego wsparcia w drodze konkursu wprowadził obowiązujący od początku 2019 r. art. 77a ustawy usr. Od tego momentu NIK stwierdził pojedyncze przypadki udzielania dotacji bez podstawy prawnej. Fundusz Składowy przyznał 1997 tys. zł dotacji Instytutowi Medycyny Wsi z Lublina, z tego przekazano 998,5 tys. zł. Dotacji udzielono na podstawie art. 77a ust. 5 ustawy usr w ramach samodzielnie utworzonego programu, natomiast przepis ten pozwala jedynie współfinansować programy zdrowotne i programy polityki zdrowotnej utworzone przez upoważnione do tego podmioty⁷. [str. 32–33 i 38–39]**

9. Udzielając dotacji Fundusz Składowy w wielu przypadkach nie przeprowadzał analiz porównujących efekty i nakłady dofinansowanych zadań. W latach 2017–2018 Zarząd FSUSR przyznał m.in. dotacje dla 523 indywidualnie zgłoszonych projektów. Wartość przyznanego w tym trybie dofinansowania wyniosła 15,4 mln zł, z tego wykorzystano i rozliczono 10,4 mln zł. **Wzór wniosków o te dotacje nie zawierał informacji wystarczających do weryfikacji efektywności finansowanych działań, a przy ocenie nie stosowano mierzalnych kryteriów merytorycznych. [str. 33–34]**

10. Większość dotacji z Funduszu przyznano w trybie konkursu, w tym wszystkie udzielone po 2018 r. Kontrolą objęto organizację trzech konkursów. **Zdaniem NIK, ocena ofert konkursowych prowadzona była na ogół prawidłowo, z wyjątkiem dofinansowania przyznanego pięciu wnioskodawcom, którzy nie posiadali odpowiedniego postanowienia w statucie lub innym dokumencie stanowiącym podstawę ich działania odnośnie prowadzenia działalności na rzecz rolników i członków ich rodzin. Nieprawidłowości dotyczyły natomiast ogłaszania wyników konkursów oraz decyzji Zarządu FSUSR w sprawie ustalania podziału środków. [str. 35–41]**

11. Kontrolą objęto m.in. dwa największe konkursy ofert z lat 2019–2020, w których przyznano łącznie 26,2 mln zł dofinansowania, z czego do 10 sierpnia 2021 r. rozliczono 17,0 mln zł. **W obu konkursach liczba punktów przyznanych w trakcie oceny merytorycznej nie przekładała się na wysokość przyznanego dofinansowania. Przykładowo, na wypoczynek letni w 2019 r. ofertom najwyższej ocenionych przyznano**

Wszystkie dotacje udzielone przez FSUSR do końca 2018 r. nie miały właściwej podstawy prawnej

Fundusz Składowy często nie oceniał efektywności realizacji dotowanych zadań

Komisje konkursowe poprawnie oceniały oferty

Zarząd FSUSR przy ustalaniu wysokości udzielonej dotacji, nie kierował się wynikami oceny merytorycznej wniosków

⁶ Kwota dotacji rozliczonych w latach 2017–2018, w tym przyznanych wcześniej. Kwota dotacji w latach 2017–2018 wyniosła 51 958,7 tys. zł.

⁷ Na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. 2021 r. poz. 1285, ze zm), dalej ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

44% i 63,5% wnioskowanej kwoty, przekazując obu podmiotom łącznie 300 tys. zł dotacji. Natomiast ofercie z grupy najniżej ocenionych przyznano 100% kwoty wnioskowanej w wysokości 700 tys. zł. Było to niezgodne z zarządzeniem nr 3/2019 Zarządu FSUSR z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie udzielania wsparcia ze środków FSUSR. [str. 40–41]

Zarząd FSUSR ustalił warunki konkursu, które preferował jednego wykonawcę i zaakceptował w umowie ceny wyższe od rynkowych.

12. W jednym z trzech objętych kontrolą konkursów, w ogłoszeniu wprowadzono warunki, które w praktyce ograniczyły zakres możliwych uczestników i zwycięzców do Instytutu Medycyny Wsi z Lublina. Tylko on złożył ofertę, która została zaakceptowana bez zmian. **W konkursie tym nie oceniano oferty pod względem kosztów działań w odniesieniu do ich zakresu rzeczowego. Fundusz Składkowy zaakceptował zaproponowane w ofercie ryczałtowe ceny usług medycznych, znacznie wyższe od rynkowych.** [str. 38–39]

Nie publikowano kwot przyznanego dofinansowania

13. W opublikowanych na stronie internetowej FSUSR wynikach konkursów ofert, przeprowadzonych w latach 2019–2020, nie podawano kwot dofinansowania przyznanego poszczególnym podmiotom. Naruszało to art. 15 ust. 2h pkt. 3 ustawy dppw. Brak ogłaszania kwot dofinansowania był naganny także dlatego, że ograniczał możliwość społecznego nadzoru nad podziałem środków. [str. 41]

NIK negatywnie ocenia przyjętą w umowach zasadę pomijania w rozliczeniach dotowanych kolonii opłat, które musieli wносить opiekunowie wypoczywających dzieci

14. Umowy na realizację kolonii zakładały rozliczanie na jedno dziecko kosztów wynoszących 750 zł dofinansowania i 187,50 zł środków uzyskanych z innych źródeł. Wszyscy objęci kontrolą organizatorzy kolonii pobierali od rodziców opłaty za skierowanie ich dzieci na wypoczynek. W objętym kontrolą okresie, opłaty te wahały się od 150 zł do 650 zł od dziecka. Niektórzy organizatorzy z własnych środków pokrywali część minimalnego wkładu własnego lub koszty obsługi wypoczynku. Często jednak występowała nadwyżka sumy dotacji i opłat rodziców, której nie można było powiązać z kosztami obsługi kolonii zarejestrowanymi w księgach rachunkowych. **Wprowadzona przez FSUSR procedura rozliczania dotowanych kolonii pozwala organizatorom dowolnie ustalać wysokości opłat pobieranych za pobyt, a ewentualną nadwyżkę z tego tytułu wykorzystywać poza kontrolą objętą rozliczeniami.** Taki sposób rozliczania zadania podważa możliwość kontroli i oceny efektywności realizacji zadania oraz wskazanie źródła jego finansowania. Narusza to art. 17 pkt 2 i art. 18 ust. 4 pkt 2 ustawy dppw, które FSUSR jest zobowiązany przestrzegać na podstawie art. 77a ust. 3 ustawy usr. [str. 44–45 i 48–51]

NIK pozytywnie ocenia sposób sprawowania nadzoru nad wykonaniem zadań przez dotowane podmioty

Wystarczający był nadzór nad wykonaniem zadań dofinansowanych ze środków FSUSR. Kolonie których dotyczyła największa kwota dotacji były często wizytowane w trakcie trwania turnusów. **Poprawnie weryfikowano składane rozliczenia.** Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości były nieistotne i dotyczyły pojedynczych przypadków nieegzekwowania zakazu podzlecania zadań zawartego w umowach dotyczących dofinansowania wypoczynku. [str. 45–46]

Nie prowadzono pomiaru i weryfikacji efektów realizacji dotowanych zadań oraz nie zbierano i nie rozpowszechniano dobrych praktyk

15. Wspieranie zadań dotacjami nie zostało poprzedzone udokumentowanymi analizami, pozwalającymi ocenić wybór celów i porównać alternatywne metody ich realizacji. Bez analiz przyjęto program zdrowotny dotyczący chorób odkleszczowych, które powodują poniżej 1% przyznanych przez KRUS rent i zrealizowano go w regionie o niskim poziomie tego rodzaju zachorowań. **W okresie objętym kontrolą Fun-**

dusz Składkowy nie prowadził ewaluacji efektów dofinansowanych zadań. Dotowane zadania przynosiły korzyści rolnikom i członkom ich rodzin, ale brak analiz i ewaluacji uniemożliwia ocenę efektywności wykorzystania środków. Zdaniem NIK byłoby to szczególnie celowe w zakresie tzw. promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej organizowanej w formie kolonii i półkolonii dla dzieci. Na te zadania przekazano, bowiem, 64,5% wszystkich dotacji udzielonych w latach 2017-2020, a wcześniej także był to główny przedmiot dofinansowania. Brak ewaluacji dotowanych zadań ograniczał możliwość wskazywania dobrych praktyk. [str. 41–43]

16. Spośród 13 podmiotów, wykorzystujących dotacje FSUSR, w których zakończono kontrole, w czterech nie stwierdzono nieprawidłowości. Natomiast kontrole w pozostałych dziewięciu ustaliły 44 nieprawidłowości i sformułowały 31 wniosków. **W dotowanych organizacjach kontrole NIK najczęściej stwierdzały nieprawidłowości dotyczące ewidencji księgowej. Dotyczyło tego 23 nieprawidłowości i 15 wniosków pokontrolnych.** Stwierdzono m.in. osiem nieprawidłowości dotyczących opisu lub dekretowania dowodów księgowych oraz osiem przypadków nieujmowania dokumentów w księgach. W trzech podmiotach, obok innych nieprawidłowości stwierdzono niezamykanie ksiąg rachunkowych na dzień kończący rok obrotowy, w całym kontrolowanym okresie lub w poszczególnych latach. Umożliwiało to dokonywanie przeksięgowania i naruszało art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości. W tych trzech przypadkach zawiadomiono prokuratury o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Stwierdzono też trzy przypadki niewyodrębnienia w ewidencji zadań dofinansowanych z FSUSR.

Nieprawidłowości pozaksięgowe najczęściej dotyczyły wadliwego ogłaszania, przez czterech organizatorów informacji o dofinansowaniu wypoczynku dzieci ze środków FSUSR.

Trzy dotowane organizacje nie posiadały kompletu wymaganej dokumentacji związanej z realizowanymi projektami. Było to niezgodne z art. 92h ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁸ (dalej: ustawa o systemie oświaty) oraz umowami zawartymi z Funduszem Składkowym. Niemniej na podstawie dokumentacji z wizytacji prowadzonych przez OR KRUS możliwe było potwierdzenie realizacji zadań. [str. 46–47 i 51–54]

17. Nie zakończono kontroli NIK rozpoczętej w Stowarzyszeniu Inicjatyw Lokalnych w Krasnymstawie, dlatego jej wyników nie uwzględniono w niniejszej Informacji. NIK zawiadomiła Prokuratora Okręgowego o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstw dotyczących: utrudniania wykonywania czynności kontrolnych, zawarcia nierzetelnych danych w sprawozdaniach finansowych oraz nieprawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Odpowiedzialność karną za te czyny przewidziano w art. 98 ustawy o NIK oraz w art. 77 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Ponadto NIK zwróciła się do Urzędu Skarbowego w Krasnymstawie o przeprowadzenie kontroli dotyczącej prawidłowości rozliczenia przez ww. Stowarzyszenie podatku dochodowego od osób prawnych, w szczególności poprawności ujmowania w rozliczeniach przychodów gotówkowych wpłat od rodziców dzieci korzystających z kolonii. [str. 56]

W podmiotach korzystających z dotacji FSUSR najczęściej występowały nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji księgowej

W przypadku niepełnej dokumentacji u organizatorów kolonii, możliwe było potwierdzenie realizacji zadań na podstawie protokołów wizytacji prowadzonych przez OR KRUS

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1915.

4. WNIOSKI

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rozważenie przywrócenia zlikwidowanych przepisów ustalających limit kapitałów własnych w dyspozycji FSUSR, powyżej którego środki powinny być przeznaczane na zwiększenie świadczeń lub zmniejszenie składek ubezpieczeniowych. Niska efektywność inwestowania środków przez Fundusz Składkowy i wysoka inflacja powodują, że brak uzasadnienia dla wzrostu jego majątku kosztem dochodów ubezpieczonych.
Rada Nadzorcza Funduszu Składkowego	Zwiększenie nadzoru sprawowanego nad Funduszem Składkowym. Kontrola NIK w Funduszu Składkowym stwierdziła nielegalne nabywanie udziałów innych podmiotów oraz nieruchomości. Inwestycje te nie przynosiły dochodów lub powodowały straty gospodarcze. Zwiększyła się liczba posiadanych przez Fundusz Składkowy nieruchomości i strat powodowanych ich nieefektywnym zagospodarowaniem.
Zarząd Funduszu Składkowego	W Funduszu Składkowym najważniejsza jest realizacja następujących działań dotyczących zagadnień przedstawionych w łącznie 14 wnioskach pokontrolnych⁹: – Objęcie nadzorem opłat wnoszonych przez rodziców lub opiekunów dzieci, za uczestnictwo w koloniach wypoczynkowych dotowanych przez Fundusz Składkowy. NIK przedstawił w tym zakresie do rozważenia limitowanie wysokości tych opłat lub włączenie tych środków do rozliczeń dotacji. Wypoczynek jest przez FSUSR dotowany ze środków rolników, a obowiązująca procedura pozwala ich obciążyć dodatkowymi opłatami na rzecz działalności organizatorów wypoczynku. Dochodzące do czterokrotności różnice w tych opłatach świadczą o braku nadzoru nad efektywnością zadań. – Przeprowadzanie analiz i ewaluacji ustalających, jakie cele dofinansowania zleczanych zadań są najistotniejsze i jakie metody ich realizacji będą najskuteczniejsze. Dla kolonii alternatywnymi rozwiązaniami, do porównania i ewaluacji, mogą być np. bony turystyczne na wakacje, lub dofinansowanie korzystania z zajęć sportowych na terenach wiejskich. – Rzetelne przeprowadzanie konkursów, w szczególności kierowanie się ocenami merytorycznymi ofert przy podziale środków i ogłaszanie kwot środków przyznanych poszczególnym uczestnikom. – Zaprzestanie inwestowania środków FSUSR w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Zwłaszcza, że inwestycje te były niedochodowe. – Poprawa zarządzania nieruchomościami w celu ograniczenia strat.
Organizacje realizujące projekty dotowane przez Fundusz Składkowy	W przypadku projektów realizowanych przez dotowane ze środków Funduszu Składkowego organizacje, celowe jest podjęcie działań ukierunkowanych na prawidłowe prowadzenie ewidencji księgowej, w szczególności: – Zamykanie ksiąg rachunkowych, stosownie do art. 12 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 5 ustawy o rachunkowości. – Zapewnienie dokonywania prawidłowego opisu dowodów księgowych, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości i wymaganiami umów z FSUSR. – Prowadzenie wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej wypoczynku dofinansowanego ze środków FSUSR w sposób zgodny z art. 24 ust. 4 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

⁹ Z dwóch omówionych w Informacji kontroli nr P/21/045 i nr R/20/002.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Sytuacja finansowa i majątek Funduszu Składowego

5.1.1. Majątek Funduszu Składowego

1. W ciągu czterech lat objętych kontrolą, od początku 2017 r. do końca 2020 r., aktywa FSUSR wzrosły o 37,9%, a kapitał własny o 38,5%. Wzrost ten był szczególnie duży w ciągu 2020 r., w którym wyniósł odpowiednio 16,1% i 15,7%.

Zwiększał się majątek Funduszu Składowego

Tabela nr 1

Wartość podstawowych składników majątku FSUSR w tys. zł.

Rok (dane z bilansów na 31 grudnia)	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.
Aktywa trwałe, w tym:	179 937	184 653	219 462	186 590	212 606
Wartości niematerialne i prawne	0	26	11	0	31
Rzeczowe aktywa trwałe	2 802	985	1 178	1 247	1 205
Należności długoterminowe	36	36	36	0	1
Inwestycje długoterminowe, w tym:	176 816	181 953	218 225	185 337	211 370
- nieruchomości	114 796	112 873	109 200	106 272	102 345
- udziały lub akcje	7 100	34 100	34 100	34 100	34 100
- inne papiery wartościowe	54 920	34 980	74 925	44 965	74 925
Długoterminowe rozliczenia międzyokresowe	283	1 653	13	6	0
Aktywa obrotowe, w tym:	479 407	523 111	529 842	596 343	696 766
Należności krótkoterminowe	83 414	81 931	69 493	62 418	57 991
Inwestycje krótkoterminowe, w tym:	383 918	426 075	447 395	529 662	624 767
- udziały lub akcje	0	0	0	0	0
- inne papiery wartościowe	20 000	54 920	34 980	74 925	44 965
- inne krótkoterminowe aktywa finansowe	189 009	304 760	312 000	402 037	277 000
- środki pieniężne w kasie i na rachunkach	174 773	66 047	100 265	52 569	302 799
- inne środki pieniężne	136	348	150	130	3
Krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe	12 075	15 105	12 953	4 263	14 008
Suma bilansowa, w tym:	659 345	707 763	749 303	782 933	909 372
Kapitał (fundusz) własny	635 910	686 052	716 042	761 563	880 856
Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania	23 435	21 711	33 261	21 370	28 516

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli w FSUSR.

W strukturze aktywów dominowały inwestycje krótkoterminowe, których udział wzrósł z 58,23% na początku 2017 r. do 60,87% na koniec 2020 r. FSUSR lokował te środki w obligacjach skarbowych i na lokatach bankowych. Nie miał prawa inwestować w udziały, akcje i nieruchomości. Niemniej dokonywał takich zakupów, co omówiono w rozdz. 5.2.1 pkt 2

i rozdz. 5.2.3 Informacji. Nieruchomości były główną pozycją inwestycji długoterminowych. Ich udział w aktywach ogółem zmniejszył się z 17,4% na początku 2017 r. do 11,3% na koniec 2020 r. Było to efektem amortyzacji budynków i zwiększenia aktywów. W strukturze aktywów najbardziej zwiększyła się pozycja udziałów lub akcji zaliczonych do inwestycji długoterminowych. Pozycja ta obejmowała udiały w towarzystwach ubezpieczeń wzajemnych. Zakup w 2017 r. zwiększył ich udział w aktywach z 1,1% na początku 2017 r. do 3,7% na koniec 2020 r.

5.1.2. Wyniki działalności finansowej Funduszu Składkowego

Biuro Zarządu FSUSR oraz oddziały regionalne, które obsługują ubezpieczenia społeczne prowadzą odrębne ewidencje księgowe. Oddziały regionalne KRUS, sporządzają w tym zakresie sprawozdania jednostek wewnętrznych obejmujące działalność na rzecz Funduszu Składkowego. W łącznych sprawozdaniach finansowych Funduszu Składkowego konsolidowane są sprawozdania Biura Zarządu oraz oddziałów regionalnych w zakresie prowadzonej przez nie obsługi ubezpieczeniowej. W sprawozdaniach FS-1 z działalności finansowej Funduszu Składkowego wykazano m.in. następujące wyniki.

Tabela nr 2

Wyniki działalności finansowej FSUSR w tys. zł.

Rok	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.
Przypis składek i nienależnie pobrane świadczenia oraz odsetki od należności z tych tytułów	629 077	616 637	597 553	589 439
Odsetki od środków na rachunkach bankowych i papierów wartościowych	8 069	8 907	9 256	5 883
Zwiększenia przypisane do BZ FSUSR, w tym głównie czynsze z wynajmu nieruchomości	7 674	8 261	11 907	5 675
Pozostałe zwiększenia, w tym głównie rozwiązanie odpisów aktualizujących należności i przeniesienie przedawnionych nadpłat	29 422	7 544	9 766	4 644
Suma zwiększeń FSUSR	674 242	641 349	628 483	605 641
Wpłaty świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego w FSUSR i związane z tym odpisy oraz odsetki z tytułu zwłoki	490 786	456 973	409 129	336 876
Odpisy na Fundusz Administracyjny oraz Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	83 758	92 651	112 494	95 300
Funkcjonowanie Rady Rolników	931	996	1 012	899
Zmniejszenia związane z kosztami funkcjonowania Biura Zarządu FSUSR	4 58010	4 870	5 684	5 920
Zmniejszenia związane z działalnością Biura Zarządu FSUSR w tym utrzymaniem nieruchomości i zakupem udziałów	31 801	6 385	5 959	6 085

¹⁰ W sprawozdaniu FS-1 za 2017 r. w pozycji tej wykazano zakup udziałów za 27 mln zł. Dla zachowania porównywalności z pozostałymi latami kwotę tę wykazano w następnym wierszu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Rok	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.
Pomoc udzielana organizacjom społecznym i koszt ubezpieczenia dzieci od nieszczęśliwych wypadków ¹¹	34 991	43 477	45 279	36 581
Inne zmniejszenia, w tym głównie utworzenie odpisów aktualizujących należności	637	838	50	654
Suma zmniejszeń FSUSR	647 483	606 190	579 606	482 314

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli w FSUSR.

Według sprawozdań FS-1 zwiększenia FSUSR były w latach 2017–2020 mniejsze od planowanych o 3,3%, 20,2%, 9,5% i 8,3%. Natomiast zmniejszenia były mniejsze od planowanych odpowiednio o 24,7%, 27,6%, 29,2%, 31,1%. Niedoszacowanie planowanych wydatków było znacznie większe niż przychodów. Mniejsze wydatki dotyczyły przede wszystkim wypłacanych świadczeń. W latach 2017–2020 wydatki zaplanowane na zasiłki chorobowe wynosiły kolejno: 402 000 tys. zł, 383 000 tys. zł, 365 000 tys. zł oraz 332 000 tys. zł, z czego plan zrealizowano w wysokości odpowiednio: 84,9%, 79,8%, 74,2%, 66,8%. Jednorazowe odszkodowania z tytułu wypadków zaplanowano w wysokości: 77 035 tys. zł, 110 089 tys. zł, 87 918 tys. zł oraz 78 978 tys. zł, a wykonanie planu wynosiło odpowiednio: 85,9%, 63,2%, 71,8%, 58,1%. Na odpisy na zasiłki macierzyńskie planowano przeznaczyć odpowiednio: 135 597 tys. zł, 93 703 tys. zł, 91 642 tys. zł i 84 191 tys. zł, a plan wykonano w wysokości: 61,4%, 87,2%, 82,1% i 82,0%. Zarząd FSUSR wyjaśnił, że „podstawą sporządzenia planu rzeczowo-finansowego w FSUSR jest analiza wykonania z lat poprzednich z uwzględnieniem bieżącej sytuacji, planowanych wydatków, które będą konieczne do poniesienia w następnym roku, bieżącej sytuacji makroekonomicznej oraz zagrożeń, jakie mogą pojawić się w przyszłości np. związanych z epidemią COVID-19”. Zdaniem NIK wyjaśnienie takie nie tłumaczy stałego i rosnącego przeszacowywania planowanych wydatków. W rezultacie, FSUSR dysponował środkami przekraczającymi standardy zachowania płynności finansowej.

Zwiększanie majątku Funduszu Składowego wynikało głównie z ciągłego przeszacowywania planowanych wydatków

5.1.3. Rozliczenia FSUSR z innymi funduszami KRUS

Z Funduszu Składowego dokonywane są odpisy na:

- Fundusz Prewencji i Rehabilitacji w wysokości do 6,5% planowanych wydatków FSUSR, zgodnie z art. 80 ust. 2 pkt 1 ustawy usr. W latach 2017–2020 odpis z FSUSR na FPiR wynosił kolejno: 35 124,0 tys. zł, 37 462,0 tys. zł, 39 525,0 tys. zł i 33 484,0 tys. zł. Stanowiło to odpowiednio: 95,3%, 88,1%, 88,6% i 76,4% przychodów FPiR. Drugą co do wielkości pozycją w przychodach FPiR były dotacje z budżetu państwa, które w latach 2017–2020 wynosiły kolejno: 1292,0 tys. zł, 5000,0 tys. zł, 5000,0 tys. zł i 10 324,0 tys. zł. Z FPiR finansuje się wybrane zadania KRUS jak rehabilitacja lecznicza, przekwalifikowanie rencistów oraz działania na rzecz zapobiegania wypadkom i chorobom zawodowym.

¹¹ Łącznie za lata 2017–2020 przeznaczono 102,8 mln zł na dotacje, 50,5 mln zł na finansowanie ubezpieczenia od nieszczęśliwych wypadków dzieci rolników i 7,0 mln zł na związaną z ww. ubezpieczeniem przynależność do związku wzajemności członkowskiej.

Finansowanie kosztów obsługi ubezpieczeń z FER było nieproporcjonalnie wyższe niż z FSUSR

- Fundusz Administracyjny w wysokości do 12,0% planowanych wydatków FSUSR, zgodnie z art. 79 ust 2 pkt 1 ustawy usr. W latach 2017–2020 odpisy z FSUSR na FA wyniosły kolejno: 48 634,0 tys. zł, 55 189,0 tys. zł, 72 969,0 tys. zł i 61 816,0 tys. zł. Stanowiło to 6,4%, 7,2%, 8,9% i 8,8% planowanych wydatków Funduszu Składkowego.

KRUS realizuje obsługę całej działalności związanej z rolniczym ubezpieczeniem społecznym, w tym przede wszystkim na rzecz FER i FSUSR. Prowadzi ewidencję okresów podlegania ubezpieczeniu, dokonuje poboru składek, oraz wypłaca świadczenia. Działalność KRUS finansowana jest z Funduszu Administracyjnego. Ekwiwalentem ponoszonych na obsługę ubezpieczeń wydatków są odpisy wpłacane na FA z FSUSR i FER. Odpisy na FA mogły wynosić do 3,5% planowanych wydatków FER, zgodnie z art. 79 ust 2 pkt 1 ustawy usr. Odpisy te wyniosły w latach 2017–2020 kolejno: 495 800,0 tys. zł, 533 345,0 tys. zł, 574 528,0 tys. zł i 625 845,0 tys. zł. Stanowiło to odpowiednio 2,5%, 2,6%, 2,8% i 2,9% planowanych wydatków FER oraz 81,8%, 82,2%, 81,1% i 79,9% przychodów FA. Podane powyżej odpisy z FSUSR stanowiły odpowiednio 8,0%, 8,5%, 10,3% i 7,9% przychodów FA. Pozostałe przychody FA stanowiła przede wszystkim refundacja kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty, np. przez ZUS. Za obsługę ubezpieczenia w latach 2017–2020 do FA wpłacono z Funduszu Składkowego 238 608 tys. zł, a z FER 2 229 518 tys. zł. Przy tym wpłata z FER w przeszło 85% pochodziła z dotacji budżetu państwa. Łącznie w latach 2017–2020 odpis na FA z FER był przeszło dziewięć razy wyższy niż z FSUSR. Takie proporcje finansowania FA mogą nie odpowiadać faktycznemu zakresowi obsługi realizowanej na rzecz FSUSR i FER. Zadania związane z ustalaniem obowiązku ubezpieczenia, wymiarem i poborem składki oraz dochodzeniem należności są prowadzone wspólnie, a liczba ubezpieczonych i opłacających składki była w obu funduszach zbliżona. W latach 2019–2020 różnice w tym zakresie wynosiły poniżej 1%. Przypis składek na Fundusz Składkowy w latach 2017–2020 stanowił 46,48% przypisu na FER. Wypłacane z Funduszu Składkowego świadczenia chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie są ustalane każdorazowo dla pojedynczych wypłat, natomiast emerytury i renty wypłacane z FER są ustalane jednorazowo na dłuższy okres. Ponadto ubezpieczenia wypadkowe wiążą się z ustalaniem okoliczności i przyczyn wypadków.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 ustawy usr Fundusz Składkowy przeznaczony jest na finansowanie kosztów zarządzania funduszem i wykonywania jego zobowiązań, jako osoby prawnej i tworzony jest ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz z innych źródeł określonych w jego statucie, zapewniając pełne pokrycie wydatków funduszu składkowego oraz odpisów. Oznacza to, że co do zasady obsługa Funduszu Składkowego powinna być finansowana z odpisów przekazywanych na FA, a co za tym idzie w przeważającej mierze z opłacanych przez rolników składek.

Ponadto z Funduszu Składkowego pokrywa się niedobory FA (art. 79 ust. 3) i FPiR (art. 80 ust. 3). Jednocześnie, w razie powstania niedoboru FSUSR, może być zaciągnięty kredyt bankowy w wysokości niezbędnej do pokrycia tego niedoboru, a spłatę kredytu uwzględnia się przy ustalaniu wysokości

składki na ubezpieczenie (art. 77 ust. 4). Nadanie FSUSR osobowości prawnej i związane z tym ustanowienie Zarządu jest konsekwencją nałożenia na FSUSR odpowiedzialności finansowej za niedobory innych funduszy KRUS¹². W rezultacie zmniejszenie dotacji budżetowej do FPiR lub odpisu z FER na FA powodowałoby w FPiR lub FA deficyt, który ostatecznie wymagałby zwiększenia składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie.

Niedobór w FA nigdy nie powstał, ze względu na wysokie odpisy z FER. W praktyce oznacza to, że do zgromadzenia majątku przez FSUSR mogło przyczynić się niewspółmiernie niskie obciążenie go kosztami obsługi ubezpieczenia, których zdecydowaną większość rozliczano w ciężar dotacji budżetowej finansującej FER. Ocena tego wymagałaby oszacowania kosztów ponoszonych na rzecz obsługi Funduszu Składkowego i FER lub porównania liczby pracowników realizujących zadania wynikające z obsługi poszczególnych funduszy. Z wyjaśnień Zarządu KRUS wynika, że w ramach kosztów FA planowane są koszty obsługi ubezpieczenia społecznego rolników w zakresie ustalania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych, ich wysokości i wypłaty oraz pozostałych świadczeń. Natomiast nie ma wyodrębnionych procesów realizowanych w ramach obsługi Funduszu Składkowego. Z odpowiedzi uzyskanych z trzech OR KRUS¹³ wynika, że żaden z nich nie był w stanie oszacować precyzyjnych kosztów ponoszonych przez Oddział na rzecz realizacji zadań Funduszu Składkowego. Brak możliwości przyjęcia miarodajnej metodologii w tym zakresie spowodowany był wzajemnym przenikaniem się procesów obejmowania ubezpieczeniem społecznym emerytalno-rentowym i wypadkowo-chorobowo-macierzyńskim z ustalaniem prawa wypłaty świadczeń finansowanych z Funduszu Składkowego i FER. Jak wskazały OR KRUS ustalenie liczby pracowników realizujących poszczególne zadania obsługowe Funduszu Składkowego i FER jest także niemożliwe, ponieważ pracownicy zaangażowani są równocześnie w obsługę wszystkich ubezpieczeń zarówno społecznych jak i zdrowotnych oraz przyznawanie i wypłatę świadczeń.

5.2. Gospodarowanie majątkiem Funduszu Składkowego

5.2.1. Zarządzanie nieruchomościami

1. W latach 2017–2020 Fundusz Składkowy był właścicielem 19 nieruchomości, w tym: ośmiu budynków, sześciu nieruchomości gruntowych z zabudowaniami i pięciu lokali. Trzy nieruchomości były wynajmowane przez Centra Rehabilitacji Rolników KRUS w Kołobrzegu, Świnoujściu i Horyńcu Zdroju. Oddziały regionalne KRUS wynajmowały 11 nieruchomości, z tym że w dwóch przypadkach najemcami części pomieszczeń były także podmioty prywatne. Nie było wykorzystywanych pięć nieruchomości.

Fundusz Składkowy
nielegalnie nabywał
nieruchomości

¹² Według pkt. 11 uzasadnienia ustawy usr, Fundusz Składkowy „byłby także gwarantem pokrycia kosztów obsługi ubezpieczenia (w przypadku niedoborów funduszu administracyjnego) oraz źródłem finansowania działalności promocyjnej w zakresie ubezpieczeń dobrowolnych. Wskazane funkcje funduszu składkowego, przy jednoczesnym ograniczeniu gwarancji budżetu państwa tylko do świadczeń z Ubezpieczenia emerytalno-rentowego i świadczeń rodzinnych, wymagają umożliwienia zaciągania przez fundusz kredytów bankowych i pożyczek, których spłata byłaby przenoszona w ciężar składek na ubezpieczenie wypadkowo-chorobowe)”.
¹³ OR KRUS w Warszawie, OR KRUS w Lublinie oraz OR KRUS w Krakowie.

Na koniec 2020 r. wartość księgowa brutto nieruchomości wynosiła łącznie 165 901,5 tys. zł. W bilansie wykazano nieruchomości w pozycji inwestycji długoterminowych według cen nabycia lub kosztów wytworzenia, pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne, a także o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości. Wartość ta na koniec 2020 r. wyniosła 102 344,5 tys. zł i była o 10,8% niższa niż na początku 2017 r.

Wcześniejsze kontrole NIK przeprowadzone w 2003 r.¹⁴ i 2010 r.¹⁵ stwierdzały, że Fundusz Składkowy wchodzi w posiadanie nieruchomości nielegalnie, bowiem art. 216 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że „nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez (...) państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie”. W ustawie usr brak było regulacji dopuszczających zakup nieruchomości przez Fundusz Składkowy, który był państwową osobą prawną. Ten stan prawny nadal jest aktualny. Możliwości inwestowania w nieruchomości nie dopuszczały też obowiązujące od 2005 r. do chwili obecnej, trzy kolejne rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej KRUS. Odpowiednio w § 13, § 15 i § 12 tych rozporządzeń dopuszczono inwestowanie wolnych środków Funduszu Składkowego jedynie na rachunkach lokat terminowych w bankach i w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa. Natomiast w rozporządzeniach tych nie ma ograniczeń dotyczących źródeł pochodzenia środków Funduszu Składkowego, których wykazy podano w § 16 ust. 2, § 18 ust. 2 i § 15 ust. 2 kolejnych rozporządzeń. Wykazy te mają charakter otwarty, bowiem zawierają pozycję inne źródła. W art. 77 ust. 2 ustawy usr wskazano, że Fundusz Składkowy tworzy się m.in. z innych źródeł określonych w Statucie FSUSR. Stanowi on, w § 3 ust. 1, że środki Funduszu Składkowego pochodzą m.in. ze źródeł określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 83 ustawy usr, tj. ww. rozporządzeń w sprawie gospodarki finansowej KRUS. Ponadto w § 3 ust. 2 Statutu FSUSR wskazano, że jego środki pochodzą również z zarządzania nabytymi nieruchomościami i prowadzenia działalności gospodarczej. W ten sposób uznano istniejący stan faktyczny, chociaż wynikał z nadal nielegalnego zakupu nieruchomości.

2. Ostatnią nieruchomością zakupioną przez Fundusz Składkowy był budynek dawnej szkoły rolniczej w Supraślu. Została zakupiona od Powiatu Białostockiego 19 grudnia 2016 r. za 8999,6 tys. zł, w trybie bezprzetargowego zbycia nieruchomości na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁶. Celem zakupu było stworzenie CRR KRUS. W 2017 r. oszacowano, że zaadaptowanie nieruchomości na potrzeby lecznictwa uzdrowiskowego wyniesie 40 600 tys. zł. Fundusz Składkowy nie podjął jednak żadnych działań inwestycyjnych. Co prawda zlecił zewnętrznej kancelarii prawnej przygotowanie w jego imieniu i na jego rzecz procesu inwestycyjnego nieruchomości, jednak postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w formie zaprojektuj-wybuduj nie zostało wszczęte.

¹⁴ Kontrola, pt. „Gospodarowanie mieniem Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników”, nr KPZ-41009-03.

¹⁵ Kontrola pt. Gospodarowanie Funduszem Składkowym Ubezpieczenia Społecznego Rolników, nr I/09/008.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.

W 2020 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW) przeprowadziło kontrolę zasadności zarzutów zawartych w skargach dotyczących zakupu nieruchomości w Supraślu. W przekazanym Prezes KRUS wystąpieniu pokontrolnym MRiRW negatywnie oceniła podjęcie przedsięwzięcia inwestycyjnego polegającego na zakupie nieruchomości i utworzeniu nowego CRR, zarzucając przede wszystkim brak przeprowadzonych prac przygotowawczych do podjęcia nowego procesu inwestycyjnego oraz niecelowy zakup nieruchomości. Wskazano m.in., że według symulacji z 2016 r. obiekt uzdrowiskowy w Supraślu funkcjonowałby dzięki zmniejszeniu liczby skierowań na rehabilitację do innych CRR KRUS, które musiałyby zwiększyć ilość usług świadczonych komercyjnie. W wyniku kontroli MRiRW zalecono: a) przygotowanie docelowego modelu funkcjonowania leczenia rehabilitacyjnego KRUS zawierającego m.in. ocenę efektywności projektowanych działań; b) dokonanie analizy i ewentualnej aktualizacji regulacji wewnętrznych KRUS i FSUSR w zakresie prowadzenia działań remontowo-inwestycyjnych; c) analizę zasadności i możliwości dalszego prowadzenia procesu adaptacyjnego lub innego rozporządzania nieruchomością w Supraślu. Prezes KRUS podjęła działania zmierzające do realizacji wniosków pokontrolnych ustanawiając m.in. a) dokumenty określające: docelowy model rehabilitacji realizowanej przez KRUS, b) wytyczne rehabilitacji rolników w wieku aktywności zawodowej realizowanej przez KRUS, c) zasady przygotowania wniosku inwestycyjnego. Prezes KRUS otrzymała opinię prawną sporządzoną przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie oceny prawnej nabycia nieruchomości w Supraślu. W związku z wątpliwościami dotyczącymi skuteczności i legalności nabycia nieruchomości w Supraślu zostało wszczęte postępowanie sądowo-administracyjne oraz postępowanie karne przez Prokuraturę Rejonową w Białymstoku. Według wyjaśnień Zarządu Funduszu Składkowego, wyniki tych postępowań determinować będą dalsze kierunki działań, które polegać będą na unieważnieniu nabycia i żądania zwrotu kosztów lub zagospodarowania nieruchomości zgodnie z przyjętymi wcześniej celami.

Zdaniem NIK, FSUSR w sposób niecelowy i nielegalny dokonał zakupu nieruchomości w Supraślu. NIK nie zgadza się ze stanowiskiem FSUSR wskazującym na walory geologiczne i klimatyczne uzdrowiska w Supraślu oraz możliwości poprawienia wyników finansowych przez uzyskiwanie dochodów z prowadzenia działalności komercyjnej. W opinii NIK, FSUSR dokonując analizy celowości zakupu nieruchomości powinien kierować się przede wszystkim rachunkiem ekonomicznym. Według szacunku z 2017 r., koszty zakupu i dostosowania nieruchomości w Supraślu do standardów rehabilitacji leczniczej wyniosłyby łącznie 49 599,6 tys. zł. Należy zauważyć, że FSUSR od lat wykazuje stratę z działalności gospodarczej polegającej na wynajmie nieruchomości, głównie CRR na potrzeby rehabilitacji leczniczej. Omówiono to w pkt 5.2.2. W takiej sytuacji zakup nieruchomości w Supraślu, a także planowana jej adaptacja naruszają zasady określone w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a upf i § 4 ust. 3 Statutu FSUSR. Zgodnie z tymi regulacjami Fundusz Składkowy powinien dokonywać wydatków w sposób celowy i oszczędny kierując się zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

3. Nie wykorzystywano pięciu nieruchomości posiadanych przez Fundusz Składkowy, w tym jednego z pięciu lokali i czterech z 14 budynków lub gruntów zabudowanych. Trzy nieruchomości, w tym lokal, nie były wykorzystywane co najmniej od początku 2017 r., pozostałe dwie od 2018 r. i 2019 r. Dla zagospodarowania tych nieruchomości Fundusz Składkowy podejmował następujące działania:

- Nieruchomość w Supraślu, od 19 grudnia 2016 r. do 30 września 2017 r., była dzierżawiona Powiatowemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji „Bukowisko”. Umowa zakładała, że dzierżawca wykona wszelkie prace związane z utrzymaniem nieruchomości własnym nakładem i przy użyciu swoich narzędzi i materiałów. Z tytułu czynszu w 2017 r. FSUSR osiągnął przychód w wysokości 117,1 tys. zł netto. W okresie objętym kontrolą poza czynszem z tytułu dzierżawy wynikającym z ww. umowy Fundusz Składkowy nie osiągnął przychodów z najmu lub dzierżawy budynku w Supraślu, a nieruchomość do końca 2020 r. pozostała niezagospodarowana. W latach 2017–2020 na jej utrzymanie Fundusz Składkowy poniósł wydatki w wysokość 2093,4 tys. zł, z czego 731,8 tys. zł w 2017 r., 584,8 tys. zł w 2018 r., 462,2 tys. zł w 2019 r. oraz 314,6 tys. zł w 2020 r. Najwyższe wydatki ponoszono na podatki stanowiące 51,8% wszystkich poniesionych w latach 2017–2020 kosztów. Pozostałe koszty dotyczyły m.in. opłat za media, i ochronę nieruchomości;

- Pałac z parkiem w Teresinie od lutego do końca czerwca 2017 r. był wynajęty za kwotę 45 tys. zł netto przez Ośrodek Szkoleniowo-Rehabilitacyjny KRUS, na potrzeby przeprowadzania szkoleń pracowników. Od lipca do września 2017 r. osobie fizycznej wynajęto pomieszczenia w zespole pałacowo-parkowym na czas weekendowy i około weekendowy obejmujący łącznie 18 dni za kwotę 5 tys. zł. Wynajem obejmował pokoje noclegowe, salę konferencyjną, kuchnię oraz jadalnię na potrzeby organizowanych imprez. Według ogłoszeń internetowych rynkowe ceny najmu tego typu nieruchomości w 2020 r., przy organizacji imprez dla średnio kilkunastu osób, mieściły się w przedziale od 3,4 tys. zł do 5,3 tys. zł za noc. W obu przypadkach w umowach nie uregulowano rozliczania kosztów za zużycie mediów. Tymczasem średni miesięczny koszt mediów w 2017 r. wynosił 9,5 tys. zł. Łączny przychód z tytułu najmu nieruchomości w 2017 r. wyniósł 52,7 tys. zł netto.

Od lipca do końca 2018 r. nieruchomość w Teresinie była wynajęta Centrali KRUS z przeznaczeniem na cele szkoleniowe w wymiarze nieprzekraczającym 52 dni. Uzyskany przychód z czynszu wyniósł 100 tys. zł netto. Wynagrodzenie z tytułu najmu nieruchomości wynosiło 2 tys. zł netto za dzień i obejmowało wszelkie koszty związane z realizacją umowy, w tym media, ubezpieczenia i udostępnione miejsca parkingowe. Ponadto wynajmujący zapewnił m.in. całodobowy nadzór nad budynkiem w trakcie trwania szkoleń, utrzymanie porządku na terenie posesji oraz pracownika recepcji w godz. 8:00–18:00.

W latach 2019–2020 pałacyk w Teresinie ze względów niedostosowania do standardów ochrony przeciwpożarowej i wymagań konserwatora zabytków nie był zagospodarowany. W 2020 r. BZ FSUSR zleciło wyko-

nanie przeciwpożarowej ekspertyzy technicznej, na podstawie, której możliwa byłaby ocena dostosowania budynku do użytku. Wykonawca zaproponował rozwiązania zastępcze, które zostały zaakceptowane przez Mazowieckiego Komendanta Państwowej Straży Pożarnej oraz Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Zarząd FSUSR podał, że w przyszłości zamierza dostosować nieruchomość do użytku. W okresie objętym kontrolą na utrzymanie nieruchomości w Teresinie Fundusz Składowy poniósł wydatki w łącznej wysokości 1820,6 tys. zł, z czego 642,3 tys. zł w 2017 r., 502,4 tys. zł w 2018 r., 371,8 tys. zł w 2019 r. oraz 304,1 tys. zł w 2020 r. Z tego 58,8% stanowiły koszty związane z ochroną oraz administrowaniem i konserwacją nieruchomości. Wartość poniesionych wydatków na utrzymanie nieruchomości przekraczała uzyskane przychody wynikające z jej wynajmu o: 589,6 tys. zł w 2017 r., 402,4 tys. zł w 2018 r., 371,8 tys. zł w 2019 r. oraz 304,1 tys. zł w 2020 r.

- Dom wypoczynkowy „DW Czekoladka” w Świnoujściu na podstawie decyzji Państwowej Straży Pożarnej od października 2010 r. jest wyłączony z użytkowania. W 2013 r. podjęto nieudaną próbę jego sprzedaży. W wyniku sporządzonej dokumentacji projektowej oszacowano wartość prac remontowych na kwotę 1880,6 tys. zł. Po dokonanej symulacji przez FSUSR okazało, że się, że remont nieruchomości jest nieopłacalny. W związku z powyższym, wstrzymano decyzję o przeprowadzeniu remontu;
- Uchwałą Rady Nadzorczej FSUSR z 2017 r. wyrażono zgodę na sprzedaż nieruchomości w Puławach. Pomimo podjętych, w drodze przetargu publicznego, czterokrotnych prób do końca 2020 r. nie udało się dokonać jej sprzedaży;
- Lokal w Gorzowie Wlkp. pozostaje niezagospodarowany od końca kwietnia 2013 r., kiedy z jego wynajmu zrezygnowała Placówka Terenowa KRUS. FSUSR podejmował nieskuteczne działania zmierzające do wynajmu lub sprzedaży tej nieruchomości, korzystając z biur pośrednictwa i ogłoszeń internetowych.

Brak możliwości wynajmowania nieruchomości powodował, że Fundusz Składowy zmuszony był w całości ponosić stałe koszty związane z ich utrzymaniem. W ocenie NIK nie ma jednak uzasadnienia wynajmowanie nieruchomości za zbyt niskie ceny, zwłaszcza przy ponoszeniu kosztów mediów. Charakterystyczne jest, że straty ponoszone z tytułu utrzymania nieruchomości w Supraślu i Teresinie zmniejszały się po zakończeniu ich wynajmu. W szczególności NIK dostrzega konieczność pilnego zintensyfikowania działań zmierzających do zagospodarowania nieruchomości w Teresinie. Zdaniem NIK procedury dostosowania obiektu do standardów przeciwpożarowych oraz wymogów konserwatora zabytków trwały zbyt długo.

4. Przychody uzyskane z wynajmu i dzierżawy nieruchomości w latach 2017–2020 wynosiły kolejno: 5942,4 tys. zł, 5718,5 tys. zł, 5112,1 tys. zł oraz 3992 tys. zł netto. Rokroczny spadek przychodów spowodowany był m.in. zmniejszeniem wysokości czynszów CRR KRUS w Kołobrzegu, Horyńcu Zdroju, Świnoujściu oraz brakiem zagospodarowania nieruchomości w Supraślu i Teresinie odpowiednio w latach 2018–2020 i 2019–2020.

Względem 2019 r. w 2020 r. czynsz za dzierżawioną CRR KRUS nieruchomość w Kołobrzegu zmniejszył się o 53,6% z 1075 tys. zł na 498,7 tys. zł. Za wynajmowaną głównie OR KRUS nieruchomość w Poznaniu czynsz w 2020 r. był niższy o 29,2% w porównaniu z 2018 r. i zmniejszył się z 1154,1 tys. zł na 816,8 tys. zł. Za wynajmowany CRR KRUS obiekt w Horyńcu-Zdroju czynsz w 2020 r. był niższy o 53,5% w porównaniu z 2018 r. i zmniejszył się z 1038,9 tys. zł na 483,1 tys. zł. Za wynajmowaną CRR KRUS nieruchomość w Świnoujściu w 2020 r. czynsz był niższy o 53,6% względem 2019 r. i zmniejszył się z 495,6 tys. zł na 229,9 tys. zł. Są to powierzchniowo największe nieruchomości FSUSR, spośród objętych wynajmem.

Przykład

Nieruchomość w Kołobrzegu od czerwca 2009 r. jest nieprzerwanie wydierżawiona CRR KRUS Niwa. Zgodnie z umową dzierżawca ponosił koszty związane z eksploatacją nieruchomości. W latach 2017–2020 suma czynszu wyniosła 3622,4 tys. zł. W tym czasie FSUSR poniósł wydatki 280,2 tys. zł na remonty i 878,7 tys. zł na inwestycje. Koszty te FSUSR poniósł m.in. na: dostawę urządzeń gastronomicznych, remont elementów dachu, wymianę wind oraz pompę obiegową do basenu. Podatki wyniosły 258,9 tys. zł. Daje to łącznie 1158,9 tys. zł czyli 38,7% uzyskanego czynszu. FSUSR zastrzegł sobie prawo do waloryzacji czynszu co 12 miesięcy, przynajmniej o wskaźnik średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłaszany przez Prezesa GUS. W latach 2017–2019 miesięczny czynsz za wynajem jednego m² powierzchni użytkowej wynosił kolejno: 9,20 zł, 9,28 zł, 9,51 zł i 4,41 zł. Średnia stawka ww. czynszu wynosiła 8,10 zł i była niższa od cen rynkowych najmu lokali usługowo-handlowych w Kołobrzegu.

Obniżenie czynszów dla CRR KRUS było związane z ograniczeniami działalności zakładów opieki zdrowotnej w związku z wprowadzeniem na terenie kraju stanu epidemii COVID-19. NIK nie może się jednak zgodzić z przedstawionym przez FSURS stanowiskiem, że umowa z CRR KRUS Niwa ze względu na jej cywilno-prawny charakter pozwala swobodnie określać prawa i obowiązki, w tym zasady kształtowania kwoty czynszów i zmiany jego wysokości. CRR KRUS w tym CRR Niwa w Kołobrzegu są samodzielnymi zakładami opieki zdrowotnej, które prowadzą gospodarkę finansową według zasad określonych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹⁷ (dalej: ustawa o działalności leczniczej) oraz realizują działalność komercyjną. Niezasadne jest zatem preferencyjne traktowanie takich podmiotów w kontekście dzierżawy obiektów przeznaczonych na cele rehabilitacji KRUS. Swoboda kształtowania umów na gruncie prawa cywilnego nie pozwala na zarządzanie majątkiem FSUSR w sposób naruszający zasady gospodarowania jego środkami określone m.in. w przywołanych wcześniej art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp oraz § 4 ust. 3 Statutu FSUSR.

W latach 2017–2020 z tytułu inwestycji w nieruchomości Fundusz Składowy poniósł koszty w wysokości odpowiednio: 843 tys. zł, 1186,7 tys. zł, 1931,9 tys. zł oraz 760,3 tys. zł. W 2018 i 2019 r. na wyższe koszty wpływ

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 711, ze zm.

miały m.in. modernizację instalacji technologii uzdatniania wody base nowej pływalni CRR KRUS w Horyńcu-Zdroju oraz systemu klimatyzacji wraz z wymianą agregatów jednostek zewnętrznych w budynku Funduszu Składkowego w Poznaniu.

Koszty utrzymania wynajmowanych nieruchomości (remonty, naprawy, zakup wyposażenia itp.) w kontrolowanym okresie wynosiły kolejno: 2458,3 tys. zł, 2223,8 tys. zł, 2681,5 tys. zł oraz 3871,5 tys. zł. W 2020 r. wyższe koszty poniesione przez FSUSR względem lat poprzednich spowodowane były większym zakresem remontów.

W okresie objętym kontrolą wysokość zapłaconych podatków od nieruchomości FSUSR wynosiła odpowiednio 580,7 tys. zł, 585,1 tys. zł, 772,7 tys. zł oraz 782 tys. zł.

5.2.2. Działalność gospodarcza

Wynajem nieruchomości był przedmiotem prowadzonej przez Fundusz Składkowy działalności gospodarczej. Z tego tytułu w zeznaniach CIT-8, dotyczących rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych, w latach objętych kontrolą, Fundusz Składkowy wykazał straty wynoszące: 516,1 tys. zł w 2017 r., 859,4 tys. zł w 2018 r., 2151,9 tys. zł w 2019 r. oraz 4699,8 tys. zł w 2020 r. W związku z poniesionymi stratami nie był zobowiązany do zapłaty podatku dochodowego od osób prawnych. W 2018 r. dokonał zmiany stanu aktywów na podatek odroczony poprzez zwolnienie środków w wysokości 1634,5 tys. zł.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 4u ustawy pdop zwolnieniu od opodatkowania podlegają dochody FSUSR w części przeznaczonej na cele statutowe, z wyłączeniem działalności gospodarczej. Szczegóły zastosowania tego przepisu omówiono w rozdziale 6.2 pkt 10 Informacji.

Nowelizacja ustawy pdop¹⁸ dodała art. 24b ust. 1. Zgodnie z nim w podatkach od przychodów z budynków od 2019 r. należy uwzględnić wszystkie środki trwałe będące budynkiem, a nie jak w roku poprzednim tylko te, których wartość szacunkowa przekraczała 10 000 tys. zł. Na tej podstawie Fundusz Składkowy zobowiązany był do odprowadzania podatku od przychodów z budynków, który wynosił 43 tys. zł w 2018 r. i 568,9 tys. zł w 2019 r. W 2020 r. FSUSR nie zapłacił podatku dochodowego, ponieważ był zwolniony z obowiązku jego zapłaty na mocy art. 38ha ustawy pdop¹⁹.

W 2017 r. Fundusz Składkowy zlecił zewnętrznemu podmiotowi sporządzenie opinii prawno-podatkowej w przedmiocie określenia skutków w podatku dochodowym od osób prawnych w momencie przesunięcia środków w Funduszu Składkowym z konta bankowego przeznaczonego na cele statutowe na konto dedykowane działalności gospodarczej.

Zwiększały się straty Funduszu Składkowego z wynajmu nieruchomości

¹⁸ Dokonana ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 1291, ze zm.).

¹⁹ Ustanowionej nowelizacją ustawy o podatku dochodowym dokonana ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2021 r. poz. 1072, ze zm.).

Na jej podstawie rozliczenie podatku dochodowego przez FSUSR za rok 2016 r. uznano za błędne. Wskazano, że Fundusz Składkowy przenosząc dochód z działalności statutowej na pokrycie wydatków z działalności gospodarczej spowodował, że przestał mieć zastosowanie art. 17 ust. 1 pkt 4u ustawy o podatku dochodowym i powstał dochód podlegający opodatkowaniu w wysokości 6600 tys. zł. Jak wskazano w opinii dochód niezwolniony na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4u ustawy pdop jest dochodem podlegającym opodatkowaniu w miesiącu następnym po miesiącu jego wydatkowania. W związku z nieuwzględnieniem przez FSUSR w poz. J. deklaracji CIT-8 za 2016 r. kwoty dochodu wynikającej z przesunięcia środków z konta dedykowanego do obsługi działalności statutowej na konto do obsługi działalności gospodarczej, opiniodawca zalecił dokonanie korekty deklaracji CIT-8, uregulowanie zaległego zobowiązania wraz z odsetkami za zwłokę oraz dokonanie zawiadomienia, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy²⁰. Niezwłocznie po zapoznaniu się z opinią prawno-podatkową Fundusz Składkowy złożył do właściwego Urzędu Skarbowego zawiadomienie o popełnieniu czynu zabronionego, wyraził czynny żal i wpłacił na konto Urzędu zaległe zobowiązanie wraz z odsetkami w wysokości 1292,5 tys. zł.

Należy zauważyć, że także omówiony w pkt. 5.2.3 zakup udziałów w PTUW nie mieścił się w ramach działalności statutowej FSUSR. Nie został on również dokonany w trybie art. 66 ustawy usr, jako wspieranie rozwoju ubezpieczeń dla rolników i członków ich rodzin. Jednocześnie FSUSR nie zakwalifikował zakupu udziałów PTUW jako podlegającego opodatkowaniu podatkiem dochodowym, chociaż według Statutu FSUSR mógł inwestować swoje środki tylko w obligacje skarbowe i na lokatach bankowych. Według omawianej wcześniej opinii prawno-podatkowej, ulgi i zwolnienia podatkowe stanowią odstępstwo od powszechności opodatkowania. Natomiast z przywołanego powyżej art. 17 ust. 1 pkt 4u ustawy pdop, wynika, że opodatkowaniu podlegają dochody FSUSR nie przeznaczone na cele statutowe, a także dochód przeznaczony na cele statutowe, jeżeli jest przedmiotem działalności gospodarczej.

5.2.3. Udziały w innych podmiotach

Fundusz Składkowy
dokonał nielegalnego
i nieefektywnego zakupu
udziałów

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. Fundusz Składkowy posiadał udziały w Towarzystwach Ubezpieczeniowych o łącznej wartości 34 100 tys. zł, z czego w Towarzystwie Ubezpieczeń Wzajemnych TUW (dalej: TUW) w wysokości 7100 tys. zł oraz Pocztowego Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych (dalej: PTUW) o wartości 27 000 tys. zł.

Ostatnich zakupów udziałów TUW FSUSR dokonał w 2001 r. W latach 2018–2019 planował nabyć jego kolejne udziały za kwotę 15 000 tys. zł, jednak zakup nie został sfinalizowany z powodów formalnych oraz braku woli współpracy w tym zakresie ze strony TUW.

28 lipca 2017 r. Fundusz Składkowy został członkiem kapitałowym PTUW poprzez objęcie 49,5% jego udziałów za kwotę 27 000 tys. zł. Przed zakupem

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 408, ze zm.

zlecił zewnętrznemu podmiotowi sporządzenie opinii dotyczącej zasadności zaangażowania się w objęcie jego udziałów, z uwzględnieniem otoczenia konkurencyjnego i zagadnień natury korporacyjnej. Opiniodawca pozytywnie ocenił planowany alians wskazując m.in., że koncepcja stworzenia PTUW jest atrakcyjna i wpisuje się w politykę silnych, polskich instytucji finansowych oraz że takie działanie będzie realnym wsparciem polityki państwa w obszarze ubezpieczenia produkcji rolniczej. W opinii zaznaczył, że rekomenduje podjęcie takiej współpracy, po uprzednim przeprowadzeniu pogłębionej analizy finansowej oraz nowym ułożeniu natury korporacyjnej, związanym z potencjalną inwestycją FSUSR. Zarząd wyjaśnił, że działania te zostały podjęte w formie wewnętrznych konsultacji, przy czym nie przedłożył w tym zakresie żadnej dokumentacji. Przed zakupem udziałów PTUW za pośrednictwem zewnętrznej kancelarii prawnej zawiadomiono Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: KNF). W konsekwencji KNF wydała decyzję stwierdzającą brak podstaw do zgłoszenia sprzeciwu, co do bezpośredniego objęcia przez FSUSR udziałów krajowego zakładu ubezpieczeń PTUW.

Konstytucja RP w art. 216 ust. 2 stanowi, że nabywanie, zbywanie i obciążanie udziałów, przez państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonym w ustawie. W ustawie usr brak jest regulacji dopuszczających zakup przez FSUSR nieruchomości lub udziałów. Rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej zawierały zasady lokowania wolnych środków Funduszu Składkowego. Zgodnie z nimi Fundusz Składkowy lokuje wolne środki na rachunkach lokat terminowych w bankach lub może lokować je w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa. Dopuszczone prawem zasady lokowania środków stanowią katalog zamknięty. Oznacza to, że zakup udziałów PTUW, a także wcześniej omówionej nieruchomości w Supraślu naruszały § 13 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz § 15 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 kolejno obowiązujących rozporządzeń w sprawie gospodarki finansowej. Ponadto w art. 49 ust. 1 ufp wskazano, że jednostki sektora finansów publicznych nie mogą nabywać udziałów chyba, że odrębna ustawa stanowi inaczej. W ustawie usr oraz innych aktach normatywnych brak jest upoważnienia do zakupów udziałów przez FSUSR.

5.2.4. Lokowanie środków Funduszu Składkowego

1. Zasady lokowania wolnych środków regulowały rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej KRUS. W obowiązujących od 2005 r. trzech rozporządzeniach zasady te określono kolejno w § 13, § 15 i § 12. Zgodnie z tymi przepisami lokowanie wolnych środków Funduszu Składkowego nie może powodować opóźnień w realizacji wydatków na świadczenia z ubezpieczenia. Od 30 marca 2001 r. przepisy nie konkretyzowały, jaka kwota stanowi wystarczające zabezpieczenie. Wcześniej zabezpieczeniem finansowania bieżących świadczeń miał być stan środków FSUSR w wysokości miesięcznych wydatków FSUSR na bieżące świadczenia²¹. W 2017 r. średni

²¹ Obowiązujące do dnia 30 marca 2001 r. zarządzenie w sprawie zasad prowadzenia gospodarki finansowej KRUS w § 16 ust. 1 stanowiło, że „stan środków na Funduszu Składkowym na koniec kwartału w wysokości miesięcznych wydatków tego Funduszu stanowi zabezpieczenie finansowania bieżących świadczeń. Środki przewyższające poziom miesięcznych wydatków mogą być przeznaczone na poszerzenie zakresu świadczeń lub uwzględnione przy kalkulacji wysokości składki na następny okres.”

stan środków obrotowych FSUSR²² wynosił 11,5 razy więcej od kwoty średnich miesięcznych wypłat świadczeń²³, a w 2020 r. było to 20,7 razy więcej. Przy takiej wysokości środków obrotowych terminowość wypłaty świadczeń z ubezpieczenia nie była zagrożona.

Według przywołanych powyżej przepisów, lokowanie wolnych środków ma być dokonywane przy zapewnieniu rentowności i bezpieczeństwa lokat. W przepisach tych ustalono maksymalny limit kwot, które można lokować w jednym banku i minimalną wielkość funduszy takiego banku. Lokować wolne środki można również w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa. Fundusze własne banków, w których Fundusz Składkowy lokował swoje środki przekraczały wartości określone w kolejno obowiązujących rozporządzeniach w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej, a wysokość zawieranych lokat nie przekraczała określonych w nich limitów.

Wartość stanu portfela inwestycji w dwuletnich obligacjach Skarbu Państwa (dalej: DOS), środków na rachunkach bankowych i lokatach na koniec lat 2017–2020 wynosiła kolejno: 461 054,5 tys. zł, 522 320,5 tys. zł, 574 626,6 tys. zł oraz 699 692 tys. zł, z czego lokaty bankowe i środki na rachunkach bankowych stanowiły kolejno: 80,5%, 79%, 79,1% i 82,9%, a DOS odpowiednio: 19,5%, 21%, 20,9% i 17,1% wartości portfela.

2. Zarząd FSUSR wprowadził zasady lokowania wolnych środków finansowych Funduszu Składkowego określające tryb postępowania w tym zakresie. Przewidziano tam dokonanie analizy bieżących potrzeb finansowych oraz określenie wysokości wolnych środków. Podstawą decyzji było przeprowadzenie przez pracownika FSUSR telefonicznych negocjacji z bankami w sprawie lokat lub analizy ofert na zakup papierów wartościowych. Na tej podstawie decyzje inwestycyjne podejmował Zarząd FSUSR lub upoważniona przez niego osoba.

Na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą, FSUSR posiadał obligacje skarbowe o wartości: 89 900 tys. zł w 2017 r., 109 905 tys. zł w 2018 r., 119 890 tys. zł w 2019 r. i 2020 r. Uzyskane z tego tytułu odsetki w latach 2017–2020 wynosiły odpowiednio: 1832 tys. zł, 1980,6 tys. zł, 2356,7 tys. zł, 2513,7 tys. zł. W okresie tym FSUSR dokonał zakupu DOS w ilości wynoszącej: 350 000 szt. w 2017 r., 750 000 szt. w 2018 r., 450 000 tys. szt. w 2019 r. oraz 750 000 szt. w 2020 r. Oprocentowanie zakupionych DOS do kwietnia 2020 r. wynosiło 2,1% w każdym roku oszczędzania, z roczną kapitalizacją odsetek, natomiast od maja 2020 r. zmniejszyło się do 1%.

Na koniec lat 2017–2020 wysokość środków Funduszu Składkowego na lokatach bankowych oraz zgromadzonych na rachunkach bankowych wynosiła kolejno: 371 154,5 tys. zł, 412 415,5 tys. zł, 454 736,6 tys. zł oraz 579 802 tys. zł. Z tego tytułu uzyskano odsetki w wysokości: 6236,7 tys. zł w 2017 r., 6926,7 tys. zł w 2018 r., 6899,7 tys. zł w 2019 r.

²² Liczony jako średnia ze stanów na początek i na koniec roku podanych w sprawozdaniach FS-1 z działalności finansowej FSUSR.

²³ Liczony jako średnia miesięczna sumy wypłaconych w danym roku świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego w FSUSR i związanych z tym odpisów oraz odsetek z tytułu zwłoki.

oraz 3369,7 tys. zł w 2020 r. FSUSR zakładał lokaty w pięciu bankach: SGB Banku S.A., Banku Ochrony Środowiska S.A., BNP Paribas Bank Polska S.A., Santander Bank Polska S.A. oraz w Banku Polskiej Spółdzielczości. Okres, na jaki zakładano lokaty bankowe wynosił od 3 do 381 dni. Oprocentowanie wynosiło od 0,0% do 2,05%. W 2020 r. wysokość oprocentowania lokat znacznie spadła względem lat poprzednich. Dla przykładu za lokatę założoną na ten sam okres i podobną kwotę w tym samym banku oprocentowanie w 2017 r. wynosiło 1,8%, a w 2020 r. 0,03%. Zmiana podejścia banków do oprocentowania składanych depozytów terminowych spowodowana była niskimi stopami procentowymi ustalonymi przez Radę Polityki Pieniężnej. W konsekwencji przyjętej przez banki polityki w 2020 r. FSUSR zakładał lokaty na znacznie krótsze okresy. Od 2021 r. wskutek dokonanych analiz FSUSR zmienił swoją politykę w przedmiocie inwestowania wolnych środków lokując je w większym zakresie w trzymiesięczne obligacje Skarbu Państwa.

3. Środki do obsługi działalności ubezpieczeniowej Funduszu Składkowego, będące w dyspozycji OR KRUS, znajdowały się na oddzielnych kontach bankowych poszczególnych jednostek. Łączna wysokość wolnych środków pieniężnych zgromadzonych w kasie i na rachunkach bankowych Oddziałów dedykowanych do obsługi FSUSR według stanu na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą, wynosiła kolejno: 311,5 tys. zł w 2017 r., 619,2 tys. zł w 2018 r., 617 tys. zł w 2019 r. oraz 649,3 tys. zł w 2020 r.

Zarząd Funduszu Składkowego ustanowił zasady przekazywania środków finansowych pomiędzy OR KRUS, a FSUSR. Unormowaniu podlegały m.in. terminy wypłaty świadczeń pomiędzy OR KRUS a FSUSR, sposób przekazywania środków na wypłatę świadczeń oraz limity środków na rachunkach bankowych Funduszu Składkowego w OR KRUS.

Zgodnie z zasadami rachunkowości obowiązującymi w Funduszu Składkowym każdy OR KRUS zobowiązany był do sporządzenia i przekazania do BZ FSUSR comiesięcznej informacji w zakresie swojej działalności. Sporządzane sprawozdanie FS-1 uwzględniało poszczególne rodzaje zwiększeń i zmniejszeń Funduszu Składkowego, co było podstawą nadzoru i analizy płynności środków będących w dyspozycji OR KRUS.

5.2.5. Koszty zarządzania Funduszem Składkowym

Na zarządzanie Funduszem Składkowym, w latach objętych kontrolą, przeznaczano następujące kwoty: 4579,5 tys. zł²⁴ w 2017 r., 4869,8 tys. zł w 2018 r., 5683,8 tys. zł w 2019 r. oraz 5919,5 tys. zł w 2020 r. W ich zakres wchodziły m.in. wynagrodzenia ze składkami na ubezpieczenia społeczne, najem pomieszczeń oraz zawarte umowy zlecenia.

²⁴ Dane na podstawie pozycji 212 sprawozdań FS-1. Kwotę za 2017 r. podano po skorygowaniu o zakup udziałów PTUW za 27 000 tys. zł, co miało charakter incydentalny. Z wyjaśnień Dyrektora BZ FSUSR wynika, że przesłanki takiego działania nie zostały określone w sposób precyzyjny, a obecny Zarząd Funduszu Składkowego nie posiada informacji na okoliczność takiej agregacji kosztów w sprawozdaniu.

Rosnące koszty zarządzania Funduszem Składkowym spowodowane były głównie przeznaczeniem większych środków na wynagrodzenia oraz zmianą czynszu za wynajem lokalu na potrzeby siedziby BZ FSUSR.

W okresie objętym kontrolą z tytułu zapłaty czynszu za wynajęty lokal na potrzeby siedziby BZ FSUSR ponoszono koszty w wysokości: 390,6 tys. zł w 2017 r., 395,7 tys. zł w 2018 r., 460,7 tys. zł w 2019 r. oraz 651,6 tys. zł w 2020 r.. Koszty najmu powierzchni biurowej na potrzeby siedziby BZ FSUSR były w 2020 r. o 64,67% wyższe niż 2017 r. Wzrost czynszu spowodowany był zmianą siedziby BZ FSUSR w 2019 r.²⁵. Nowa lokalizacja była oddalona o około 1 km od poprzedniego miejsca, a powierzchnia użytkowa zwiększyła się z 301,6 m² do 532,8 m². W porównaniu do poprzedniej umowy, wynajmujący obciążony był dodatkowo kosztami opłat eksploatacyjnych oraz kosztami mediów. Zarząd FSUSR wskazał, że wynajmowana poprzednio siedziba BZ FSUSR miała niższy standard. Ponadto pomieszczenia archiwum i serwerowni nie spełniały podstawowych wymogów, a budynek wymagał remontu. Wybór lokalizacji nowej siedziby BZ FSUSR poprzedzony był rozeznaniem rynku.

Wynagrodzenia wraz z kosztami ubezpieczeń społecznych i innymi świadczeniami w latach 2017–2020 wynosiły kolejno: 3750,3 tys. zł, 4173 tys. zł, 4331,3 tys. zł, 4479,2 tys. zł. Stanowiło to 81,9% w 2017 r., 85,7% w 2018 r., 76,2% w 2019 r. oraz 75,7% w 2020 r. zmniejszeń z tytułu zarządzania Funduszem Składkowym.

W okresie objętym kontrolą, średnia etatyzacja w BZ FSUSR z uwzględnieniem absencji wynosiła: w 2017 r. – 24,9 etatów²⁶, w 2018 r. – 27,7 etatów, w 2019 r. – 28,6 etatów oraz w 2020 r. – 29,7 etatów. Wzrost zatrudnienia pomiędzy 2017 r. i 2020 r. wynoszący średnio 4,8 etatu spowodowany był m.in. zatrudnieniem inspektora danych osobowych oraz pracowników na stanowiskach administracyjno-biurowych. W działach BZ FSUSR nie stwierdzono istotnych zmian zatrudnienia, nieodpowiadających zakresowi realizowanych zadań. W latach 2017–2020 FSUSR zlecał prowadzenie obsługi części zadań podmiotom zewnętrznym. Część kosztów z tego tytułu nie była rejestrowana jako wynagrodzenia, ale jako usługi obce²⁷. Zawierane umowy cywilno-prawne z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą oraz osobami fizycznymi dotyczyły m.in. usług prawnych, w tym pomocy, poradnictwa, sporządzania opinii oraz zastępstwa procesowego, obsługi infrastruktury informatycznej Funduszu Składkowego oraz prac związanych z administrowaniem, serwisowaniem lub konserwacją nieruchomości będących własnością FSUSR.

²⁵ Od maja 2008 r. do 7 października 2019 r. siedziba BZ FSUSR znajdowała się przy ul. Żurawiej 32/34 w Warszawie, w 2019 r. w wyniku zawartej umowy z dnia 13 maja 2019 r. siedziba BZ FSUSR została przeniesiona na ul. Moniuszki 1a w Warszawie.

²⁶ Opisana ilość etatów w latach 2017–2020 nie uwzględnia osób przebywających na długotrwałej absencji chorobowej. W 2017 r. było to średnio 3,9 etatu, w 2018 r. 2,1 etatu, w 2019 r. 2 etaty oraz w 2020 r. 2,6 etatu.

²⁷ Wykaz kont księgi głównej: koszty według rodzajów i ich rozliczenie konto 402 – usługi obce, tj. np. koszty zawartych umów zlecenia i o dzieło zawierane z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą; konto 403 – wynagrodzenia, tj. np. koszty zawartych umów zlecenia i o dzieło z podmiotami będącymi osobami fizycznymi.

W okresie objętym kontrolą łączne koszty poniesione z tytułu zawartych umów zlecenia i o dzieło z osobami fizycznymi wynosiły 101,8 tys. zł w 2017 r., 95,5 tys. zł w 2018 r., 122,5 tys. zł w 2019 r. oraz 83,8 tys. zł w 2020 r. Ich największy zakres stanowiły zlecane przez FSUSR usługi dotyczące utrzymania, administrowania oraz kontroli informatycznej systemów Funduszu Składkowego realizowane przez osoby fizyczne zatrudnione na podstawie umów zlecenia. Wartość zawartych z tego tytułu umów wynosiła netto: 50,3 tys. zł w 2017 r., 58,6 tys. zł w 2018 r., 56,6 tys. zł w 2019 r. oraz 45,1 tys. zł w 2020 r. W okresie tym, w Funduszu Składkowym nie zatrudniono na etacie informatyków i osób odpowiedzialnych za obsługę infrastruktury informatycznej. Analiza rynkowych wynagrodzeń informatyków wykazała, że ponoszone koszty z tego tytułu były mniejsze niż zatrudnienie etatowych pracowników.

Fundusz Składkowy naruszył art. 7 ustawy kominowej przez wypłacanie nagród osobie zatrudnionej na stanowisku głównego księgowego, niezgodność regulaminu wynagradzania FSUSR z powszechnie obowiązującymi normami prawa oraz ustanowienie w zarządzeniu nr 11/2019 Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 13 maja 2019 r. norm obowiązujących z mocą wsteczną. NIK nie zgadza się z odmiennym stanowiskiem Zarządu FSUSR w tej sprawie, który podnosił przede wszystkim, że ustawa kominowa nie ma zastosowania do Funduszu Składkowego oraz osób w nim zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych, ponieważ FSUSR nie jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. W ocenie NIK, FSUSR jest państwową osobą prawną finansowaną z publicznych składek, która jest jednostką sektora finansów publicznych. Zagadnienie to omówiono w rozdziale 6.2 pkt 2 Informacji. Przyjęte w art. 1 pkt. 2 ustawy kominowej pojęcie „państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną” obejmuje swoim zakresem pojęcie „państwowa osoba prawna”. Zakres podmiotowy tej ustawy determinuje spełnienie kumulatywnie dwóch przesłanek określonych w art. 1 i art. 2 ww. ustawy. Oznacza to, że ten akt normatywny ma zastosowanie m.in. do państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną oraz kierowników tych jednostek organizacyjnych ich zastępców oraz głównych księgowych. Wynika z tego, że w myśl art. 2 ww. ustawy, osobami zatrudnionymi w Funduszu Składkowym, które podlegały przepisom ustawy kominowej byli Prezes KRUS – jako kierownik jednostki oraz główny księgowy Funduszu Składkowego. Osoba zatrudniona na stanowisku głównego księgowego to główny księgowy Funduszu Składkowego, a nie główny księgowy BZ FSUSR. W latach 2017–2020 osobie zatrudnionej na stanowisku głównego księgowego Funduszu Składkowego wypłacano łączne nagrody z funduszu nagród w wysokości 101,3 tys. zł. Ustaleń w tym zakresie dokonano na podstawie przekazanego zestawienia. Szczegółowe listy wynagrodzeń nie zostały NIK udostępnione.

Wypłacenie nagród osobie zatrudnionej na stanowisku głównego księgowego FSUSR było naruszeniem art. 7 ustawy kominowej, zgodnie z którym, osobom o wskazanym w art. 2 „(...) nie przysługuje nagroda z zakładowego funduszu nagród”. NIK stwierdziła także niezgodność wewnętrznych regulacji zawartych w § 12 ust. 4 oraz ust. 6 pkt 2 obowiązującego regulaminu

wynagradzania FSUSR, na mocy którego z zakładowego funduszu nagród wypłacano nagrody osobie zatrudnionej na stanowisku głównego księgowego Funduszu Składowego. Ponadto w § 6 zarządzenia nr 11/2019 Zarządu Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 13 maja 2019 r. zawarto normę obowiązującą z mocą wsteczną, zgodnie z którą nagrody przyznawane i wypłacane z funduszu nagród przyznaje się uwzględniając okres od 1 stycznia 2019 r., tj. przed wejściem w życie tego zarządzenia.

5.3. Zlecenie zadań innym podmiotom i ich dofinansowanie przez Fundusz Składowy

5.3.1. Finansowanie dotacji

1. Największe wydatki niezwiązane ze świadczeniami ubezpieczeniowymi Fundusz Składowy ponosił na programy społeczne, dotyczące działań na rzecz rolników i członków ich rodzin. Na podstawie § 2 ust. 2 Statutu FSUSR i art. 77a ust. 1, 5 i 6 ustawy usr Fundusz Składowy zlecał i dofinansowywał zadania realizowane przez organizacje społeczne działające na rzecz rolników i członków ich rodzin. W latach 2017–2020 wydatki te zaplanowano na 130 500,0 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 102 782,8 tys. zł. W latach 2017–2020 było to kolejno: 22 173,6 tys. zł, 29 785,1 tys. zł, 29 648,3 tys. zł i 21 175,8 tys. zł. Na organizację wypoczynku letniego w formie kolonii dla dzieci i młodzieży przeznaczono 43 425,3 tys. zł, na inne wsparcia 36 461,5 tys. zł, na organizację wypoczynku zimowego 18 433,2 tys. zł, zaś na organizację wypoczynku letniego w formie półkolonii dla dzieci i młodzieży 4462,7 tys. zł.

5.3.2. Podstawy udzielania dotacji

1. W latach 2017–2018 r. zlecenie zadań podmiotom zewnętrznym prowadzone było wyłącznie na podstawie § 2 ust. 2 Statutu FSUSR, zgodnie z którym Fundusz Składowy może wspierać działania realizowane w szczególności przez organizacje społeczne, zawodowe lub samorządowe, działające w obszarze polityki społecznej, zdrowotnej, edukacyjnej, na rzecz rolników i członków ich rodzin. Zdaniem NIK przepis ten do końca 2018 r. wykraczał poza dyspozycję art. 77 ust. 1 ustawy usr, który w sposób zamknięty wymieniał wydatki Funduszu Składowego i nie przewidywał możliwości przeznaczania jego środków na finansowanie omawianej działalności. NIK kwestionowała prawomocność § 2 ust. 2 Statutu FSUSR i udzielanie dotacji na tej podstawie w obu wcześniejszych kontrolach przeprowadzonych w 2003 r. (nr KPZ-41009-03) i w 2010 r. (nr I/09/008). NIK nie przyjął wyjaśnień, że art. 76a ustawy usr uprawniał do wydania Statutu FSUSR, bowiem zawarta tam delegacja ustawowa nie pozwala naruszać innych przepisów omawianej ustawy. W latach 2017–2018, bez właściwej podstawy prawnej, udzielono z FSUSR dotacji na sumę 49 692,1 tys. zł.

2. Stanowisko NIK o niezgodności z prawem § 2 ust. 2 Statutu FSUSR potwierdziło przyjęcie art. 77a ustawy usr, który obowiązuje od 1 stycznia

2019 r.²⁸ Przepis ten wprowadził możliwość wspierania środkami Funduszu Składowego działań realizowanych przez inne podmioty. Szczegóły udzielania takiego wsparcia omówiono w rozdziale 6.2 pkt 5, 6 i 7 Informacji.

Do końca 2018 r. ustawa usr nie określała trybu udzielania dotacji. Zasady udzielania wsparcia, określono w zarządzeniu nr 03/2016 Zarządu FSUSR z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie udzielania wsparcia ze środków FSUSR (ze zm.) Część dofinansowań była udzielana po ogłoszeniu i przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Dotyczyło to organizacji wypoczynku dla dzieci i młodzieży. Pozostałe zadania dofinansowano na podstawie decyzji Zarządu Funduszu Składowego, w oparciu o przedkładane wnioski o dofinansowanie.

Od początku 2019 r., wszystkie dotacje były udzielane w trybie otwartego konkursu ofert. Szczegółowe zasady udzielania tego wsparcia zostały uregulowane w zarządzeniu nr 3/2019 Zarządu FSUSR z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie udzielania wsparcia ze środków FSUSR ze zm. (dalej zarządzenie nr 3/2019 w sprawie udzielania wsparcia).

5.3.3. Udzielanie dotacji w trybie pozakonkursowym

1. W przypadku wsparcia udzielanego bez przeprowadzenia konkursu, podstawą wszczęcia procesu udzielenia dofinansowania było złożenie wniosku do BZ FSUSR. Wzór wniosku o dofinansowanie, oprócz danych dotyczących wnioskodawcy, zawierał jedynie część dotyczącą opisu, charakterystyki i zakresu przedmiotowego planowanego działania. Zgodnie z instrukcją, należało w tej części zwięźle (ok. 10 linijek tekstu) przedstawić rodzaj działania: tematykę, cele, liczbę uczestników, realizowane działania oraz stosowane metody. Należało podać miejsce i czas realizacji działania i jego preliminarz oraz planowane koszty realizacji z podziałem na koszt całkowity, planowaną kwotę dofinansowania, wkład własny wnioskodawcy i inne źródła dofinansowania (np. wpłaty uczestników) oraz przewidywane efekty społeczne działania.

Wniosek nie zawierał informacji, na jakie konkretne zadania projektowe przewidziano wydatki, a nawet na jakie ich kategorie. Na przykład, w przypadku wniosków dotyczących wypoczynku lub szkolenia dzieci i młodzieży na podstawie wniosku nie można określić, jakie kwoty zostały zaplanowane na transport, zakwaterowanie czy wyżywienie uczestników. NIK stwierdza, że zakres danych przewidzianych do ujęcia we wniosku nie pozwalał na dokonywanie oceny zaplanowanych do poniesienia wydatków pod kątem ich celowości i oszczędności z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Tym samym naruszano art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp oraz § 4 ust. 3 Statutu FSUSR.

Wnioski podlegały weryfikacji pod względem formalnym (kompletności oraz formy), a także w razie potrzeby w zakresie zgodności z regulacjami

W latach 2017–2018 udzielono 523 dotacji na podstawie indywidualnych decyzji Zarządu FSUSR

²⁸ Wprowadzony ustawą z dnia 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 858)

Statutu FSUSR. Decyzję o udzieleniu wsparcia lub odrzuceniu wniosku podejmował Zarząd lub osoba przez niego upoważniona biorąc pod uwagę:

- możliwości finansowe Funduszu Składkowego,
- przewidywane społeczne efekty planowanego działania,
- wymierne efekty społeczne dla środowiska wiejskiego, w szczególności poprawy zdrowia rolników i członków ich rodzin.

Nie ustanowiono zatem, mierzalnych kryteriów merytorycznych pozwalających na ocenę poszczególnych wniosków, w tym w szczególności w zakresie efektywności ponoszenia wydatków publicznych.

W latach 2017–2018, bez przeprowadzenia konkursu, przyznano dofinansowanie 523 projektom. Wartość przyznanego dofinansowania wyniosła 15 355,9 tys. zł, zaś faktycznie wykorzystanego i rozliczonego 10 397,3 tys. zł. Głównym powodem różnicy było odstępianie od realizacji programu pilotażowego pt. „Aktywny i Zdrowy Senior Rolnik”.

2. Spośród projektów dotowanych bez przeprowadzenia konkursu, kontrolą NIK w Funduszu Składkowym objęto cztery następujące:

- a. Zorganizowanie przez Fundację „Szansa dla Gmin” wyjazdowych warsztatów szkoleniowych dla ok. 370 dzieci i młodzieży w lecie 2017 r. W porozumieniu przewidziano 277,5 tys. zł dofinansowania, z tego rozliczono 264,8 tys. zł.
- b. Zorganizowanie przez Caritas Diecezji Łomżyńskiej wyjazdowych warsztatów szkoleniowych dla 350 dzieci i młodzieży w lecie 2017 r. W porozumieniu przewidziano 262,5 tys. zł dofinansowania, a rozliczono 259,5 tys. zł.

Zakres projektów omówionych w pkt. a i b, odpowiadał zasadom obowiązującym w otwartym konkursie ofert na zorganizowanie wypoczynku letniego w formie kolonii w 2017 r. Analogiczne były terminy oraz miejsca realizacji wypoczynku, a także wysokość udzielonego wsparcia w przeliczeniu na jednego uczestnika. Obaj organizatorzy brali udział w tym konkursie. Fundacja „Szansa dla Gmin” otrzymała dofinansowanie do organizacji wypoczynku dla 1200 dzieci, co było maksymalną liczbą określoną w zasadach konkursu. Oferta Caritas Diecezji Łomżyńskiej obejmująca wypoczynek dla 450 dzieci została odrzucona wskutek nieuzupełnienia braków formalnych. Opisana sytuacja wskazuje, że rozszerzono zakres udzielonych w konkursie dotacji, w trybie pozakonkursowym.

- c. Pilotażowy program profilaktyki stresu pt. „Stop Stres” realizowany przez Instytut Medycyny Wsi z Lublina w okresie od 17 września do 31 grudnia 2018 r. Całkowity koszt Programu wyniósł 547 tys. zł, z czego 500,7 tys. zł pochodziło z dofinansowania FSUSR, które rozliczono w pełnej wysokości. Program przeznaczony był dla osób narażonych na stres pourazowy spowodowany ubojem trzody chlewnej w gospodarstwach zagrożonych Afrykańskim Pomorem Świń. Badaniu poddano 51 osób, z tego 31 osób zakwalifikowano do pogłębionej diagnozy psychologicznej oraz włączono do programu rehabilitacji psychosomatycznej realizowanej w warunkach stacjonarnych. W wyniku realizacji Programu sformułowano wnioski dotyczące zasadności

ponownego objęcia około 30% osób hospitalizowanych specjalistyczną opieką medyczno-psychologiczną realizowaną w warunkach szpitalnych oraz dalszego kontynuowania programu w celu objęcia opieką wszystkich osób narażonych na stres w związku z wykryciem ognisk choroby, nie tylko z terenu województwa lubelskiego, ale również z terenu innych województw. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu FSUSR, Projekt był programem pilotażowym, a wniosek o dofinansowanie nie przewidywał jego kontynuacji, dodatkowo po zakończeniu programu nie wpłynął również żaden wniosek w sprawie objęcia nim pozostałych regionów Polski. Zdaniem NIK, fakt iż na etapie wniosku o dofinansowanie nie przewidywano możliwości kontynuowania Programu, a po jego zakończeniu nie przystąpiono do realizacji wniosków wskazuje, że Program faktycznie nie miał charakteru pilotażowego.

- d. Pilotażowy program, pt. „Aktywny i Zdrowy Senior Rolnik” dotyczący kompleksowego systemu opieki i rehabilitacji nad osobami starszymi z obszarów wiejskich. Porozumienie w sprawie realizacji projektu pomiędzy FSUSR i Polskim Towarzystwem Zdrowia Publicznego podpisano 4 października 2017 r. Wartość Programu ustalono na 5034,7 tys. zł, w tym 5000 tys. zł ze środków FSUSR i 34,7 tys. zł wkładu własnego realizatora. W 2019 r. FSUSR wypowiedział porozumienie, uzasadniając to faktem, iż materiał przekazany przez operatora jest nieakceptowalny od strony merytorycznej i obarczony licznymi brakami i uchybieniami polegającymi między innymi na powieleniu w znacznej części treści innego dokumentu. Zarząd FSUSR 12 marca 2021 r. wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji określającej przypadającą do zwrotu kwotę zaliczki, wynoszącą 77,3 tys. zł.

5.3.4. Przeprowadzanie konkursów

1. W latach 2017–2020 Fundusz Składkowy przeprowadził 18 otwartych konkursów ofert, w tym 12 na organizację trzech rodzajów wypoczynku dzieci i młodzieży. Celem wypoczynku była realizacja programu promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej. W każdym objętym kontrolą roku przeprowadzano po jednym konkursie na zorganizowanie kolonii letnich, półkolonii letnich i wypoczynku zimowego. Zakres pozostałych sześciu konkursów obejmował m.in. ratownictwo i ochronę przeciwpożarową oraz profilaktykę zdrowotną i leczenie. Pięć z tych konkursów przeprowadzono w 2019 r. i jeden w 2020 r. Przebieg poszczególnych rodzajów konkursów był następujący:

- a. W czterech corocznych konkursach na organizację wypoczynku letniego w formie kolonii zgłoszono łącznie 297 ofert na kwotę 92 748,1 tys. zł. Dofinansowanie zostało przyznane 255 projektom, a 42 zostały odrzucone. Odwołania zostały wniesione przez 77 wnioskodawców. W odwołaniach kwestionowano zarówno nieprzyznanie pomocy jak i przyznanie jej w kwocie niższej od wnioskowanej. Pozytywnie rozpatrzono 52 odwołania, z tego w 15 przypadkach projekty uzyskały dofinansowanie, zaś w 37 zostało ono zwiększone. Negatywnie rozpatrzono 25 odwołań. Przyznano 51 231 tys. zł dofinansowania, zaś 39 876,9 tys. zł faktycznie

**W latach 2017–2020
FSUSR przeprowadził
18 konkursów
na dofinansowanie
programów społecznych**

wykorzystano i rozliczono do dnia 10 sierpnia 2021 r. Do rozliczenia pozostawało 760 tys. zł zaliczek przekazanych ośmiu organizatorom.

- b.** W ramach czterech corocznych konkursów na organizację wypoczynku letniego w formie półkolonii wpłynęło łącznie 111 ofert na kwotę 13 511,3 tys. zł. Dofinansowanie przyznano 94 projektom, zaś 17 zostało odrzuconych. Odwołania zostały wniesione przez 14 wnioskodawców. Pozytywnie rozpatrzono 11 odwołań, z tego trzy projekty uzyskały dofinansowanie, zaś w ośmiu przypadkach zostało ono zwiększone. Odrzucono trzy odwołania. Wartość przyznanego dofinansowania wyniosła 5783,3 tys. zł, zaś faktycznie wykorzystanego i rozliczonego, wg stanu na 10 sierpnia 2021 r. 4025,9 tys. zł. Do rozliczenia pozostają zaliczki przekazane dwóm organizatorom na sumę 65,6 tys. zł.
- c.** W czterech corocznych konkursach na organizację wypoczynku zimowego zgłoszono łącznie 238 ofert na kwotę 49 661,3 tys. zł. Dofinansowanie przyznano 202 projektom, a 36 zostało odrzuconych. Odwołania zgłosiło 73 wnioskodawców. Pozytywnie rozpatrzono 45 odwołań, z tego 12 projektów uzyskało dofinansowanie, a w 33 przypadkach zostało ono zwiększone. Odrzucono 28 odwołań. Wartość przyznanego dofinansowania wyniosła 22 442,4 tys. zł, zaś faktycznie wykorzystanego i rozliczonego, na dzień 10 sierpnia 2021 r., 18 106,1 tys. zł.
- d.** W pozostałych sześciu konkursach, zorganizowanych w latach 2019–2020, przyjmowano oferty na realizację następujących zadań:
 - wspieranie jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych (dalej: OSP) z terenów wiejskich w ramach modernizacji, remontu i rewitalizacji budynków użyteczności publicznej ratownictwa, edukacji dla społeczności lokalnej. Czerwiec 2020 r. Dofinansowanie 9042,2 tys. zł;
 - wyposażenie jednostek OSP z terenów wiejskich w sprzęt ratowniczy, ratowniczo-gaśniczy i umundurowanie bojowe z wyłączeniem zakupu wozów strażackich. Luty 2019 r. Dofinansowania 4704,3 tys. zł;
 - wyposażenie jednostek OSP z terenów wiejskich w sprzęt ratowniczy, ratowniczo-gaśniczy i umundurowanie bojowe z wyłączeniem zakupu wozów strażackich oraz łodzi ratowniczych. Sierpień 2019 r. Dofinansowanie 2259,7 tys. zł;
 - wsparcie działań promujących ochronę zdrowia i profilaktykę zdrowotną wśród rolników i członków ich rodzin. Maj 2019 r. Dofinansowanie 1677,9 tys. zł;
 - wsparcie działań na rzecz rolników i członków ich rodzin w obszarze polityki społecznej zdrowotnej oraz edukacyjnej. Wrzesień 2019 r. Dofinansowania 497,2 tys. zł;
 - kompleksowa opieka nad rolnikami i ich rodzinami w zakresie diagnostyki, leczenia, rehabilitacji i profilaktyki chorób odkleszczowych, ze szczególnym uwzględnieniem boreliozy Czerwiec 2019 r. Dofinansowanie 1997 tys. zł.

Do konkursów nie dotyczących wypoczynku dzieci i młodzieży zgłoszono łącznie 2816 ofert na kwotę 45 110,7 tys. zł. Dofinansowanie zostało przyznane 1920 projektom, zaś 896 zostały odrzucone. Odwołania zostały wniesione przez 190 wnioskodawców. Pozytywnie rozpatrzono 150 odwołań, z tego 126 projektów uzyskało dofinansowanie, a w pozostałych 24 zostało ono zwiększone. Negatywnie rozpatrzono 40 odwołań. Wartość przyznanego dofinansowania wyniosła 20 178,3 tys. zł, zaś faktycznie wykorzystanego i rozliczonego na dzień 10 sierpnia 2021 r. 18 016,3 tys. zł. Do rozliczenia pozostają środki w kwocie 1001,5 tys. zł.

2. Kontrole NIK w Funduszu Składkowym objęły prawidłowość przeprowadzenia trzech otwartych konkursów ofert spośród 11 przeprowadzonych w latach 2019–2020.

- a.** Dwa skontrolowane konkursy ofert z 2019 r. i 2020 r. dotyczyły organizacji wypoczynku letniego dla dzieci rolników w formie kolonii z programem promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej (dalej: Zadania kolonii letnich). Wysokość zaplanowanych środków na realizację zadania wynosiła w obu przypadkach po 13 000 tys. zł. Wysokość dofinansowania do wypoczynku jednego dziecka nie mogła przekroczyć kwoty 750 zł w przypadku kolonii zorganizowanych w ośrodku wypoczynkowym, domu wczasowym lub pensjonacie oraz 500 zł w przypadku kolonii zorganizowanych pod namiotami. Dotacja ze środków FSUSR nie mogła przekraczać 80% kosztów rzeczywiście poniesionych i udokumentowanych. Dofinansowanie dla jednej organizacji mogło być przyznane dla maksymalnie 1000 dzieci.

W konkursie z 2019 r. zgłoszono 79 ofert na kwotę 24 016,2 tys. zł. Do dofinansowania wybrano 60 projektów²⁹. Wpłynęło 20 odwołań, spośród których 19 zostało rozpatrzonych pozytywnie, a jedno negatywnie. Po procedurze odwoławczej łączna liczba projektów wybranych do dofinansowania wzrosła do 68. We wszystkich przypadkach doszło do podpisania umów o wsparcie, dla których łączna kwota dofinansowania ze środków FSUSR wyniosła 13 195,7 tys. zł. Kwota dofinansowania na podstawie zaakceptowanych rozliczeń wyniosła 11 566,4 tys. zł. W ramach konkursu z 2020 r. wpłynęło 58 ofert na kwotę 20 421,7 tys. zł. Do dofinansowania wybrano 48 projektów³⁰. Wpłynęło 13 odwołań, które zostały rozpatrzane pozytywnie. Po procedurze odwoławczej łączna liczba projektów wybranych do dofinansowania wzrosła do 53. Podpisano 48 umów o wsparcie³¹, dla których łączna kwota dofinansowania ze środków FSUSR wyniosła 10 162 tys. zł. Kwota dofinansowania na podstawie zaakceptowanych rozliczeń wyniosła 5447,6 tys. zł.

²⁹ 19 ofert zostało odrzuconych, w tym 11 w wyniku niespełnienia kryteriów formalnych, cztery w wyniku nieterminowego złożenia oferty konkursowej, trzy w wyniku niezłożenia uzupełnienia oferty konkursowej i jedna w wyniku nieterminowego złożenia uzupełnień braków formalnych.

³⁰ 10 ofert zostało odrzuconych, w tym pięć w wyniku nieterminowego złożenia oferty konkursowej, dwie w wyniku niezłożenia uzupełnienia oferty konkursowej, dwie w wyniku nieprawidłowego uzupełnienia braków formalnych i jedna w wyniku nieterminowego złożenia uzupełnień braków formalnych.

³¹ Pięciu organizatorów zrezygnowało z uzyskanego dofinansowania.

- b.** Ogłoszony w 2019 r. konkurs ofert na realizację zadania „Kompleksowej opieki nad rolnikami i ich rodzinami w zakresie diagnostyki, leczenia, rehabilitacji i profilaktyki chorób odkleszczowych, ze szczególnym uwzględnieniem boreliozy” (dalej: Zadanie kompleksowej opieki). Zlecenie i realizacja Zadania kompleksowej opieki było przedmiotem osobnej kontroli NIK nr R/20/002 przeprowadzonej w FSUSR. Jedynym podmiotem, który wziął udział w konkursie i otrzymał dofinansowanie był Instytut Medycyny Wsi z Lublina (dalej: IMW). Po zmianach umowy między IMW i FSUSR, przedmiotem jej realizacji były głównie badania przesiewowe wykrywające boreliozę. W Zadaniu kompleksowej opieki uczestniczyło 2198 osób. Koszty zadania określono na 1997 tys. zł i były w całości finansowane ze środków FSUSR. Realizacja zadania została przerwana, a jego wykonawca we wniosku o płatność z 20 stycznia 2001 r, rozliczył 1005,6 tys. zł. FSUSR do dnia zakończenia kontroli nie zaakceptował rozliczenia.

Niski poziom realizacji objętych kontrolą zadań wynikał głównie z epidemii COVID-19.

- 3.** Ogłoszenia o kontrolowanych konkursach zawierały wszystkie informacje określone w art. 13 ust. 2 ustawy dppw oraz zostały upublicznione w sposób określony w art. 13 ust. 3 tej ustawy.

- a.** Zakres wsparcia kolonii letnich był zgodny z art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy dppw, który na podstawie art. 77a ust. 1 ustawy usr ma zastosowanie do dofinansowań udzielanych z FSUSR.

Ocena merytoryczna obejmowała osiem kryteriów. NIK nie ma uwag do jej zakresu. Oceniano m.in. wkład finansowy z innych źródeł, dotychczasową współpracę z FSUSR oraz zgodność tematyczną zadania z konkursem, czyli zorganizowanie różnorodnych form aktywnego wypoczynku i promowanie zdrowego trybu życia.

- b.** Zadanie kompleksowej opieki ogłoszono i realizowano niezgodnie z prawem, na podstawie art. 77a ust. 5 ustawy usr. Przepis ten nie uprawnia do tworzenia i finansowania z Funduszu Składowego własnych programów. Na tej podstawie Fundusz Składowy może jedynie współfinansować programy zdrowotne i programy polityki zdrowotnej utworzone na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, co omówiono w rozdziale 6.2 pkt 5 Informacji. W ogłoszeniu konkursu, jako jego podstawę podano art. 77a ustawy usr, a szczegółowy przepis został wskazany w wyjaśnieniach. Należy zauważyć, że inny przepis też nie mógł być podstawą zlecenia Zadania kompleksowej opieki, bowiem jego wykonawca nie mieści się w grupie podmiotów mogących otrzymywać dotacje z FSUSR, wymienionych w art. 77a ust. 2 ustawy usr.

Warunki konkursu ofert ogłoszonego na realizację Zadania kompleksowej opieki były w ocenie NIK nierzetelne ponieważ preferowały wybór jedynego wykonawcy, który złożył ofertę. Zgodnie z pkt 111.1 i III.2.a ogłoszenia o konkursie o dofinansowanie mogły się ubiegać podmioty: a) działające na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych³² lub uczelnie działające na podstawie ustawy

³² Dz. U. z 2020 r. poz. 1383, ze zm.

z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce³³; b) prowadzące działalność leczniczą. Należy zauważyć, że uczelnia medyczna może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej albo spółki kapitałowej (art. 6 ust. 6 ustawy o działalności leczniczej). Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej albo spółka kapitałowa są podmiotami odrębnymi od uczelni. W konkursie mogły zatem uczestniczyć faktycznie tylko podmioty prowadzące działalność leczniczą na podstawie ustawy o instytutach badawczych, ale musiały spełnić kolejny warunek konkursu, a mianowicie stosownie do pkt III.2.b ogłoszenia o konkursie – prowadzić działalność na rzecz rolników i członków ich rodzin. Trzeba zauważyć, że jest to warunek bez znaczenia dla jakości i ceny zlecanych przez FSUSR usług medycznych, dotyczących leczenia boreliozy. Dodatkowo w arkuszu oceny merytorycznej przewidziano, że 20% maksymalnej liczby punktów zostanie przyznane za wcześniej otrzymane dofinansowanie z FSUSR. Spośród podmiotów prowadzących działalność leczniczą tylko IMW otrzymał takie dofinansowanie. W tym wypadku wymóg ten był również czysto formalny, bowiem nie dotyczył prawidłowego wykonania zadania, a jedynie samego faktu otrzymania takiego wsparcia. Według arkusza ocen IMW otrzymał pięć z 17 przyznanych mu ogółem punktów tylko za to, że już wcześniej otrzymał dofinansowanie z FSUSR.

Ustalony w Zadaniu kompleksowej opieki zakres oceny merytorycznej nie obejmował kosztów działań w odniesieniu do ich zakresu rzeczowego. W rezultacie Fundusz Składkowy zaakceptował zaproponowane w ofercie ryczałtowe ceny usług medycznych znacznie wyższe od rynkowych. Zgodnie z umową, IMW rozliczał koszty badania w kierunku boreliozy według następujących cen ryczałtowych: łącznie IgG i IgM metodą Western Blot 320 zł oraz metodą Elisa 120 zł. Według cennika ogólnopolskiej firmy analogiczne pakiety badań kosztowały odpowiednio 190 zł i 60 zł. Ponadto w umowie przewidziano zwrot IMW kosztów związanych z obsługą badań, w tym: koszty dostarczenia wyników, pobieranie próbek krwi do badań, obsługa pielęgniarska pobierania badań. Przyjęty w umowie ryczałt za konsultację ze specjalistą chorób zakaźnych wynosił 250 zł. U specjalistki chorób zakaźnych, której faktury rozliczono według tej stawki, można było zamówić prywatną wizytę w placówce służby zdrowia za 140 zł. W ten sposób Fundusz Składkowy naruszył art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ufp stanowiący, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Naruszono też analogiczną dyspozycję zawartą w § 4 ust. 3 Statutu FSUSR.

3. Kontrola przeprowadzenia oceny konkursowej objęła 42 oferty, tym 41 zgłoszono w ramach konkursów Zadań kolonii letnich, a do konkursu na Zadanie kompleksowej opieki wpłynęła tylko jedna oferta. NIK pozytywnie

³³ Dz. U. z 2021 r. poz. 478, ze zm.

nie ocenia sposób powołania i pracy komisji konkursowych. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego znaczenia.

W ramach Zadań kolonii letnich weryfikacja i ocena ofert konkursowych pod względem formalnym polegała na sprawdzeniu ich kompletności, poprawności sporządzenia, terminowości wpływu oraz kwalifikowalności wnioskodawcy. Ocena formalna projektów była prowadzona w sposób prawidłowy. Z wyłączeniem zakwalifikowania projektów złożonych przez pięć organizacji³⁴, które nie spełniały warunków określonych w art. 77a ust. 2 ustawy usr omówionego w rozdziale 6.2 pkt 7 Informacji. Według tego przepisu, do ubiegania się o wsparcie z Funduszu Składkowego na realizację działań wymienionych w ust. 1 są uprawnione m.in. organizacje pożytku publicznego oraz organizacje społeczne i zawodowe, które zgodnie ze statutem lub innym dokumentem stanowiącym podstawę ich działania prowadzą działalność na rzecz rolników i członków ich rodzin. Ponieważ ww. organizacje nie spełniały tych wymagań ich oferty zostały początkowo odrzucone w trakcie oceny formalnej. Następnie wybrano je do dofinansowania w toku procedury odwoławczej. Prezes Zarządu FSUSR wyjaśniła, że komisje odwoławcze dopuściły możliwość zastosowania wykładni celowościowej postanowień ogłoszenia o otwartym konkursie ofert. Organizacje podnosiły w odwołaniach, że prowadzą działalność na rzecz rolników i członków ich rodzin, pomimo braku stosownych postanowień w dokumentach statutowych czego wyrazem był wypoczynek organizowany z dofinansowaniem Funduszu Składkowego w latach wcześniejszych.

Na etapie oceny merytorycznej ofert złożonych Zadań kolonii letnich wyżej oceniane były projekty przewidujące więcej form aktywności mających na celu promocję zdrowia i profilaktykę zdrowotną³⁵ oraz realizowane w regionach bardziej atrakcyjnych pod względem klimatycznym i przyrodniczym³⁶. Większą liczbę punktów otrzymywały oferty tych wnioskodawców, którzy deklarowali wyższy udział w kosztach realizacji zadania środków własnych oraz środków pochodzących z innych źródeł, a także niższy udział środków pochodzących w wpłat rodziców/opiekunów. Jednak prawidłowa ocena merytoryczna nie przekładała się bezpośrednio na kwotę uzyskanego dofinansowania, co zostało omówione w następnym punkcie.

4. Decyzje, dotyczące wysokości przyznanego dofinansowania w ramach Zadań kolonii letnich były podejmowane przez Zarząd FSUSR bez uwzględniania liczby punktów uzyskanych przez oferty w ramach oceny meryto-

³⁴ Oferty te złożyły: Chorągiew Kujawsko-Pomorską Związku Harcerstwa Polskiego (rok 2019 i 2020), Związek Harcerstwa Polskiego, Hufiec, im. Janusza Korczaka w Sokołowie Podlaskim (rok 2019), Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, Oddział Powiatowy w Sieradzu (rok 2019), Związek Harcerstwa Polskiego, Chorągiew Dolnośląska ZHP (rok 2019), Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, Oddział Powiatowy w Busku-Zdroju (rok 2019).

³⁵ Przyznawano od jednego do pięciu punktów w zależności od liczby zaplanowanych wycieczek – pięć punktów otrzymywała oferta, w której przewidziano co najmniej pięć wycieczek turystyczno-krajoznawczych.

³⁶ Przyznawano od jednego do czterech punktów w zależności od atrakcyjności regionów, w których znajdowały się miejscowości, w których zaplanowano zorganizowanie kolonii – cztery punkty przyznawano w przypadku wypoczynku zaplanowanego w górach i miejscowościach nadmorskich.

rycznej, co było niezgodne z zarządzeniem nr 3/2019 w sprawie udzielania wsparcia.

Przykład

W ramach konkursu na wypoczynek letni w formie kolonii w roku 2019, Fundacja „Szansa dla Gmin” otrzymała dofinansowanie w kwocie 750 tys. zł, co stanowiło 100% kwoty wnioskowanej, pomimo iż w ramach oceny merytorycznej jej oferta uzyskała tylko 6 pkt i żadna oferta nie była niżej oceniona. Stanowiło to 33,3% liczby punktów możliwych do zdobycia i 42,9% liczby punktów otrzymanych przez ofertę najwyżej ocenioną. Stowarzyszenie Inicjatyw Sportowych i Turystycznych w Starej Prawdzie otrzymało natomiast dofinansowanie w kwocie 150 tys. zł, co stanowiło 63,5% kwoty wnioskowanej, pomimo iż była to oferta najwyżej oceniona merytorycznie. Oferta ta uzyskała 14 pkt, co stanowiło 77,8% liczby pkt. możliwych do zdobycia. Stowarzyszenie Pomocy Młodzieży „Młodzież Polska” otrzymało również dofinansowanie w kwocie 150 tys. zł, co stanowiło 44,4% kwoty wnioskowanej, pomimo iż w ramach oceny merytorycznej ta oferta uzyskała 12 pkt, co stanowiło 66,7% liczby pkt. możliwych do zdobycia i 85,7% liczby pkt otrzymanych przez ofertę najwyżej ocenioną. Zatem jedna z ofert najniżej ocenionych otrzymała wsparcie wyższe, zarówno kwotowo jak i w relacji do sumy wnioskowanej, niż oferty ocenione najwyżej. Z omawianych ofert, w wyżej ocenionych deklarowano pobranie od rodziców do 150 zł opłaty od dziecka. W niżej ocenionej, planowano 500 zł opłaty za dziecko.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu FSUSR na decyzje o wysokości przyznanych środków miały wpływ dodatkowe analizy prowadzone niezależnie od prac komisji konkursowych przez BZ FSUSR. Miały one dotyczyć obszaru działania organizacji, dotychczasowej współpracy z FSUSR oraz skuteczności wykorzystania dofinansowania przyznanego w poprzednich latach. Analizy te nie zostały jednak przedstawione w trakcie prowadzonej kontroli.

5. Nie podawano kwot przyznanego dofinansowania w opublikowanych na stronie internetowej wykazach organizacji, którym przyznano dofinansowanie w ramach otwartych konkursów ofert przeprowadzonych w latach 2019–2020 na podstawie art. 77a ustawy usr. Naruszało to art. 15 ust. 2h ustawy dppw, zgodnie z którym „ogłoszenie wyników otwartego konkursu ofert zawiera w szczególności: 1) nazwę oferenta; 2) nazwę zadania publicznego; 3) wysokość przyznanych środków publicznych”. Zdaniem NIK, brak przejrzystości dotyczącej kwot przekazywanego dofinansowania ograniczał możliwość sprawowania społecznego nadzoru nad sposobem podziału środków Funduszu Składowego.

5.3.5. Wybór dotowanych zadań i ocena ich realizacji

Fundusz Składowy pomimo przeznaczania, w kontrolowanym okresie, 102 782,8 tys. zł na wspieranie organizacji społecznych, nie poprzedził tych działań udokumentowanymi analizami, ani nie prowadził badań ewaluacyjnych w tym zakresie. Głównym celem było wspieranie działań mających na celu profilaktykę zdrowotną. Nie badano, czy inne od realizowanych działania mogły być bardziej skuteczne w osiąganiu celów. W latach 2017–2020 na sam wypoczynek dzieci z programem promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej przeznaczono 69,1% przyznanego dofinansowania. Jednak nie analizowano, jaka forma tego wypoczynku i jakie metody pro-

mości i profilaktyki zdrowotnej najlepiej realizują zadania. Nie określono, jakie są najbardziej pożądane efekty tych działań, np. czy istotniejsza jest poprawa wiedzy czy kondycji fizycznej. Jedynym wymaganym standardem było przedstawienie takich działań w ofercie konkursowej. Tym samym, nie realizowano wydatków w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, czego wymaga art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp. Naruszało to również podobne zapisy § 4 ust. 3 Statutu FSUSR. W literaturze³⁷, w kontekście realizacji zasady dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, wskazano, że:

- przed dokonaniem wydatku należy rozpatrzyć różne sposoby realizacji zadania, którego finansowaniu ma on służyć, by na tej podstawie ustalić, czy dokonanie danego wydatku jest celowe, czyli przyczynia się do realizacji zadania;
- gdy dokonany już został wybór metody realizacji zadania należy dążyć do tego, by sfinansować realizację tego zadania przy możliwie małych nakładach.

W przypadku wsparcia udzielanego w latach 2017–2020 na podstawie indywidualnie składanych wniosków, prowadzenie takich analiz nie miało podstaw. Takich analiz nie prowadzono także przy wyznaczaniu i zlecaniu zadań w trybie konkursów.

Przykład

W 2019 r. FSUSR rozpoczął realizację ww. programu „Kompleksowej opieki nad rolnikami i ich rodzinami w zakresie diagnostyki, leczenia, rehabilitacji i profilaktyki chorób odkleszczowych, ze szczególnym uwzględnieniem boreliozy”. Ogłoszenia Programu nie poprzedzono analizą optymalnego doboru celu metod i środków. Sfinansowany przez FSUSR Program dotyczył choroby o drugorzędym znaczeniu. Według danych KRUS, kwota rent spowodowanych chorobami roznoszonymi przez kleszcze w stosunku do rent ogółem stanowiła w latach 2017–2019 kolejno 0,6%, 0,9% i 0,9%. W przypadku kwoty odszkodowań jednorazowych było to odpowiednio 2,1%, 2,8% i 3,2%. Bez żadnych analiz w ogłoszeniu o konkursie FSUSR wskazał metody realizacji programu, których zakres był w trakcie realizacji częściowo uznany za błędny i zmieniany. Program realizowano na terenie OR w Lublinie gdzie w 2019 r. wskaźnik jednorazowych odszkodowań spowodowanych zakażeniami boreliozą w stosunku do liczby objętych w KRUS na koniec roku ubezpieczeniem zdrowotnym wynosił 0,01%. Tymczasem, wskaźnik ten największy był na terenie OR KRUS w Olsztynie, Zielonej Górze i Białymstoku gdzie wynosił odpowiednio 0,06%, 0,03% i 0,03%.

Fundusz Składkowy, w okresie objętym kontrolą, nie prowadził ewaluacji zlecanych zadań. Zdaniem NIK nie zastępuje tego wskazane przez Dyrektora BZ FSUSR: zbieranie i analizowanie opinii i uwag, pozytywne oceny przedstawicieli organizacji rolniczych, duże zainteresowanie ze strony wnioskodawców, a także analizy przeprowadzane przez KRUS i Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które poprzez określenie strategii rozwoju

³⁷ W. Misiąg (red.), „Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz.”, wyd. 3, Warszawa 2019.

obszarów wiejskich określają również kierunki działania FSUSR. Żadna ze wskazanych form nie spełnia kryteriów systematycznego badania skuteczności i efektywności osiągania celów.

5.3.6. Finansowe rozliczenie projektów

1. W przypadku wsparcia wypoczynku letniego w formie kolonii w 2019 i 2020 organizatorzy zobowiązani byli do przedłożenia dokumentacji rozliczeniowej w terminie do 30 września roku, w którym odbywały się kolonie. Dokumentacja rozliczeniowa obejmowała:

- szczegółowe sprawozdanie merytoryczne, sporządzane wg wzoru stanowiącego załącznik do umowy o wsparcie;
- specyfikacje poniesionych kosztów opracowywane odrębnie dla każdego turnusu i sporządzane wg wzoru stanowiącego załącznik do umowy o wsparcie;
- zbiorcze listy uczestników wypoczynku;
- zaświadczenia o objęciu rolniczym systemem ubezpieczenia społecznego jednego z rodziców lub opiekunów prawnych;
- faktury, rachunki, umowy, potwierdzenie przelewów oraz inne dokumenty rozliczeniowe związane z organizacją wypoczynku wraz ze stosownym opisem;
- oświadczenie o realizacji wypoczynku zgodnie z umową lub informację dotyczącą odstąpienia od umowy.

Nieprawidłowości stwierdzone przy zatwierdzaniu rozliczeń dotacji nie miały istotnego znaczenia

W przypadku stwierdzenia braków/błędów w dokumentacji rozliczeniowej Fundusz wzywał organizatora do uzupełnienia/poprawy. Na podstawie analizy próby stwierdzono, że weryfikacja przedłożonej dokumentacji przez FSUSR trwała średnio 116 dni, najkrócej – 15 dni, najdłużej – 257 dni. Weryfikacja sprawozdań była wydłużona w przypadkach, gdy dokumentacja rozliczeniowa wymagała wielokrotnych wezwań organizatora do jej poprawienia lub uzupełnienia brakujących informacji i dokumentów. Wynikający z zawartych umów o wsparcie 120-dniowy termin weryfikacji dokumentacji rozliczeniowej liczony od dnia złożenia kompletnego ostatecznego rozliczenia przez organizatora został przekroczony w jednym przypadku, co było spowodowane sytuacją epidemiczną związaną z wirusem SARS-CoV-2. Według stanu na 10 sierpnia 2021 r. nie zostały rozliczone trzy projekty objęte próbą.

Niezwłocznie po zakończeniu rozliczenia FSUSR przekazywał drugą transzę dofinansowania w kwocie wynikającej z rozliczenia. Kwota wypłaty wynikała z zaakceptowanej liczby dzieci biorących udział w koloniach, kosztów uznanych za kwalifikowalne i podlegające dofinansowaniu ze środków FSUSR i była pomniejszana o wartość przekazanej uprzednio pierwszej transzy dofinansowania oraz ewentualnych kar umownych nałożonych na organizatora na etapie rozliczania.

Przykład

W Fundacji Szansa dla Gmin z Warszawy, kontrola NIK stwierdziła, że w objętych badaniem trzech umowach, w wyniku przeprowadzonej przez FSUSR weryfikacji rozliczeń, liczba uczestników objętych dofinansowaniem została zmniejszona z 3239 do 3125. Spośród 114 przypadków, dla któ-

rych nie uznano rozliczenia, w 68 przypadkach nie potwierdzono, że opiekun dzieci był ubezpieczony w KRUS. W 39 przypadkach na listach przedłożonych do rozliczenia przez Fundację wykazano dzieci, których obecności nie potwierdzała dokumentacja z kontroli KRUS. W pięciu przypadkach nie przedłożono orzeczenia sądu potwierdzającego przebywanie dziecka pod opieką prawną osoby zgłoszonej, jako uprawniona do dofinansowania. W jednym przypadku przedłożona lista obejmowała mniejszą liczbę uczestników turnusu. W jednym przypadku stwierdzono brak oświadczenia opiekuna upoważniającego FSUSR do przetwarzania danych osobowych. Na tych podstawach FSUSR pomniejszył kwotę dofinansowania o 85,5 tys. zł.

Stosowane przez FSUSR dokumenty zawierały elementy wystarczające dla oceny wykonania zadania w sposób przewidziany w umowach dotyczących dofinansowania kolonii dla dzieci i młodzieży, na co przeznaczono większość dotacji.

Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 5 umów zawartych w latach 2019–2020 pomiędzy FSUSR, a organizatorami wypoczynku letniego w formie kolonii w roku 2019 i 2020; organizatorzy zobowiązani byli do samodzielnej realizacji w całości bez udziału podwykonawców innych elementów wypoczynku poza wyżywieniem, zakwaterowaniem i transportem, w szczególności do niezlecania zajęć w ramach promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej. W kontrolowanych rozliczeniach stwierdzono przypadki na łączną kwotę 9,2 tys. zł, że wydatki na zajęcia związane z edukacją, profilaktyką i promocją zdrowia poniesione przez organizatorów na rzecz podmiotów trzecich nie były kwestionowane przez FSUSR na etapie rozliczania udzielanego wsparcia. Wydatki poniesione na ten cel przez organizatorów powinny zostać uznane za niekwalifikowalne i tym samym niepodlegające dofinansowaniu ze środków FSUSR.

Zdaniem NIK, procedura rozliczania dotacji przez FSUSR powinna obejmować wpłaty rodziców dzieci korzystających z kolonii

2. FSUSR nie był zobowiązany do stosowania wzorów ofert, umów i sprawozdań obowiązujących w przepisach wykonawczych do ustawy dppw, co omówiono w rozdziale 6.2 pkt 6 lit. a Informacji. Jedną z konsekwencji tego było niewymaganie od organizatorów wypoczynku rozliczania opłat pobieranych od rodziców lub opiekunów za uczestnictwo w dzieci koloniach. Wyniki kontroli przeprowadzonych w podmiotach organizujących dotowany przez FSUSR wypoczynek dzieci, wykazały, że różnice w pobieranych opłatach były nawet czterokrotne. Przy tym standard wykazywany w protokołach kontroli przeprowadzanych przez KRUS (np. liczba dzieci w pokojach, węzły sanitarne, liczba posiłków) oraz zakres towarzyszących imprez (np. liczba wycieczek) były zbliżone na koloniach, za które pobierano najwyższe i najniższe opłaty od rodziców. Opłaty wnoszone przez rodziców były nieraz wyższe od deklarowanych w ofertach. Organizacje pobierające największe opłaty często nie prowadziły prawidłowej ewidencji księgowej więc tylko w pojedynczych przypadkach można było ustalić wysokość i przeznaczenie nadwyżki środków jaką tworzyła suma dotacji FSUSR i opłat od rodziców nad kosztami których rozliczenia wymagały umowy w sprawie organizacji wypoczynku. Szczegóły tego zagadnienia omówiono w rozdziale 5.4.1 pkt 1 i 2 Informacji.

Zgodnie z art. 77a ust. 3 ustawy usr, wsparcie z Funduszu Składowego jest udzielane z zastosowaniem m.in. art. 17 i art. 18 ustawy dppw. W art. 17

pkt 2 przewidziano dokonywanie „kontroli i oceny (...) efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania”. Natomiast według art. 18 ust. 4 pkt 2 sprawozdanie z wykonania zadania zawiera zestawienie wydatków poniesionych na wykonanie zadania publicznego wraz ze wskazaniem źródeł ich finansowania. Przyjęta w umowach z Funduszem Składowym procedura przewiduje rozliczenie na jedno dziecko kosztów wynoszących 750 zł dofinansowania i 187,50 zł środków uzyskanych z innych źródeł. Opłaty wymagane przez dotowane organizacje za skierowanie dziecka na kolonie były bardzo zróżnicowane i nieraz ponad trzykrotnie przekraczały ww. limit środków uzyskanych z innych źródeł, dla którego Fundusz Składowy wymagał udokumentowania poniesionych kosztów. W rezultacie w sprawozdaniu wymagano rozliczenia tylko części wydatków, a to uniemożliwiało kontrolę i ocenę ich efektywności i rzetelności.

5.3.7. Nadzór i kontrola realizacji projektów

Kontrola realizacji projektów dofinansowanych ze środków FSUSR była prowadzona przez FSUSR oraz przez OR KRUS na podstawie informacji przekazywanych przez FSUSR. W miejscach organizacji turnusów wypoczynkowych przeprowadzano wizyty monitoringowe, z których sporządzano protokoły. W przypadku wypoczynku letniego w formie kolonii kontrolą objęto 272 turnusy w 2019 r. i 106 turnusów w 2020 r. Przedmiotem kontroli były: sprawy organizacyjne; zakwaterowanie; stan liczbowy uczestników turnusu, transport dzieci; ubezpieczenia; kwalifikacje kadry pedagogicznej; opieka lekarska i pielęgniarska; promocja zdrowia i profilaktyka zdrowotna oraz wyżywienie. Z analizy wyników kontroli wynika, że turnusy wypoczynku letniego były w większości właściwie zorganizowane. Kontrolowane ośrodki wypoczynkowe spełniały standardy zakwaterowania i zapewniały warunki odpoczynku dla dzieci. Programy promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej były realizowane. Dodatkowo, w 2020 r. skontrolowano przestrzeganie wytycznych Głównego Inspektora Sanitarnego oraz ustanowionych przez Radę Ministrów ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem na terytorium Polski stanu epidemii. W kontroli tej nie stwierdzono istotnych uchybień.

FSUSR zapewniał wystarczający nadzór realizacji zadań wypoczynku dzieci

Najczęściej stwierdzanymi w trakcie kontroli nieprawidłowościami były:

- nieprzestrzeganie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie wypoczynku dzieci i młodzieży³⁸ w zakresie zasad i terminu zgłoszenia wypoczynku, o którym mowa w art. 92d ust. 1 ustawy o systemie oświaty;
- nieprzestrzeganie ww. rozporządzenia w zakresie posiadania dokumentów potwierdzających kwalifikacje oraz niekaralność kadry pedagogicznej, o których mowa w art. 92p ust. 8 ustawy o systemie oświaty;
- brak ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków dla dzieci, które ukończyły 16 rok życia oraz kadry pedagogicznej;
- niewystarczająca opieka lekarska i pielęgniarska;
- niezadowolający stan obiektów, w których umieszczeni byli uczestnicy kolonii;

³⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 452, ze zm.

- niezapewnienie pięciu posiłków dziennie;
- brak informacji o dofinansowaniu wypoczynku ze środków FSUSR.

Organizacja wypoczynku dzieci i młodzieży jest głównym przedsięwzięciem dotowanym przez FSUSR. Biorąc pod uwagę liczbę przeprowadzanych kontroli oraz stwierdzone nieprawidłowości, NIK stwierdza, że zakres kontroli realizowanych przez FSUSR i na jego zlecenie był wystarczający do zapewnienia, że wsparcie kierowane do organizatorów wypoczynku jest wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem.

5.4. Wykonanie zleconych zadań przez podmioty dofinansowane z Funduszu Składkowego

5.4.1. Realizacja zadań

Dotowane podmioty realizowały zadania zlecone przez FSUSR

1. Kontrolę przeprowadzono w 13 podmiotach, które realizowały zadania dofinansowane środkami FSUSR. W latach 2017–2020 realizowały one łącznie 103 umowy z FSUSR z tym, że pojedyncze z nich były zawarte wcześniej. Kwota dofinansowania FSUSR do tych umów stanowiła 38,2% sumy dotacji udzielonych w latach 2017–2020. W objętych kontrolą podmiotach sprawdzono dokumentację wykonania i sposób rozliczenia 39 umów, które FSUSR dofinansował kwotą 23 673,0 tys. zł. Stanowiło to 60,3% dofinansowania udzielonego kontrolowanym podmiotom i 23,0% sumy dotacji z FSUSR udzielonych w latach 2017–2020. Realizacja wybranych umów była kontrolowana w całości i mogła objąć wydatki sprzed 2017 r., jeżeli umowę zawarto wcześniej. Kwota skontrolowanych umów obejmuje udzielone przez FSUSR dofinansowanie po uwzględnieniu odliczeń i kar. Kwota ta nie jest ostateczna, bowiem w momencie zakończenia kontroli FSUSR nie zatwierdził rozliczenia niektórych umów. Z 39 kontrolowanych umów 36 dotyczyło dofinansowania organizacji wypoczynku dla dzieci i młodzieży. Ponadto skontrolowano trzy umowy z zakresu profilaktyki i opieki zdrowotnej w jedynej instytucji, która zrealizowała takie zadania na zlecenie FSUSR. Nie objęto kontrolą dotacji udzielanych w ramach programów skierowanych do ochotniczych straży pożarnych i kół gospodyń wiejskich ponieważ udzielane im dotacje były stosunkowo niskie.

2. Spośród 13 kontrolowanych podmiotów 12 organizowało dofinansowany przez FSUSR wypoczynek dla dzieci i młodzieży. Na to zadanie przeznaczano z FSUSR największe kwoty dotacji. Dotyczące tego umowy z FSUSR zobowiązywały do przechowywania dokumentacji, w tym dokumentacji finansowo-księgowej, związanej z realizacją programów, przez okres pięciu lat. Okres ten liczono od początku roku następującego po roku, w którym zrealizowano programy. W latach 2017–2018 postanowienia takie zawarto kolejno w § 4 ust. 8 oraz § 4 ust. 6 pkt 3 porozumień, a w latach 2019–2020 w § 7 ust. 2 pkt 3 umów. Organizacja wypoczynku dzieci i młodzieży podlega przepisom ustawy o systemie oświaty, która zobowiązuje organizatora wypoczynku do przechowywania dokumentacji dotyczącej zgłoszenia wypoczynku i dokumentacji wypoczynku przez okres pięciu lat (art. 92h ust. 4). Omawiana ustawa określa też rodzaje i treść wymaganej dokumentacji, w tym: kart kwalifikacyjnych uczestników (art. 92k), kwalifikacji kierownika wypoczynku i wychowawców oraz wymaganych poświadczeń

(art. 92p). Zawarto też delegację do określenia w rozporządzeniu obowiązków kierownika i wychowawców, np. prowadzenia dziennika zajęć realizowanych podczas wypoczynku. W trzech kontrolowanych podmiotach nie przedstawiono części wskazanej powyżej dokumentacji poświadczającej realizację zadań przewidzianych umowami.

Przykłady

Związek Zawodowy Rolnictwa „Samoobrona” nie przedstawił w trakcie kontroli 30 z 34 dzienników zajęć prowadzonych przez wychowawców wypoczynku oraz 142 ze 181 kart kwalifikacyjnych uczestników wypoczynku. Ponadto Związek nie posiadał potwierdzeń (oświadczenia lub zaświadczenia) o niekaralności siedmiu z 18 wychowawców i kierowników wypoczynku, których kwalifikacje zostały objęte badaniem. W jednym przypadku brak było potwierdzenia kwalifikacji wychowawcy. Dodatkowo nie okazano żadnego dokumentu dotyczącego kwalifikacji lub niekaralności jednego wychowawcy. Wyjaśniono m.in., że brakujące dokumenty prawdopodobnie zaginęły podczas remontu.

Związek Zawodowy Rolnictwa i Obszarów Wiejskich „Regiony” nie dysponował żadną z trzech złożonych ofert oraz dwiema z trzech umów zawartych z FSUSR w ramach projektów objętych szczegółowym badaniem. Związek nie udostępnił również 12 z 18 kompletów dokumentacji dotyczącej objętych kontrolą turnusów. Dla żadnego z sześciu przekazanych do kontroli kompletów dokumentacji nie posiadał dokumentów potwierdzających spełnienie przez osoby wchodzące w skład kadry wypoczynku warunków, o których mowa w art. 92p ust. 1–2 i art. 92c ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o systemie oświaty.

2. W umowach określano podstawowy standard realizacji wypoczynku, w tym przykładowo:

- zakwaterowanie w budynkach posiadających pełne węzły sanitarne, wydzielone pomieszczenia zbiorowego żywienia oraz pokoje mieszkalne dla maksimum sześciu osób każdy;
- całodzienne wyżywienie obejmujące pięć posiłków dziennie, tj. śniadanie, II śniadanie, obiad, podwieczorek, kolacja i suchy prowiant na powrót z turnusu;
- opiekę nad uczestnikami wypoczynku przez wykwalifikowaną kadrę pedagogiczną oraz całodobową opiekę lekarską i pielęgniarską.

Dofinansowania do wypoczynku dzieci przyznawano na podstawie § 2 ust. 2 Statutu FSUSR, który stanowi, że „Fundusz Składowy może wspierać działania realizowane w szczególności przez organizacje społeczne, zawodowe lub samorządowe, działające w obszarze polityki społecznej, zdrowotnej, edukacyjnej, na rzecz rolników i członków ich rodzin”. W związku z tym dofinansowane kolonie obejmowały działania z zakresu promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej polegające głównie na organizowaniu zajęć sportowych, wycieczek turystyczno-krajoznawczych i pogadanek o zdrowym trybie życia. FSUSR nie wymagał oceniania rezultatu tych działań, np. testów oceniających wyniki przeprowadzanych zajęć.

W trakcie weryfikacji dokumentacji realizowanych zadań, kontrole NIK nie stwierdziły istotnych odstępstw od zakresu zadań i standardów ustalonych w umowach z organizatorami wypoczynku. W przypadkach braku dokumentów wykonanie zadań weryfikowano na podstawie protokołów

sporządzanych w trakcie wizytacji monitoringowych turnusów o których mowa w pkt 5.3.7 Informacji. W kilku przypadkach przeprowadzono ankietę wśród rodziców dzieci uczestniczących w wybranych turnusach wypoczynkowych. NIK nie stwierdziła przypadków nieprzeprowadzenia turnusów wypoczynkowych objętych kontrolą, dla których nie przedstawiono wymaganej dokumentacji.

5.4.2. Rozliczenie kosztów i finansowanie wkładu własnego

1. Przy udzielaniu i rozliczaniu dotacji FSUSR jest zobowiązany do stosowania wybranych przepisów ustawy dppw, wskazanych w art. 77a ust. 1 ustawy usr. Szczegółowe zasady udzielania dotacji na podstawie ustawy dppw określa rozporządzenie 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 zadań³⁹. Według przyjętej przez NIK interpretacji prawnej, FSUSR nie musiał stosować ww. rozporządzenia, chociaż miał obowiązek przestrzegać przepisy ustawy dppw, których zasady realizacji tam regulowano. Omówiono to w rozdziale 6.2 pkt 6 lit. a Informacji. Istotną różnicą pomiędzy procedurami obowiązującymi na podstawie ww. rozporządzenia, a przyjętymi przez FSUSR był sposób rozliczania kosztów dotowanych zadań. We wzorach sprawozdań załączonych do rozporządzenia przewidziano rozliczanie wszystkich kosztów i związanych z tym dochodów, w tym kosztów administracyjnych organizatora, które musiały być skalkulowane i wykazane w ewidencji księgowej i w sprawozdaniach. Nawet, jeśli w umowie, do której miało zastosowanie omawiane rozporządzenie, przyjmowano procentowy narzut kosztów obsługi zadania przez organizatora to musiał on na koncie przypisanym do zadania ewidencjonować te koszty dokumentując ich faktyczne poniesienie dowodami księgowymi. Jeżeli dotowana w tym trybie organizacja pobierała opłaty to musiała je rozliczyć, a w przypadku nadwyżki finansowej zwrócić część dotacji.

2. Procedura przyjęta przez FSUSR dla kolonii wypoczynkowych ustalała, zryczałtowaną kwotę dofinansowania dziecka. Ponadto organizator zobowiązywał się dofinansować część kosztów ustaloną procentowo w stosunku do dotacji. W rezultacie umowa ustalała minimalną kwotę wydatków na wypoczynek jednego dziecka i do tej sumy FSUSR wymagał rozliczenia. Rozliczenie to mogło objąć tylko koszty tzw. kwalifikowane. W ich skład wchodziło: zakwaterowanie, wyżywienie, transport, ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków, wynagrodzenie kadry pedagogicznej i opieki medycznej, wydatki z tytułu promocji zdrowia, w tym: szkolenia, zajęcia sportowe i wycieczki. Nie wykazywano w rozliczeniach dla FSUSR kosztów działalności administracyjnej organizatora wypoczynku, ale także nie rozliczano opłat pobieranych od rodziców dzieci korzystających z wypoczynku. W ofertach organizacje deklarowały wysokość pobieranych opłat oraz ewentualnego wkładu z innych źródeł, ale nie miało to żadnego odzwierciedlenia w umowach z FSUSR. Przykładowo, największe kwoty

³⁹ Dz. U. poz. 2057, dalej: rozporządzenie w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych.

ponoszono na kolonie obejmujące dziewięć lub osiem noclegów. W tym wypadku w całym kontrolowanym okresie dofinansowanie wynosiło 750 zł na dziecko, a minimalna suma wkładu organizatora wypoczynku 187,5 zł. W rozliczeniu dla FSUSR należało udokumentować poniesienie ww. kosztów kwalifikowanych na sumę co najmniej 937,5 zł. Prawie wszystkie objęte kontrolą organizacje deklarowały we wnioskach o dotacje pobieranie opłat za uczestnictwo w koloniach, ale FSUSR nie wymagał rozliczenia wysokości i przeznaczenia tych środków. U objętych bezpośrednią kontrolą NIK organizatorów wypoczynku pobierane opłaty wahały się od 150 zł do 650 zł na dziecko. W przypadku opłaty wynoszącej 150 zł organizator musiał dodatkowo uzupełnić budżet kwotą co najmniej 37,5 zł (187,5–150) na dziecko. Przy opłacie 650 zł oraz rozliczeniu kosztów kwalifikowanych do minimalnej kwoty pozostawało organizatorowi do dyspozycji 462,5 zł (650–187,5) na dziecko, a FSUSR nie weryfikował czy i jakie koszty poniesiono na obsługę wypoczynku.

W kontrolowanych przez NIK podmiotach, tylko w pojedynczych przypadkach możliwe było ustalenie, na podstawie ewidencji księgowej, wysokości i przeznaczenia ewentualnej nadwyżki zebranych na wypoczynek dzieci środków nad wydatkami na ten cel.

Przykłady

Krajowa Rada Izb Rolniczych (dalej KRIR) zorganizowała w 2020 r. dziewięciodniowy (osiem noclegów) wypoczynek letni w którym udział wzięło 645 uczestników dotowanych przez FSUSR. Za każdego z nich pobrano od rodziców 570 zł opłaty. Koszty kwalifikowane wyniosły 687 888 zł, z tego 483 750 zł, pokryte z dotacji FSUSR oraz 204 138 zł, przez KRIR. Daje to na uczestnika 1066,49 zł kosztów związanych bezpośrednio z wypoczynkiem, w tym 750 zł z dotacji FSUSR i 316,49 zł pokryte przez KRIR. Nadwyżka opłat nad kosztami kwalifikowanymi wyniosła 253,51 zł (570 - 316,49) na uczestnika, co daje łącznie 163 524 zł (645x253,51). Jako koszty niekwalifikowane dotyczące dofinansowanych przez FSUSR uczestników wykazano 164 990 zł⁴⁰. Koszty niekwalifikowane dotyczyły głównie 114 814 zł kosztów wynagrodzeń z tytułu umów o pracę i 19 060 zł obowiązkowych składek ZUS od wynagrodzeń. Prezes KRIR wyjaśnił, że wynagrodzenia w kwocie 114 814 zł dla czterech osób były niezbędne dla prawidłowego zorganizowania i rozliczenia kolonii.

Caritas Diecezji Łomżyńskiej (dalej: CDŁ) zorganizował w 2020 r. dziesięciodniowy (dziewięć noclegów) wypoczynek letni w którym udział wzięło 400 uczestników, z czego na 396 FSUSR przekazał dotację, uznając że rodzice czwórki dzieci nie byli ubezpieczeni w KRUS w pełnym zakresie. Opłata od rodziców wynosiła 200 zł na dziecko. Przed korektą FSUSR, koszty kwalifikowane rozliczono dla 400 uczestników, w kwocie 380 002 zł. Daje to na uczestnika 950 zł kosztów związanych bezpośrednio z wypoczynkiem, z tego 750 zł dotacji i 200 zł wpłaconych przez rodziców lub opiekunów dzieci. W odróżnieniu od KRIR korzystający z wypoczynku w CDŁ nie pokrywali kosztów administracyjnych organizatora wypoczynku.

Część kontrolowanych podmiotów nie prowadziła prawidłowej księgowości, co omówiono w pkt 5.4.3 Informacji. W wielu przypadkach w turnusach wypoczynkowych uczestniczyły także dzieci, za które FSUSR nie wpłacał

⁴⁰ Łącznie koszty niekwalifikowalne wyniosły 203 212 zł. Od kwoty tej odliczono 38 241 zł kosztów dotyczących 29 uczestników, których pobyt nie był dofinansowany przez FSUSR.

dotacji, a różnej wysokości opłaty za uczestników były rejestrowane na jednym koncie, nieraz zbiorczymi dokumentami. Najczęściej możliwe było jedynie porównanie ww. kosztów kwalifikowanych z sumą dotacji z FSUSR i opłat od rodziców. Przy tym sumę opłat ustalano mnożąc liczbę dotowanych z FSUSR uczestników przez kwotę opłaty podawaną w ogłoszeniach o naborze. Koszty kwalifikowane obejmowały praktycznie całość wydatków dotyczących bezpośrednio wypoczynku. Pozwala to przyjąć, że nadwyżka sumy dotacji FSUSR i opłat rodziców ponad koszty kwalifikowane jest kwotą, którą organizator wypoczynku mógł wykorzystać na swoją działalność. Wystąpiły sytuacje gdy tej nadwyżki nie było, ale częściej była ona znaczna. Przy brakach ewidencji księgowej przeznaczenie nadwyżki nie było jasno określone.

Przykłady

Kontrolą w **Fundacji „Szansa dla Gmin”** (dalej: Fundacja) objęto trzy dotacje do wypoczynku letniego z lat 2017–2019. Według ofert i informacji szczegółowych, przedłożonych FSUSR przed podpisaniem umowy, Fundacja miała pobierać za każde wypoczywające dziecko opłaty w wysokości 400 zł w 2017 r., 450 zł w 2018 r. i 500 zł w projekcie w 2019 r. Ustalono, że w 2017 r. za część dzieci wpłacano po 450 zł. Według wyjaśnień Prezesa Fundacji powodem było to, że uczestnicy z województwa podlaskiego podjęli decyzję o bogatszym programie atrakcji turystyczno-krajoznawczych. W sprawozdaniach merytorycznych wykazano łącznie 3239 uczestników wypoczynku. W wyniku przeprowadzonej przez FSUSR weryfikacji, liczba uczestników objętych dofinansowaniem została ostatecznie zmniejszona do 3125. W rozliczeniach wykazano łącznie 3146,2 tys. zł kosztów kwalifikowanych, w tym z dotacji FSUSR pokryto 2342,2 tys. zł, a ze środków własnych 804,0 tys. zł. Szacując opłaty rodziców według stawek z ofert, ich nadwyżka nad rozliczonymi ze środków własnych kosztami kwalifikowanymi wyniosła 590,1 tys. zł. Według wyjaśnień Prezesa Fundacji ze środków własnych Fundacji oraz ze środków wpłacanych przez rodziców pokryte zostały nie-uwzględniane przez FSUSR w rozliczeniach koszty niekwalifikowane, w tym: organizacji kolonii, zakup materiałów biurowych, delegacje osób poszukujących ośrodków kolonijnych, lekarstwa dla uczniów, zwrot kosztów dojazdu do ośrodków kadry, czynsz za biuro, opłaty za energię elektryczną. Dla objętych kontrolą projektów Fundacja nie prowadziła wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej, w sposób zgodny z zasadami uor i umożliwiającą identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Stanowiło to również naruszenie umów z FSUSR.

W **Stowarzyszeniu Kobiet Wiejskich „Gospodyni”** (dalej: SKW) kontrolą objęto trzy dotacje do wypoczynku letniego w latach 2017–2019. Według rozliczeń dla FSUSR w koloniach uczestniczyło łącznie 2277 dzieci. Wpłaty za dzieci, których pobyt na koloniach był dofinansowany z FSUSR, jak również nie objętych takim dofinansowaniem księgowano w SKW na tym samym koncie 700-2, tj. przychody z działalności statutowej; kolonie letnie. Wpłaty księgowano łącznie, bez określenia osób, które je wniosły. Wprawdzie w ewidencji księgowej wyodrębniono konto 701-1, tj. zadania zlecone do kolonii z FSUSR, dofinansowanie rodziców do kolonii z FSUSR, ale nie było ono wykorzystywane. W latach 2017–2019 na koncie 700-2 zaksięgowano ogółem wpłaty rodziców na kwotę 812,2 tys. zł. Księgowa zeznała, że wpłat dokonywały zbiorczo organizacje rolnicze, które zbierały pieniądze od rodziców dzieci uczestniczących w koloniach. Opłaty zaksięgowano zbiorczo, ponieważ w momencie ich wpłaty nie było wiadomo, które dziecko korzystało z dofinansowania Funduszu. Księgi rachunkowe służące ewidencji omawianych kosztów nie

były zamykane, co umożliwiało przeksięgowania. Według danych pozaksięgowych opłaty rodziców lub opiekunów wynosiły od dziecka 150 zł w 2017 r. oraz 160 zł w latach 2018–2019. Opłaty te pobrano w kolejnych latach za 789, 781 i 652 uczestników, co daje łącznie 2222 dzieci. Według wyjaśnień, nie pobrano opłat od rodziców w trudnej sytuacji materialnej. Suma wynikająca z pomnożenia liczby opłat i ich stawek w poszczególnych latach wyniosłaby łącznie 347,6 tys. zł, tj. 42,8% kwoty zaksięgowanej łącznie na ww. koncie 700-2. W latach 2017–2019 suma dotacji FSUSR do kontrolowanych projektów wyniosła łącznie 1686,9 tys. zł, bowiem nie uznano prawa do dotacji dla części uczestników. Całość kosztów określono na 2204,0 tys. zł. Według takiego wyliczenia, w latach 2017–2019, koszt wypoczynku dla dzieci organizowanego przez SKW na podstawie umów z FSUSR wyniósł 169,5 tys. zł powyżej sumy dotacji i opłat wniesionych przez rodziców.

Należy zauważyć, że według art 24 ust. 4 pkt 2 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli zapisy uporządkowane są według kryteriów umożliwiających sporządzenie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych. Brak w umowach z FSUSR obowiązku rozliczania przychodów z organizowania kolonii, w tym opłat rodziców, może być podstawą nie wyodrębniania ich w ewidencji i nie ustalania dochodów z tego tytułu. Ewentualne dochody podlegałyby podatkowi od osób prawnych o ile nie zostały przeznaczone na cele statutowe, z wyłączeniem działalności gospodarczej, co omówiono w rozdziale 6.2 pkt 10 Informacji. Nie było to przedmiotem weryfikacji w dotowanych podmiotach, ponieważ wymagałoby znacznego rozszerzenia kontroli, poza zakres kontroli obejmujący wykorzystanie środków FSUSR.

3. Także przy udzielaniu dotacji nie dotyczącej wypoczynku dzieci stwierdzono nieprawidłowe rozliczanie wkładu własnego wynikające m.in. z przyjętych przez FSUSR postanowień umowy.

Przykład

Instytut Medycyny Wsi z Lublina nie opracował procedury przypisywania kosztów stanowiących wkład własny w, dotowanym z FSUSR, Programie przesiewowych badań zdrowotnych dla mieszkańców terenów wiejskich. Kwoty wskazane do ujęcia w poczet wkładu własnego wynikały z rozdzielników kosztów lub wskazań osób merytorycznie odpowiedzialnych za realizację Programu. Wskazania te różniły się w poszczególnych miesiącach, np. jako wkład własny zaewidencjonowano w różnych miesiącach 70% i 60% wynagrodzenia Dyrektora Instytutu oraz 80% i 70% wynagrodzenia koordynatora. Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że informacja, co może stanowić wkład własny została zapisana w opisie programu, a opracowanie procedury nie było wymagane. Umowa z FSUSR nie wymagała w tym przypadku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji kosztów.

5.4.3. Przestrzeganie zasad realizacji projektów

1. Kontrole NIK w podmiotach korzystających z dotacji FSUSR najczęściej stwierdzały nieprawidłowości dotyczące ewidencji księgowej. Wystąpiły one w sześciu spośród 13 objętych kontrolą organizacji. Ewidencji księgowej dotyczyły 23 nieprawidłowości i 15 wniosków pokontrolnych. Stano-

wiło to 48,4% nieprawidłowości i 52,3% wniosków stwierdzonych ogółem w podmiotach otrzymujących dotacje.

Umowy zawarte przez FSUSR z organizatorami wypoczynku dla dzieci i młodzieży zobowiązywały m.in. do:

- prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej wypoczynku, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych;
- opisywania dokumentacji finansowo-księgowej związanej z realizacją programów zgodnie z wymogami określonymi w art. 21 ustawy o rachunkowości.

W latach 2017–2018 zapisy takie zawarto kolejno w § 4 ust. 7 i 9 oraz § 4 ust. 6 pkt 2 i 4 porozumień, a w latach 2019–2020 w § 7 ust. 2 pkt 2 i 4 umów. Dla prawie wszystkich z kontrolowanych organizacji, obowiązki takie wynikały bezpośrednio z ustawy o rachunkowości. Według art. 24 ustawy o rachunkowości księgi rachunkowe powinny być prowadzone m.in. sprawdzalnie i bieżąco (ust. 1). Uznaje się je za sprawdzalne, jeżeli zapisy uporządkowane są chronologicznie i systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych umożliwiających sporządzenie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych (ust. 4 pkt 2). Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie ww. sprawozdań i rozliczeń (ust. 5 uor). Z przepisów tych wynika obowiązek prowadzenia ksiąg pomocniczych pozwalających ustalić kwoty przedstawione w sprawozdaniach dla FSUSR.

Załącznikiem do umów dotacyjnych FSUSR była „Instrukcja w zakresie sporządzania, potwierdzania, opisywania i kompletowania dokumentów rozliczeniowych oraz rozliczania dofinansowania” (dalej: Instrukcja). Określono tam m.in. tryb i zasady sporządzania, potwierdzania oraz opisywania i kompletowania dokumentacji rozliczeniowej.

a. Najczęściej występującymi nieprawidłowościami było osiem przypadków nieprawidłowego opisu lub dekretowania dowodów księgowych oraz także osiem sytuacji nieuwjmowania dokumentów w księgach lub ich błędnego ewidencjonowania. Nieprawidłowości te występowały w niektórych podmiotach wielokrotnie. Naruszało to przywołane powyżej przepisy.

Przykłady

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność”. Na 33 dowodach księgowych na łączną kwotę 819 662 zł nie wskazano miesiąca księgowania. Ponadto na dwóch dowodach, na łączną kwotę 12 450 zł, nie wskazano sposobu ich ujęcia w księgach rachunkowych (tzw. dekretacja), a na 16 na łączną kwotę 783 186 zł brakowało podpisu osoby odpowiedzialnej za wskazania dekretacji, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości. Na dziewięciu dowodach księgowych (faktury i rachunki), na łączną kwotę 65 841 zł, nie zawarto na odwrocie dokumentu opisu merytorycznego, który zamieszczono na osobnej kartce, bez podpisu osoby upoważnionej, a 23 dowody, na łączną kwotę 705 071 zł, pomimo opisu

merytorycznego na odwrocie, nie zostały zatwierdzone podpisem osoby upoważnionej, co było niezgodnie z wymogami § 5 ust. 3 pkt 5 umów z 2017 r. i 2018 r. oraz § 9 ust. 3 pkt d umowy z 2019 r.

Stowarzyszenie Kobiet Wiejskich „Gospodyni”. W żadnym z objętych badaniem 75 dowodów księgowych nie wskazano miesiąca, w którym ujęto dowody w księgach rachunkowych, a na sześciu dowodach księgowych nie dokonano ich dekretacji, co naruszało art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu.

b. W trzech podmiotach w całym kontrolowanym okresie lub w poszczególnych latach nie zamykano ksiąg rachunkowych. Umożliwiało to dokonywanie przeksięgowania i naruszało art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym księgi rachunkowe zamyka się na dzień kończący rok obrotowy. Według art. 12 ust. 5 ww. ustawy, zamknięcie ksiąg polega na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany. Przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy stosować właściwe procedury i środki chroniące przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisu.

Przykłady

W Fundacji „Szansa dla Gmin” w latach 2018–2020 nie ujmowano w księgach rachunkowych Fundacji dowodów dokumentujących operacje gospodarcze. W 2019 r. w ogóle nie wprowadzono do systemu księgowego faktur dotyczących zakupów, a tylko do buforu wprowadzono wyciągi bankowe i raporty kasowe. W 2018 r. i w 2020 r. dowody księgowe wprowadzono do buforu systemu, ale operacje nie zostały trwale zaksięgowane. Fundacja nie posiadała dokumentacji opisującej przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, co naruszało art. 10 ust. 1 uor.

W Stowarzyszeniu Kobiet Wiejskich „Gospodyni” w latach 2017–2020, nie zostały zamknięte i umożliwiały dokonywanie przeksięgowania księgi rachunkowe przeznaczone do ewidencji kosztów pokrytych ze środków z FSUSR i własnych przeznaczonych na realizację wypoczynku letniego dla dzieci rolników, Prowadzenie ksiąg było zlecone biurowi księgowemu, a jego księgowia zeznała, że nie dopełniła obowiązków z powodu sytuacji zdrowotnej.

c. W trzech z 13 objętych kontrolą podmiotów nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji księgowej dotowanych ze środków FSUSR zadań. Naruszało to ustawę o rachunkowości lub dotyczące księgowości, zapisy umów z FSUSR.

Przykłady

Katolickie Stowarzyszenie Młodzieży Diecezji Drohiczyńskiej, które jest kościelną osobą prawną, w latach 2017–2019 nie prowadziło wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadań dotowanych przez FSUSR. Naruszało to umowy zawarte z FSUSR. Natomiast nie została przez to naruszona ustawa o rachunkowości, która w art. 2 ust. 4 stanowi, że kościelne osoby prawne nieprowadzące działalności gospodarczej prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami wewnętrznymi tych osób.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Związek Zawodowy Rolnictwa „Samoobrona” nie prowadził wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej związanej z realizacją projektów. W 2020 r. nie zaksięgowano trwale żadnego dowodu, a jedynie wprowadzano operacje do systemu księgowego.

4. W czterech kontrolowanych podmiotach NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące wadliwego ogłaszania, przez organizatorów kolonii dla dzieci, informacji o dofinansowaniu wypoczynku ze środków FSUSR. Przynajmniej w części sprawdzonych ogłoszeń podmioty te nie informowały o kwocie 750 zł, którą FSUSR dofinansowuje wypoczynek jednego dziecka, albo w ogóle nie podawały z jakiego źródła dotowana jest organizacja kolonii. Naruszało to postanowienia umów zawieranych przez FSUSR z organizatorami kolonii.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli nr P/21/045 było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy w ramach Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników efektywnie wykorzystywano posiadany majątek?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy Fundusz Składkowy prawidłowo i efektywnie zarządzał posiadany majątkiem?
2. Czy poprawnie zlecano i dotowano zadania oraz osiągnięto zakładane cele?
3. Czy legalnie i gospodarnie wykorzystano środki Funduszu Składkowego?
4. Czy beneficjenci wykonali dotowane projekty i uzyskali zakładane rezultaty?

Skontrolowano ogółem 14 podmiotów, w tym:

Zakres podmiotowy

- Biuro Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników, które zarządzało jego majątkiem oraz udzielało innym podmiotom dotacji na realizację zadań.
- Trzyście podmiotów realizujących projekty zlecone i dofinansowane przez Fundusz Składkowy.

W jednym podmiocie, realizującym projekty dofinansowane przez FSUSR, nie zakończono rozpoczętej kontroli i z tego powodu nie uwzględniono jej w Informacji.

Fundusz Składkowy i jeden podmiot otrzymujący jego dotacje skontrolowano na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności przewidzianych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

Kryteria kontroli

Kontrola w pozostałych 13 podmiotach otrzymujących dotacje z Funduszu Składkowego była prowadzona na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności i gospodarności przewidzianych w art. 5 ust. 3 ustawy o NIK.

Lata 2017–2020 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, jeżeli obejmował on działania związane ze środkami, których rozliczenie nastąpiło w terminie objętym kontrolą.

Okres objęty kontrolą

W trakcie kontroli, w trybie art 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontrolne, działające na podstawie art. 12 ustawy o NIK.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Kontrola pt. „Gospodarowanie majątkiem Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników” (nr P/21/045) została podjęta z własnej inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Kontrole zostały przeprowadzone przez Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz delegatury NIK w Białymstoku, Bydgoszczy, Lublinie i Warszawie, w okresie od 13 kwietnia do 28 września 2021 r. Podstawowym kryterium wyboru kontrolowanych podmiotów była suma przyznanych im dotacji. W ramach

Pozostałe informacje

tego starano się objąć kontrolą dotacje udzielone na cele inne niż wypoczynek dzieci. W dofinansowanych przez FSUSR podmiotach zasadą wyboru było objęcie kontrolą projektów zakończonych i rozliczonych na największe kwoty. W niniejszej Informacji uwzględniono również wyniki kontroli nr R/20/002, pt. „Zlecenie przez Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników opieki nad rolnikami w zakresie chorób odkleszczowych”. Została ona przeprowadzona przez Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny w Biurze Zarządu FSUSR w II połowie 2020 r.

Nie została zakończona kontrola NIK rozpoczęta w Stowarzyszeniu Inicjatyw Lokalnych w Krasnymstawie (dalej: SIL), ponieważ jedyna osoba upoważniona do jego reprezentowania przebywała na kolejnych zwolnieniach lekarskich i nie wyznaczyła zastępstwa. Jednak w okresie przeprowadzania kontroli SIL uczestniczył w konkursach o otrzymanie dotacji z FSUSR i realizował zlecone na tej podstawie zadania. Na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o NIK, opierając się na informacjach zebranych w toku kontroli, Delegatura NIK w Lublinie zawiadomiła Prokuratora Okręgowego o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstw. Wskazano na zawarcie w sprawozdaniach finansowych SIL za lata 2017–2020 nierzetelnych danych, co naruszało art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz na prowadzenie przez SIL w 2019 r. ksiąg rachunkowych niezgodnie z art. 6 i 7 ww. ustawy. Odpowiedzialność karną za te czyny przewidziano w art. 77 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Ponadto zawiadomiono o utrudnianiu wykonywania czynności kontrolnych, za co przewidziano odpowiedzialność karną w art. 98 ustawy o NIK. Prokurator poinformował, że zawiadomienia zostały dołączone do akt prowadzonego już postępowania przygotowawczego w sprawie przeciwko Prezesowi Zarządu SIL. Działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, Delegatura NIK w Lublinie, 15 grudnia 2021 r., zwróciła się do Urzędu Skarbowego w Krasnymstawie o przeprowadzenie, w SIL kontroli dotyczącej prawidłowości rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za lata 2017–2020. W szczególności sprawdzenia poprawności ujmowania w rozliczeniach przychodów pochodzących m.in. z gotówkowych wpłat za uczestnictwo w koloniach. W związku z niezakończeniem kontroli w SIL nie została ona uwzględniona w wynikach kontroli przedstawionych w niniejszej Informacji.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Spośród 15 wystąpień pokontrolnych w 11 stwierdzono łącznie 60 nieprawidłowości i sformułowano 45 wniosków. W tym, w wystąpieniach skierowanych do FSUSR sformułowano sześć nieprawidłowości i trzy wnioski z kontroli nr R/20/002 oraz 10 nieprawidłowości i 11 wniosków z kontroli nr P/21/045. FSUSR poinformował o podjęciu realizacji wszystkich trzech wniosków z kontroli nr R/20/002. W odpowiedzi na wystąpienie z kontroli nr P/21/045 Zarząd FSUSR zapowiedział realizację trzech wniosków oraz ocenę sposobu wykonania pozostałych ośmiu wniosków. Z 13 organizacji, wykorzystujących dotacje FSUSR, gdzie zakończono kontrole, w czterech nie stwierdzono nieprawidłowości. Natomiast kontrole w pozostałych dziewięciu stwierdziły 44 nieprawidłowości i sformułowały 31 wniosków. W organizacjach tych, najwięcej, 16 nieprawidłowości i 14 wniosków dotyczyło ewidencji księgowej.

Zarząd FSUSR złożył zastrzeżenia do treści obu skierowanych do niego wystąpień z kontroli nr P/21/045 i nr R/20/002. W obu przypadkach zastrzeżenia te zostały częściowo uwzględnione.

Podmioty, do których skierowano łącznie 45 wniosków pokontrolnych, poinformowały o realizacji 16 z nich, a 29 wniosków jest w trakcie realizacji.

Stwierdzone w toku postępowania kontrolnego nieprawidłowości, które miały wymierny skutek finansowy wyniosły łącznie 116 220,1 tys. zł. Suma ta obejmuje wyniki kontroli planowej nr P/21/045 i dorażnej nr R/20/002. Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa stanowiły 86 846,7 tys. zł i dotyczyły głównie ponoszonych bez właściwej podstawy prawnej wydatków FSUSR, takich jak udzielenie w latach 2017–2018 dotacji na sumę 49 692,1 tys. zł oraz zakup nieruchomości za 8999,6 tys. zł i udziałów za 27 000,0 tys. zł. Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami stanowiły 17 042,2 tys. zł i dotyczyły głównie nieprawidłowości w ogłaszaniu i przeprowadzaniu otwartych konkursów ofert na dofinansowanie zlecanych zadań. Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości na sumę 12 331,2 tys. zł obejmowały przede wszystkim straty z nieprawidłowo prowadzonej działalności gospodarczej, a także nieprawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych, w tym ich niezamykanie i nierejestrowanie w nich dowodów księgowych.

Finansowe rezultaty
kontroli

ZAŁĄCZNIKI

Kontrolą NIK objęto następujące jednostki.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko oraz stanowisko kierownika kontrolowanej jednostki
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników w Warszawie	Aleksandra Hadzik od 29.10.2018 r., Adam Sekściński od 4.08.2016 r. do 26.10.2018 r. Prezesa KRUS pełniący z urzędu funkcję Zarządu FSUSR
2.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Związek Zawodowy Rolnictwa „Samoobrona” w Warszawie	Lech Kuropatwiński od 23.10.2011 r. Przewodniczący Związku
3.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Krajowa Rada Izb Rolniczych w Warszawie	Wiktor Szmulewicz od 29.07.2015 r. Prezes
4.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Fundacja „Szansa dla Gmin” w Warszawie	Marek Duszyński od 3.06.2020 r., Jan Sochacki od 14.06.2012 r. do 31.05.2020 r. Prezesa Fundacji
5.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Związek Zawodowy Rolnictwa i Obszarów Wiejskich „Regiony” w Warszawie	Bolesław Borysiuk od 09.01.2015 r. Przewodniczący Związku
6.	Delegatura w Białymstoku	Caritas Diecezji Łomżyńskiej w Łomży	Andrzej Mikucki, od 1.01.2009 r. Dyrektor Caritas
7.	Delegatura w Białymstoku	Caritas Diecezji Drohiczyńskiej w Drohiczyźnie	Łukasz Gołębiowski od 1.11.2014 r. Dyrektor Caritas
8.	Delegatura w Białymstoku	Katolickie Stowarzyszenie Młodzieży Diecezji Drohiczyńskiej w Drohiczyźnie	Mateusz Stefaniuk od 1.02.2016 r. Prezes Stowarzyszenia
9.	Delegatura w Bydgoszczy	Towarzystwo „Nasze Szwederowo” w Bydgoszczy	Maciej Archaniolowicz od 23.11.2011 r. Prezes Zarządu Stowarzyszenia
10.	Delegatura w Lublinie	Instytut Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki w Lublinie	Lech Panasiuk od 24.03.2017 Iwona Bojar od 19.12.2014 r. do 23.03.2017 r. Dyrektorzy Instytutu
11.	Delegatura w Lublinie	Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Oświatowo-Wychowawczych im. Teresy Kras w Lublinie	Katarzyna Hryniewicz od 23.11.2012 r. Prezes Zarządu Stowarzyszenia
12.	Delegatura w Lublinie	Stowarzyszenie Inicjatyw Lokalnych w Krasnymstawie ⁴¹	Mariusz Gołębiowski od 30.12.2016 r. Prezes Zarządu
13.	Delegatura w Warszawie	Stowarzyszenie Kobiet Wiejskich „Gospodyni” w Warszawie	Irena Frąszczak od 7.06.2005 r. Prezes Zarządu
14.	Delegatura w Warszawie	Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność” w Warszawie	Teresa Hałas od 26.11.2016 r. Przewodnicząca Związku
15.	Delegatura w Warszawie	Związek Zawodowy Centrum Narodowe Młodych Rolników w Warszawie	Zarząd Krajowy Związku jest reprezentowany przez dwóch członków Prezydium Zarządu działających łącznie

⁴¹ Kontrola nie została zakończona do momentu podpisania niniejszej Informacji. W związku z tym nie jest uwzględniona w kolejnej tabeli.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁴²	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe:	Nieprawidłowe:
1.	Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników w Warszawie kontrola nr P/21/045	W formie opisowej.	Realizacja zadań przewidzianych w ustawie usr. Poprawna praca komisji oceniających wnioski zgłoszone w konkursach ofert. Zgodne z przepisami lokowanie środków w papiery wartościowe skarbu państwa i na lokatach bankowych.	Nielegalne udzielenie w latach 2017–2018, w ramach tzw. programów społecznych, 49 692,1 tys. zł dotacji. Niezgodne z prawem i niegospodarne zakupy nieruchomości za 8999,6 tys. zł i udziałów za 27 000,0 tys. zł. Przypadki naruszania zasad organizacji konkursów w latach 2019–2020. w tym m.in. niekierowanie się oceną merytoryczną przy ustalaniu wysokości dofinansowania przyznanego niektórym ofertom. Niezgodność regulaminu wynagradzania w FSUSR z powszechnie obowiązującymi normami prawa. Naruszenie art. 7 ustawy kominowej przy wypłacaniu nagród. Niepublikowanie kwot dotacji przyznanych poszczególnym podmiotom w konkursach ofert. Niegospodarne zarządzanie nieruchomościami.
2.	Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników w Warszawie kontrola nr R/20/002	W formie opisowej.	Częściowa realizacja zadań, w trakcie epidemii COVID-19.	Utworzenie i sfinansowanie programu zdrowotnego bez podstawy prawnej. Nierzetelne warunki ogłoszonego konkursu ofert, które preferowały wybór jedyne go wykonawcy. Ustalenie celów i zakresu rzeczowego zadania bez przeanalizowania prawidłowości dokonanych wyborów. Nieegzekwowanie prowadzenia badań przesiewowych na terenach najbardziej zagrożonych chorobą. Zakontraktowanie konsultacji lekarskich i badań wykrywających boreliozę po cenach znacznie wyższych od rynkowych.
3.	Związek Zawodowy Rolnictwa „Samoobrona” w Warszawie	W formie opisowej.	Realizacja zleconych zadań.	Dowody księgowe dokumentujące operacje, nie zostały zaksięgowane, a okresy sprawozdawcze nie były zamykane. Nie prowadzono wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej wypoczynku dofinansowanego ze środków FSUSR. Nie opracowano polityki rachunkowości, która spełniałaby wymogi wynikające z art. 10 ust. 1 pkt 2-3 uor. Część dowodów księgowych nie posiadało prawidłowych opisów, dekretacja zawierała inny numer konta niż konto faktycznego księgowania lub naniesiono inny numer ewidencyjny, niż numer ewidencyjny pod jakim dokument zaksięgowano. Nie przechowywano dokumentacji związanej z realizowanymi projektami, co było niezgodne z art. 92h ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz umowami z FSUSR. Naruszano umowy z FSUSR przez brak informacji o kwocie dofinansowania wypoczynku oraz jego źródle. Nie prowadzono gospodarki finansowej w oparciu o budżety roczne, co stanowiło naruszenie § 11 ust. 3 Statutu ZZR Samoobrona.

⁴² Szczegółowy opis stwierdzonych nieprawidłowości znajduje się w zamieszczonych na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli wystąpieniach skierowanych do kierowników jednostek objętych kontrolą. Adres strony: www.nik.gov.pl.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁴²	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe:	Nieprawidłowe:
4.	Krajowa Rada Izb Rolniczych w Warszawie	W formie opisowej	Realizacja zleconych zadań. Prawidłowa ewidencja księgowa.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
5.	Fundacja „Szansa dla Gmin” w Warszawie	W formie opisowej.	Realizacja zleconych zadań.	W 2019 r. w ogóle nie wprowadzono do systemu księgowego faktur dotyczących zakupów, a tylko do buforu wprowadzono wyciągi bankowe i raporty kasowe. W 2018 r. i w 2020 r. dowody księgowe wprowadzono do buforu systemu, ale operacje nie zostały trwale zaksięgowane. Nie było dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości. Dla objętych kontrolą projektów nie prowadzono wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej, w sposób zgodny z ustawą o rachunkowości. Część skontrolowanych dowodów nie posiadała właściwych opisów dekretacji lub poświadczenia pod względem merytorycznym albo formalno-rachunkowym. Nie było kompletu wymaganej dokumentacji związanej z realizowanymi projektami. Niepodawanie informacji o dofinansowaniu wypoczynku dzieci ze środków FSUSR, w pełnym brzmieniu przewidzianym w umowach.
6.	Związek Zawodowy Rolnictwa i Obszarów Wiejskich „Regiony” w Warszawie	W formie opisowej.	Realizacja zleconych zadań. Prawidłowa ewidencja księgowa.	Nieprzechowywanie części dokumentacji związanej z realizowanymi projektami. Przypadki opisu dokumentów niezgodnego z Instrukcją stanowiącą załącznik do umowy z FSUSR.
7.	Caritas Diecezji Łomżyńskiej w Łomży	W formie opisowej.	Realizacja zleconych zadań. Prawidłowa ewidencja księgowa.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
8.	Caritas Diecezji Drohiczyńskiej w Drohiczynie	W formie opisowej.	Realizacja zleconych zadań. Prawidłowa ewidencja księgowa.	Niepodawanie informacji o dofinansowaniu wypoczynku dzieci ze środków FSUSR, w pełnym brzmieniu przewidzianym w umowie.
9.	Katolickie Stowarzyszenie Młodzieży Diecezji Drohiczyńskiej w Drohiczynie	W formie opisowej.	Realizacja zleconych zadań.	Przypadki niepodawania kwoty dofinansowania z FSUSR co naruszało zawarte z nim umowy. Naruszanie umów z FSUSR przez nieprowadzenie wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej kontrolowanych zadań, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości. Przypadek naruszenia umowy z FSUSR przez niepoinformowanie go o zmianie liczby uczestników turnusu .
10.	Towarzystwo „Nasze Szwederowo” w Bydgoszczy	W formie opisowej.	Realizacja zleconych zadań. Prawidłowa ewidencja księgowa.	Nieprawidłowa reprezentacja Towarzystwa „Nasze Szwederowo” w części umów zawartych z osobami zatrudnionymi przy realizacji kontrolowanych zadań.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁴²	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe:	Nieprawidłowe:
11.	Instytut Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki w Lublinie	W formie opisowej.	Ułatwienie dostępu do specjalistycznej diagnostyki, rehabilitacji i leczenia osobom ubezpieczonym w KRUS.	Realizacja dwóch programów na podstawie zmienionych harmonogramów rzeczowo-finansowych, bez wymaganej na to zgody FSUSR. Nieprawidłowe założenia dotowanego programu powodujące, że nie spełniał on zakładanej funkcji badań przesiewowych. Zakupy sprzętu przed okresem kwalifikowalności ponoszenia kosztów lub niewykorzystywanego przy realizacji dotowanego zadania, co naruszało umowy z FSUSR. Zawyżenie kosztów przez nienależycie zweryfikowaną liczbę godzin świadczonej usługi prawnej. Brak procedury przypisywania kosztów stanowiących wkład własny do dotowanego programu.
12.	Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Oświatowo-Wychowawczych im. Teresy Kras w Lublinie	W formie opisowej.	Realizacja zleconych zadań. Prawidłowa ewidencja księgowa.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
13.	Stowarzyszenie Kobiet Wiejskich „Gospodyni” w Warszawie	W formie opisowej.	Realizacja zleconych zadań.	Niezamykanie ksiąg rachunkowych co umożliwiało dokonywanie przeksięgowania i było niezgodne z art. 12 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 5 ustawy o rachunkowości. Niezaksięgowanie części dowodów lub zaksięgowanie ich w niepełnych kwotach. Zaksięgowanie 70 dowodów na błędnych kontach analitycznych. W żadnym z objętych badaniem 75 dowodów księgowych nie wskazano miesiąca, w którym ujęto dowody w księgach rachunkowych, a na sześciu dowodach nie dokonano ich dekretacji, co naruszało art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.
14.	Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność” w Warszawie	W formie opisowej.	Realizacja zleconych zadań.	Nie zaewidencjonowano w księgach rachunkowych 29 dowodów księgowych co naruszyło art. 24 ust. 2 i 4 uor. W 2017 r. koszty wynagrodzeń kierowników i wychowawców nie zostały zaksięgowane na właściwym koncie. Na 33 dowodach księgowych na łączną kwotę 819 662,1 zł nie wskazano miesiąca księgowania, dodatkowo na dwóch dowodach, na łączną kwotę 12 450,0 zł, nie wskazano sposobu ich ujęcia w księgach rachunkowych (tzw. dekretacja), a na 16, na łączną kwotę 783 186,0 zł, brakowało podpisu osoby odpowiedzialnej za wskazania dekretacji, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości. Polityka rachunkowości nie zawierała zakładowego planu kont z wykazem kont księgi głównej i ksiąg pomocniczych oraz opisu przyjętych przez jednostkę zasad klasyfikacji zdarzeń, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości.
15.	Związek Zawodowy Centrum Narodowe Młodych Rolników w Warszawie	W formie opisowej.	Realizacja zleconych zadań. Prawidłowa ewidencja księgowa.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

1. Fundusz Składowy utworzono na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zgodnie z art. 76 ust. 1 ustawy usr, FSUSR jest osobą prawną, w której funkcje zarządu pełni z urzędu Prezes KRUS pod nadzorem Rady Rolników. Według art. 2 ust. 2 ustawy usr Prezes KRUS jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi. Na podstawie art. 76a ust. 1 i 2 ustawy usr nadzór nad Funduszem Składowym sprawuje Rada Nadzorcza złożona z pięciu przedstawicieli Rady Rolników, dwóch przedstawicieli wyznaczonych przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz po jednym przedstawicielu wyznaczonym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych i ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

2. Stosownie do art. 9 pkt 8 ustawy o finansach publicznych „sektor finansów publicznych tworzą” m.in. „Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego”. Przy tym, według art. 10 ust. 2 ww. ustawy „do jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 8–14, działających na podstawie odrębnych ustaw stanowiących podstawę ich utworzenia przepisy niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio”⁴³. Oznacza to, że FSUSR jest osobą prawną, która wchodzi w skład sektora finansów publicznych i do której stosuje się ustawę o finansach publicznych. Natomiast w myśl art. 76 ust. 2a ustawy usr, FSUSR nie jest państwowym funduszem celowym.

Według art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych dochodami publicznymi są m.in. daniny publiczne, do których zalicza się także składki, których obowiązek ponoszenia na rzecz jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. Tym samym składki uiszczane przez rolników do FSUSR w ramach ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, są środkami publicznymi.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁴⁴ państwową osobą prawną jest m.in. „jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną utworzona w drodze ustawy lub na podstawie ustawy lub w wykonaniu ustawy przez organ administracji rządowej, w celu realizacji zadań publicznych, w której:

- a) przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo nadawania i zmiany statutu przysługuje organowi administracji rządowej (...) oraz
- b) przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo do nadwyżki między przychodami a kosztami tej osoby prawnej, jeżeli podlegają dysponowaniu, przysługują w całości Skarbowi Państwa,

⁴³ Statusu prawnego FSUSR nie zmieniła obowiązująca od 1 stycznia 2022 r. nowelizacja art. 10 ust. 2 ufp, wprowadzona przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1535).

⁴⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.

chyba że przepisy te przewidują inny niż prawo do nadwyżki sposób dysponowania nią oraz

- c) w razie rozwiązania albo innej utraty bytu prawnego przez tę osobę prawną prawa do jej majątku, w tym prawo do dysponowania tym majątkiem, przysługują wyłącznie Skarbowi Państwa.

FSUSR spełnia powyższe warunki, ponieważ jest osobą prawną utworzoną w drodze ustawy w celu realizacji ubezpieczeń społecznych rolników. Na podstawie art. 76a ust. 3 ustawy usr prawo nadawania i zmiany statutu Funduszu Składkowego przysługuje ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi, po zasięgnięciu opinii Rady Rolników. Z kolei w art. 77a ust. 8 ustawy usr uregulowano sposób dysponowania nadwyżkami, zgodnie z którym realizacja wydatków o których mowa w ust. 1, 5 i 6, nie jest dopuszczalna w okresie spłaty kredytu, o którym mowa w art. 77 ust. 4 ustawy usr i może nastąpić wyłącznie, jeżeli w danym roku są zagwarantowane środki na Funduszu Składkowym na finansowanie wydatków, o których mowa w art. 77 ust. 1 i 2 ustawy usr. Warunkiem dotowania innych zadań jest zapewnienie finansowania świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego; bezpośrednich kosztów funkcjonowania Rady Rolników; kosztów zarządzania funduszem i wykonywania jego zobowiązań jako osoby prawnej; działalności kasy, o której mowa w art. 66 ustawy usr; a także niedoboru Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji, o których mowa w art. 79 ust. 3 i art. 80 ust. 3 ustawy usr. Natomiast zgodnie z art. 76 ust. 1 i 2 ustawy usr FSUSR wraz z funduszami emerytalno-rentowymi, administracyjnym oraz prewencji i rehabilitacji stanowią podstawy finansowe ubezpieczenia i działalności KRUS.

Prowadzi to do wniosku, że FSUSR jest państwową osobą prawną finansowaną z publicznych składek, która jest jednostką sektora finansów publicznych i podlega w pełnym zakresie kontroli NIK na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, o których mowa w art. 5 ust. 1 tej ustawy.

3. Gospodarka finansowa Funduszu Składkowego jest prowadzona na podstawie rocznego planu rzeczowo-finansowego sporządzanego przez Zarząd i zatwierdzanego przez Radę Nadzorczą FSUSR. Zarząd FSUSR przedstawia do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi oraz ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych zatwierdzony roczny plan rzeczowo-finansowy. Regulują to rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej KRUS. Według wprowadzonego z dniem 21 sierpnia 2021 r. art. 76b ustawy usr projekt planu finansowego FSUSR opracowuje Prezes KRUS, a zatwierdza minister właściwy do spraw rozwoju wsi w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Zasady gospodarki finansowej FSUSR, w objętym kontrolą okresie, były regulowane w:

- rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, obowiązującym do 29 czerwca 2017 r.,
- rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju WSI z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Kasy

Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, obowiązującym od 30 czerwca 2017 r. do 31 stycznia 2019 r.,

- rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, obowiązującym od 1 lutego 2019 r.,
- zarządzeniu Nr 35 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutu Funduszowi Składkowemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

FSUSR jest państwową osobą prawną i w tym zakresie podlega przepisom ustawy o finansach publicznych, w tym art. 44 ust. 3 pkt 1 tej ustawy. Zgodnie z tym wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Podobną dyspozycję zawiera § 4 ust. 3 Statutu Funduszu Składkowego, zgodnie z którym dokonuje on wydatków w sposób celowy i oszczędny kierując się zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

4. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy usr Fundusz Składkowy jest przeznaczony na finansowanie:

- 1) świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego;
- 2) bezpośrednich kosztów funkcjonowania Rady Rolników;
- 3) kosztów zarządzania funduszem i wykonywania jego zobowiązań jako osoby prawnej;
- 4) działalności KRUS, o której mowa w art. 66. Według art. 66 ust. 1 KRUS może inicjować i wspierać rozwój ubezpieczeń dla rolników i członków ich rodzin, prowadzonych przez towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych stosownie do przepisów o działalności ubezpieczeniowej;
- 5) niedoboru funduszu administracyjnego, o którym mowa w art. 79 ust. 3, oraz funduszu prewencji i rehabilitacji, o którym mowa w art. 80 ust. 3.

Według § 2 ust. 1, obowiązującego od 13 stycznia 2009 r. Statutu FSUSR, jego celem jest zarządzanie mieniem Funduszu Składkowego, w tym środkami finansowymi pochodzącymi ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w celu zapewnienia środków na finansowanie kosztów określonych w art. 77 ust. 1 ustawy usr.

Jednocześnie w § 2.ust. 2 ww. Statutu stanowi, że Fundusz Składkowy może wspierać działania realizowane w szczególności przez organizacje społeczne, zawodowe lub samorządowe, działające w obszarze polityki społecznej, zdrowotnej, edukacyjnej, na rzecz rolników i członków ich rodzin dotyczące:

- zapobiegania wypadkom i nieszczęśliwym zdarzeniom w gospodarstwach rolnych, lub
- promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej, lub
- rehabilitacji leczniczej i zawodowej o charakterze prewencyjnym i restytucyjnym, lub

- pomocy w likwidacji szkód zaistniałych w wyniku klęsk żywiołowych, ekologicznych i innych sytuacji kryzysowych w gospodarstwach rolnych, których rolnicy nie są w stanie samodzielnie naprawić.

Według oceny NIK, wyrażonej także we wcześniejszych kontrolach, postanowienia § 2 ust. 2 Statutu FSUSR rozszerzyły przeznaczenie jego środków na działalność wykraczającą poza zamknięty katalog wydatków określony w art. 77 ustawy usr.

Obowiązująca od początku 2019 r. nowelizacja ustawy usr wprowadziła art. 77a, który dopuścił dofinansowanie ze środków Funduszu Składkowego działań realizowanych przez inne podmioty, w tym na cele wcześniej już dotowane na podstawie § 2 ust. 2 Statutu FSUSR. Wsparcie, o którym mowa w art. 77a ust. 1, może być udzielane w formie dofinansowania działań ze sfery zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 6, 10, 15 i 23 ustawy dppw. Dotyczy to

- ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej.
- działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym;
- działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży;
- ratownictwa i ochrony ludności.

Ponadto, na podstawie art. 77a ust. 1 wspierane mogą być działania na rzecz:

- zapobiegania wypadkom i nieszczęśliwym zdarzeniom w gospodarstwach rolnych;
- rehabilitacji leczniczej;
- pomocy w zakresie likwidacji szkód zaistniałych w gospodarstwach rolnych w wyniku klęsk żywiołowych i innych sytuacji kryzysowych.

Działania te muszą być realizowane na rzecz ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz członków ich rodzin, o których mowa w art. 29 ust. 2. ustawy usr tj.: dzieci własnych; dzieci drugiego małżonka oraz dzieci przysposobionych; przyjętych na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletności wnuki; rodzeństwo i inne dzieci, z wyłączeniem dzieci przyjętych na wychowanie i utrzymanie w ramach rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka; małżonka (wdowa, wdowiec) oraz rodziców.

Zgodnie z art. 77a ust. 3 wsparcie, o którym mowa w ust. 1, jest udzielane po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Do udzielenia tego wsparcia stosuje się odpowiednio przepisy art. 13 ust. 2 i 3, art. 14, art. 15 ust. 1-2a, 2f-2j i 4, art. 16 ust. 1, 2 i 6 oraz art. 17-18a ustawy dppw. Wyjątkiem jest udzielanie pomocy w zakresie likwidacji szkód zaistniałych w gospodarstwach rolnych w wyniku klęsk żywiołowych i innych sytuacji kryzysowych, które może być udzielone z pominięciem otwartego konkursu ofert, na podstawie art. 77a ust. 4 ustawy usr.

5. Na podstawie art. 77a ust. 5 ustawy usr ze środków Funduszu Składkowego „mogą być współfinansowane programy zdrowotne i programy polityki zdrowotnej, polegające na profilaktyce chorób, w tym chorób zawodowych w rolnictwie, dla ubezpieczonych i świadczeniobiorców

oraz członków ich rodzin”. W uchwale Nr 18/2021 Kolegium NIK z dnia 24 marca 2021 r., dotyczącym zastrzeżeń złożonych przez Prezesa KRUS, uznano, że ww. art. 77a ust. 5 odnosi się do programów zdrowotnych i programów polityki zdrowotnej, o których mowa w art. 48 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Wskazano m.in., że w ustawie usr nie ma odrębnej definicji programu zdrowotnego i programu polityki zdrowotnej. Ustawa usr nie określa, kto tworzy te programy, nie reguluje też trybu ich tworzenia, a sam przepis art. 77a ust. 5 wyraźnie mówi o współfinansowaniu programów przez Fundusz Składkowy. Współfinansowanie trzeba odróżnić od finansowania, którym to pojęciem posługuje się np. art. 77 ust. 1. Ustawa usr nie odwołuje się do ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, jednak to właśnie ona zawiera legalne definicje pojęć programu polityki zdrowotnej w art. 5 pkt 29a oraz programu zdrowotnego w art. 5 pkt 30. Jednocześnie, w rozdziale 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych uregulowano zagadnienia dotyczące tworzenia, wdrażania, realizacji i finansowania programów zdrowotnych i polityki zdrowotnej. Powyższa regulacja obowiązywała już, gdy wchodził w życie art. 77a ust. 5 ustawy usr,

6. Na potrzeby kontroli NIK przyjęto następujące wykładnie dotyczące stosowania niektórych przepisów.

- a. Do udzielania dotacji przez FSUSR, na podstawie art. 77a ustawy usr, nie ma zastosowania rozporządzenie w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych, wydane na podstawie art. 19 ustawy dppw. W rozporządzeniu tym określono: wzory ofert, o których mowa w art. 14 ust. 1, 1a i 2 ustawy dppw, ramowe wzory umów, o których mowa w art. 16 ust. 1, 1a i 6 ww. ustawy i wzory sprawozdań, o których mowa w art. 18 tej ustawy. W art. 77a ust. 3 ustawy usr odesłano do odpowiedniego stosowania przez FSUSR ww. przepisów ustawy dppw. Jednak nie wskazano do stosowania art. 19, na podstawie którego wydano przywołane rozporządzenie. NIK przyjęła, że odesłanie do stosowania określonych przepisów może mieć tylko charakter bezpośredni. Ponieważ w art. 77a ust. 3 ustawy usr, nie odesłano do art. 19 ustawy dppw, NIK przyjęła, że przy realizacji konkursów ofert FSUSR może stosować własne wzory dokumentów. Jednakże tworząc własne wzory dokumentów FSUSR powinien uwzględnić, iż w przepisach wskazanych do stosowania określono: elementy stanowiące treść oferty (art. 14 ust. 1, 1a i 3 ustawy dppw); elementy, jakie zawiera sprawozdanie z wykonania zadania publicznego (art. 18 ust. 4 i 5 ustawy dppw); obowiązek wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie o wsparcie realizacji zadania publicznego. Umowa musi mieć formę pisemną pod rygorem jej nieważności, a w przypadku zlecenia realizacji zadania podmiotom, które złożyły ofertę wspólną wymagane jest wskazanie praw i obowiązków każdego z podmiotów, w tym zakresu ich świadczeń składających się na realizowane zadanie (art. 16 ust. 1, 2 i 6 ustawy dppw).
- b. Art. 77a ust. 3 ustawy usr odsyła do odpowiedniego stosowania m.in. art. 16 ust. 1 ustawy dppw. Zgodnie z tym przepisem organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy, przyjmując

zlecenie realizacji zadania publicznego w trybach, o których mowa w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz przepisów ustawy dppw, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania. W trakcie kontroli NIK przyjęła, że przepisu odsyłającego nie można interpretować rozszerzająco. Odesłania do stosowania przepisów ustawy dppw nie należy rozumieć jako poddania opisanej instytucji przepisom ustawy dppw w pełnym zakresie, lecz tylko w takim, jakie wyraża odesłanie oraz w takim, jakie jest możliwe z punktu widzenia charakteru prawnego tej instytucji.

Wsparcie, o którym mowa w art. 77a ust. 1, nie stanowi dotacji w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Nie zmienia tego poczynione w art. 77a ust. 3 ustawy usr odesłanie do art. 16 ust. 1 ustawy dppw w części, w której przepis ten nakazuje sporządzenie umowy z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Przez to odesłanie wsparcie nie staje się dotacją. Oznacza ono tylko, że umowa o wsparcie zadania publicznego ze środków Funduszu Składkowego powinna uwzględniać odpowiednio elementy wymienione w art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w tym termin wykorzystania środków objętych wsparciem, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego.

Natomiast odesłanie do stosowania art. 16 ust. 1 dppw w części, w której przepis ten nakazuje sporządzenie umowy z uwzględnieniem przepisów ustawy dppw należy odczytywać w ten sposób, że chodzi o przepisy ustawy dppw wymienione w art. 77a ust. 3 ustawy usr. Uznanie, że do umowy o wsparcie zadania ze środków Funduszu Składkowego stosuje się wszystkie przepisy ustawy dppw, pozostawałoby w sprzeczności z art. 77a ust. 3.

Dla przykładu, wymóg rachunkowego wyodrębnienia nieodpłatnej i odpłatnej działalności pożytku publicznego w sytuacji, gdy podmiot realizujący zadanie prowadzi obie te formy, reguluje art. 10 ustawy dppw. Ponieważ przepis ten nie jest objęty zakresem odesłania określonym w art. 77a ust. 3 ustawy usr, nie ma obowiązku jego stosowania do wsparcia, o którym mowa w art. 77a ust. 1 tej ustawy.

7. Kontrola beneficjentów dotacji FSUSR objęła przede wszystkim podmioty, które aktualnie otrzymują dotacje na podstawie art. 77a ust. 1 ustawy usr. Do ubiegania się o wsparcie na tej podstawie art. 77a ust. 2 są uprawnione:

- 1) organizacje pożytku publicznego, które zgodnie ze statutem lub innym dokumentem stanowiącym podstawę ich działania prowadzą działalność na rzecz rolników i członków ich rodzin;
- 2) organizacje społeczne i zawodowe, które zgodnie ze statutem lub innym dokumentem stanowiącym podstawę ich działania prowadzą działalność na rzecz rolników i członków ich rodzin;
- 3) związki zawodowe rolników indywidualnych;
- 4) izby rolnicze.

Wcześniej, dotacji udzielano na podstawie § 2 ust. 2 Statutu FSUSR, co naruszało przepisy ustawy usr. Według tego przepisu „Fundusz Składowy mógł wspierać działania realizowane w szczególności przez organizacje społeczne, zawodowe lub samorządowe, działające w obszarze polityki społecznej, zdrowotnej, edukacyjnej, na rzecz rolników i członków ich rodzin. Określenie w szczególności oznacza, że w obowiązującym Statucie FSUSR, katalog organizacji, którym można udzielać dotacji jest otwarty, w odróżnieniu od postanowień art. 77a. Statut FSUSR nie został w tym zakresie dostosowany do ustawy o ubezpieczeniu społecznym po nowelizacji, która wprowadziła art. 77a.

Ze względu na różnorodność podmiotów uprawnionych do otrzymywania dotacji z FSUSR, na potrzeby kontroli przyjęto weryfikację następujących cech beneficjenta:

- organizacja powinna być zarejestrowana i posiadać samodzielność organizacyjną;
- członkostwo powinno być dobrowolne i dotyczyć osób fizycznych, za wyjątkiem izb rolniczych, a przed 2019 r. organizacji samorządowych;
- zgodnie z dokumentem stanowiącym podstawę działalności musi prowadzić działalność na rzecz rolników i członków ich rodzin.

8. Ustawa – Prawo zamówień publicznych nie wymienia organizacji pożytku publicznego lub społecznych jako podmiotów zobowiązanych stosować jej przepisy. Natomiast art. 3 ust. 3 ww. ustawy stanowi, że podmioty zobowiązane do stosowania zamówień publicznych, przyznając środki finansowe na dofinansowanie projektu, mogą uzależnić ich przyznanie od zastosowania przy ich wydatkowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości.

Na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy Pzp, do jej stosowania mogły być zobowiązane osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli m.in. jednostki sektora finansów publicznych lub państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, finansują je w ponad 50%. Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, ma ona zastosowanie m.in. jeżeli ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z interpretacją Urzędu Zamówień Publicznych „finansowanie, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp nie może być utożsamiane z przekazywaniem środków w zamian za konkretne świadczenie do jakiego zobowiązuje się beneficjent na podstawie np. umowy o wykonywanie zadań publicznych. Stosownie do treści art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zlecenie zadań publicznych instytucji pozarządowej odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, i może przybrać formę powierzenia lub wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji (art. 5 ust. 4 pkt 1 i 2). Nie każdy przypadek przekazywania środków publicznych danej instytucji przez państwo (jednostki samorządu terytorialnego) można zatem uznać za finansowanie podmiotu w rozumieniu

tego przepisu. Nie mamy do czynienia z finansowaniem danego podmiotu (fundacji, stowarzyszenia), gdy środki publiczne przekazywane są temu podmiotowi na sfinansowanie lub współfinansowanie konkretnych projektów czy własnych zamierzeń inwestycyjnych, ale pozostających w sferze zainteresowań podmiotów publicznych”.

9. KRUS prowadzi samodzielną gospodarkę finansową (art. 75 ustawy usr). Prezes KRUS, pełniący funkcję Zarządu FSUSR, jest jednocześnie dysponentem funduszy, które wraz z Funduszem Składkowym stanowią podstawy finansowe ubezpieczenia i działalności KRUS (art. 76 ust. 2). Są to:

Analiza uwarunkowań
organizacyjno-
ekonomicznych

a) Fundusz Emerytalno-Rentowy, z którego finansowane są świadczenia emerytalne i rentowe rolników (art. 1 ust. 2 pkt 2). Państwo gwarantuje wypłatę świadczeń finansowanych z FER (art. 76 ust. 3). Poza emeryturami i rentami rolniczymi finansowane są z FER ubezpieczenia zdrowotne i inne wydatki (art. 78 ust. 1). W latach 2017–2020 przychody FER wynosiły kolejno: 19 878 003,3 tys. zł, 20 172 682,0 tys. zł, 21 453 642,8 tys. zł i 21 345 468,8 tys. zł. Kwoty te uwzględniają w przychodach refundację kosztów wypłaty świadczeń tzw. zbiegowych i inne transfery. FER jest finansowany głównie z dotacji budżetowej i jedynie uzupełniany dochodami ze składek wpłacanych przez rolników. W przychodach FER, dotacja budżetowa stanowiła: 83,9% w 2017 r., 84,8% w 2018 r., 86,3% w 2019 r. i 86,3% w 2020 r. Natomiast składki rolników odpowiednio: 6,99%, 6,79%, 6,4% i 4,9%.

b) Fundusz Administracyjny służy do pokrywania kosztów obsługi ubezpieczeń z wyjątkiem kosztów pokrywanych ze środków FSUSR lub FPiR (art. 79 ust. 1 ustawy usr). Obsługę ubezpieczenia realizuje KRUS (art. 2 ust. 1), który m.in. dokonuje poboru składek na ubezpieczenie (art. 41 ust. 1), prowadzi ewidencję okresów podlegania ubezpieczeniu i opłacania składek za każdego ubezpieczonego (art. 42). oraz wypłaca świadczenia (art. 49 ust. 1). KRUS została zobowiązana do podejmowania działań na rzecz obniżania kosztów poboru składek na ubezpieczenie oraz kosztów wypłaty świadczeń z ubezpieczenia (art. 82 ust. 1).

c) Fundusz Prewencji i Rehabilitacji jest przeznaczony na realizowanie kosztów rzeczowych wynikających z realizacji wybranych zadań KRUS (art. 80 ust. 1 ustawy usr). Są to przede wszystkim: rehabilitacja lecznicza, przekwalifikowanie rencistów oraz działania na rzecz zapobiegania wypadkom i chorobom zawodowym. KRUS z FPiR finansuje m.in. działanie Centrów Rehabilitacji Rolników, które funkcjonują m.in. w nieruchomościach wynajmowanych od Funduszu Składkowego, będącego ich właścicielem. Jednocześnie na FPiR dokonywany jest odpis z Funduszu Składkowego w wysokości do 6,5% jego planowanych wydatków (art. 80 ust. 2 pkt 1). W latach 2017–2020 odpis z FSUSR na FPiR wynosił kolejno: 35 124,0 tys. zł, 37 462,0 tys. zł, 39 525,0 tys. zł i 33 484,0 tys. zł. Stanowiło to odpowiednio: 95,3%, 88,1%, 88,6% i 76,4% przychodów FPiR. Drugą co do wielkości pozycją w przychodach FPiR były dotacje z budżetu państwa, które w latach 2017–2020 wyniosły kolejno: 1292,0 tys. zł, 5 000,0 tys. zł, 5000,0 tys. zł i 10 324,0 tys. zł. Było to odpowiednio 3,5%, 11,8%, 11,2% i 23,5% przychodów FPiR.

10. Ustawa pdop w art 17 ust. 1 pkt. 4u i 39 stanowi, że w części przeznaczanej na cele statutowe, z wyłączeniem działalności gospodarczej, wolne od podatku są dochody:

- Funduszu Składowego, o którym mowa w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników,
- związków zawodowych, społeczno-zawodowych organizacji rolników, izb rolniczych, izb gospodarczych, organizacji samorządu gospodarczego rzemiosła, spółdzielczych związków rewizyjnych, organizacji pracodawców, partii politycznych, europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych, działających na podstawie odrębnych przepisów.

Podstawą zastosowania tych przepisów jest ustalenie dochodu podatkowego lub przychodu o których mowa w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy pdop. Przedmiotem opodatkowania podatkiem dochodowym jest dochód bez względu na rodzaj źródeł przychodów. Zgodnie z art. 17 ust. 1a pkt 2 zwolnienie, o którym mowa w ust. 1, dotyczące podatników przeznaczających dochody na cele statutowe lub inne cele określone w tym przepisie, nie dotyczy dochodów, bez względu na czas ich osiągnięcia, wydatkowanych na inne cele niż wymienione w tych przepisach. Według art. 17 ust. 1b ustawy pdop, z zastrzeżeniem art. 17 ust. 1 pkt 5a tej ustawy, zwolnienie, o którym mowa w ust. 1, dotyczące podatników przeznaczających dochody na cele statutowe lub inne cele określone w tym przepisie, ma zastosowanie, jeżeli dochód jest przeznaczony i – bez względu na termin – wydatkowany na cele określone w tym przepisie, w tym także na nabycie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych służących bezpośrednio realizacji tych celów oraz na opłacenie podatków niestanowiących kosztu uzyskania przychodów. Według art. 25 ust. 4 ustawy pdop jeżeli podatnicy, o których mowa w art. 17 ust. 1, uprzednio zadeklarowali, że przeznaczą dochód na cele określone w tych przepisach i dochód ten wydatkowali na inne cele albo na cele określone w tych przepisach, ale po terminie w nich określonym – podatek od tego dochodu, bez wezwania, wpłaca się do 20. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano wydatku lub w którym upłynął termin do dokonania wydatku; przepis ten stosuje się również do dochodów za lata poprzedzające rok podatkowy, zadeklarowanych i niewydatkowanych w tych latach na cele określone w art. 17 ust. 1b. Podsumowując, podmiot powinien określić dochód podatkowy, który może korzystać ze zwolnienia o ile nie zostanie przeznaczony na działalność gospodarczą. Jeżeli dochód ten zostanie przeznaczony na cele inne niż statutowe podlega opodatkowaniu w następnym miesiącu niezależnie od okresu w którym został uzyskany. Ulgi i zwolnienia podatkowe stanowią odstępstwo od powszechności opodatkowania. Zwolnienie ma charakter warunkowy. W wypadku tego opodatkowania istotna jest data wydatkowania dochodu, a nie jego osiągnięcia. Należy zauważyć, że FSUSR prowadził działalność gospodarczą w zakresie wynajmu nieruchomości, a wszystkie one zostały pierwotnie kupione z dochodów z działalności statutowej. Zakupów takich nie przewidziano w statucie Do końca 2018 r. FSUSR realizował ze swoich dochodów wydatki przewidziane w statucie, ale statut naruszał w tym zakresie przepisy ustawy usr.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2021 r. poz. 266, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. 2021 r. poz. 217, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. 2021 r. poz. 1800, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.). Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.) weszła w życie po okresie objętym kontrolą.
8. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2021 r. poz. 1915).
9. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1383, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2021 r. poz. 711, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1285, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. (Dz. U. z 2019 r. poz. 2136)
13. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. Nr 68, poz. 599) – uchylone z dniem 30 czerwca 2017 r.
14. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. poz. 1286) - uchylone z dniem 1 lutego 2019 r.
15. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. z 2019 r. poz. 144, ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie wypoczynku dzieci i młodzieży (Dz. U. z 2016 r. poz. 452, ze zm.).
17. Zarządzenie Nr 35 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutu Funduszowi Składkowemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników (Dz. Urz. MRiRW Nr 30, poz. 37, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (w wersji elektronicznej)
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
8. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
9. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Zarząd Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników
10. Rada Nadzorcza Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Polityki Senioralnej
13. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
14. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
16. Przewodniczący Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
17. Biuro Analiz Sejmowych
18. Biblioteka Sejmowa
19. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP (w wersji elektronicznej)
20. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

6.5. Stanowisko Prezesa KRUS do informacji o wynikach kontroli



FUNDUSZ SKŁADKOWY

Ubezpieczenia Społecznego Rolników

Warszawa, dnia 14 marca 2022 r.

Pan

Marian Banaś

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

FS. D. 061. 315 .2022

Stanowisko do Informacji o wynikach kontroli „Gospodarowanie majątkiem Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników”.

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 lutego 2022 r., KPS.430.001.2022, Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników dalej zwany „Fundusz Składowy”, przekazując w załączeniu Informację o wynikach kontroli „Gospodarowanie majątkiem Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników” (Nr P/21/45), na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Na wstępie pragnę wskazać, iż niektóre ogólne stwierdzenia zawarte w pkt 2 Ocena ogólna oraz pkt 3 Synteza - Informacji o wynikach kontroli „Gospodarowanie majątkiem Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników” (dalej: „Informacja”) są nie do końca precyzyjne oraz zniekształcają obraz posiadanych przez Fundusz Składowy kompetencji oraz działań podejmowanych przez Fundusz Składowy w przedmiotowym zakresie. Na kolejnych stronach znajduje się opisowe uzasadnienie działań podejmowanych przez Fundusz Składowy, ale zaznaczyć należy, że dokonanie przez czytającego Informację obiektywnej oceny wymaga szczegółowej analizy całej treści ww. dokumentu, a nieprecyzyjne sformułowania zawarte w Ocenie ogólnej i Syntezie, bez szczegółowej analizy dalszej części Informacji, przedstawiają zniekształcony obraz działań podejmowanych przez Fundusz Składowy w zakresie objętym kontrolą.

W Ocenie ogólnej Najwyższej Izby Kontroli (dalej: „NIK”), o której mowa w pkt 2, NIK zawarł takie stwierdzenia jak:

- *majątek Funduszu Składowego nie był prawidłowo i efektywnie wykorzystywany;*
- *dokonano nielegalnych i jednocześnie niegospodarnych zakupów inwestycyjnych;*
- *niewłaściwie zarządzanie nieruchomościami (...);*
- *część zadań zlecano bez podstawy prawnej;*
- *przyznane kwoty dotacji nie dostosowywano do oceny merytorycznej;*
- *dotowane zadania nie były poprzedzone analizą efektywności celów i metod ich realizacji.*

Natomiast w pkt 3 Synteza NIK wskazał m.in.:

- *majątek Funduszu Składowego zwiększył się głównie w wyniku nadwyżki składek nad świadczeniami;*
- *zlikwidowano przepisy ograniczające wzrost majątku Funduszu Składowego kosztem wyższych składek lub niższych świadczeń ubezpieczeniowych;*
- *majątek Funduszu Składowego wykorzystano do nielegalnych i niegospodarnych inwestycji;*
- *stwierdzono przypadki niegospodarności w zarządzaniu niektórymi nieruchomościami;*
- *działalność gospodarcza przynosiła Funduszowi Składowemu rosnące straty;*
- *Zarząd Funduszu Składowego przy ustalaniu wysokości udzielonych dotacji nie kierował się wynikami oceny merytorycznej wniosków;*
- *Zarząd Funduszu Składowego ustalił warunki konkursu, które preferowały jednego wykonawcę i zaakceptował w umowie ceny wyższe od rynkowych;*
- *nie publikowano kwot przyznanego dofinansowania;*
- *nie prowadzono pomiaru i weryfikacji efektów realizacji dotowanych zadań oraz nie zbierano i nie rozpowszechniano dobrych praktyk.*

Na początku wskazać należy, iż zarówno w pkt 2 jak i pkt 3 Informacji, po zapoznaniu się tylko z Oceną ogólną oraz Syntezą, które powinny stanowić rodzaj streszczenia całej Informacji, odnosi się mylne wrażenie co do kompetencji i działań podejmowanych przez Fundusz Składowy w zakresie gospodarowania majątkiem Funduszu Składowego.

Ponownie podkreślenia wymaga fakt, iż Fundusz Składowy jest osobą prawną powołaną do wykonywania zadań określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu

społecznym rolników (Dz. U. z 2021 r. poz. 266 ze zm.) oraz prowadzi gospodarkę finansową, na podstawie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. z 2019 r. poz. 144 ze zm.). Natomiast organizacja i zakres działania Funduszu Składowego jest określony w Statucie Funduszu Składowego nadanego Zarządzeniem nr 35 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutu Funduszowi Składowemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników (Dz. Urz. MRiRW nr 30 poz. 37 ze zm.).

Przywołane wyżej regulacje prawne wskazują organizację, zakres i cel działania Funduszu Składowego, kompetencje Funduszu Składowego, w szczególności poprzez wyznaczenie zakresu i charakteru działań jakie Fundusz Składowy może podejmować w ramach zadań nałożonych przez ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz przepisów wykonawczych.

Odnosząc się do pkt 3 Syntezy w zakresie gromadzenia majątku pochodzącego z nadwyżki składek nad świadczeniami (...)", należy podkreślić, mając na względzie treść art. 77 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników *„Fundusz składowy tworzy się ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz z innych źródeł określonych w statucie funduszu składowego, zapewniając pełne pokrycie wydatków funduszu składowego, oraz odpisów, o których mowa w art. 78 ust. 2 pkt 2a, art. 79 ust. 2 i art. 80 ust. 2 pkt 1”*, że przyjęta przez NIK ocena zawarta w Syntezie jest w ocenie Funduszu Składowego wynikiem błędnej wykładni przepisu art. 77 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, dla którego dla prawidłowej wykładni należy uwzględnić przepisy wykonawcze wydane na podstawie tej ustawy tj. statut Funduszu Składowego oraz przepisy dotyczące sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Dla pełnej oceny tego zagadnienia należy zwrócić uwagę na fakt, że środki Funduszu Składowego pochodzą ze źródeł:

- 1) określonych w art. 77 ust. 2 i 4 omawianej ustawy;
- 2) z odsetek z tytułu zwłoki w opłacaniu składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie;
- 3) ze zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego wraz z odsetkami;

- 4) ze zwrotu wydatków na świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego;
- 5) z tytułu innych wierzytelności cywilnoprawnych funduszu;
- 6) z oprocentowania środków na rachunkach bankowych;
- 7) z działalności lokacyjnej;
- 8) z innych źródeł.

Jednocześnie ze środków Funduszu Składkowego są finansowane: wydatki określone w art. 77 ust. 1, art. art. 78 ust. 2 pkt 2a, art. 79 ust. 2 oraz art. 80 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy oraz odsetki za nieterminowe wypłaty świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. Ponadto mogą być współfinansowane wydatki określone w art. 77a ust. 1 i 5 ustawy oraz finansowane wydatki określone w art. 77a ust. 6 ustawy.

Jednocześnie należy zauważyć, że podstawę gospodarki finansowej Funduszu Składkowego stanowi roczny plan rzeczowo-finansowy sporządzany przez Zarząd Funduszu Składkowego i zatwierdzany przez Radę Nadzorczą Funduszu Składkowego. Zatwierdzony roczny plan rzeczowo-finansowy Funduszu Składkowego Prezes Kasy przedstawia do wiadomości ministrowi właściwemu do rozwoju wsi oraz ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Plan rzeczowo-finansowy Funduszu Składkowego obejmuje w szczególności:

- 1) szczegółowy plan przychodów i wydatków Funduszu Składkowego;
- 2) stan finansowy Funduszu Składkowego na początek i koniec roku;
- 3) prognozowaną liczbę ubezpieczonych ze wszystkich tytułów ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego;
- 4) prognozowaną liczbę świadczeń ze wszystkich tytułów świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego.

Powyższa argumentacja prowadzić musi do konstatacji, że wniosek NIK w zakresie zaprzestania podwyższania majątku Funduszu Składkowego przez gromadzenie nadwyżki składek nad świadczeniami ubezpieczeniowymi – jest nieuprawniona i błędna, dokonana z pominięciem przepisów wydanych na podstawie art. 76 a ust. 3 oraz art. 83 w/w ustawy, a w konsekwencji twierdzenie NIK, że zwiększenie majątku Funduszu Składkowego następuje kosztem ubezpieczonych jest niezrozumiałe i nie znajduje uzasadnienia.

Należy podkreślić, że treść art. 77 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wskazuje, że Fundusz Składowy tworzy się ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz z innych źródeł określonych w statucie, zapewniając pełne pokrycie wydatków Funduszu Składowego oraz odpisów na fundusz administracyjny i fundusz prewencji i rehabilitacji. Należy przy tym podkreślić, że w przypadku niedoboru środków finansowych na wykonywanie zadań nałożonych na Fundusz Składowy - ustawa o ubezpieczeniu społecznych rolników nie przewiduje przekazywania Funduszowi Składowemu dotacji z budżetu państwa.

Tymczasem z wykładni językowej przepisu oraz powołując się na zasadę *clara non sunt interpretanda*, można niewątpliwie wywnioskować, iż Ustawodawca miał na celu wyraźne zaznaczenie, że źródła finansowania Funduszu Składowego zapewniają pełne pokrycie wydatków Funduszu. Przepis art. 77 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie odnosi się tylko i wyłącznie do źródeł ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, ale również innych źródeł.

Z tego faktu, iż w treści przepisu wyrazy „*składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie*”, a także „*z innych źródeł określonych w statucie funduszu składowego*” łączy spójnik „oraz”, należy wywieść iż mamy do czynienia z koniunkcją, a zatem oba człony zdania (przepisu) muszą być spełnione kumulatywnie, przedkładając to na omawiany przepis.

Wskazać należy również, iż wbrew stanowisku NIK, obowiązujące przepisy prawa nie statuuja, jakoby w przypadku Funduszu Składowego zgromadzone środki z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne muszą być wydatkowane w pełnej wysokości.

Mając na względzie przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, przyjęcie w Syntezie stanowiska NIK o wydatkowaniu w pełnej wysokości środków z nadwyżki składek na świadczenia, uniemożliwiłoby finansowanie lub współfinansowanie na rzecz ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz członków ich rodzin, form wsparcia określonych w art. 77a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Należy uznać, iż majątek Funduszu Składowego stanowi jedność, pomimo że źródła finansowania można podzielić na źródła mające charakter publiczno-prawny oraz cywilnoprawny. Celem Ustawodawcy nie było pokrywanie wydatków Funduszu Składowego tylko ze składek, ale również ze źródeł innych. Przyjęcie odmiennego stanowiska mogłoby doprowadzić właśnie do sytuacji, w której przychody z innych źródeł tworzyłyby zamkniętą, powiększającą się masę majątkową, bez bliżej określonego przeznaczenia.

W konsekwencji stanowisko NIK, że Fundusz Składkowy tworzy się zapewniając pełne pokrycie wydatków Funduszu Składkowego, oraz odpisów, nie znajduje uzasadnienia mając na uwadze cele i zadania Funduszu Składkowego w kontekście powołanych powyżej przepisów prawnych.

Zatem stanowisko NIK zawarte w pkt 3 Synteza wskazujące na nieprawidłowe gromadzenie środków przez Fundusz Składkowy, a tym samym związane z zasadą sposobu gromadzenia środków publicznych (art. 42 ust. 1 ufp), nie znajduje uzasadnienia.

Należy podkreślić, że art. 42 ust. 1 u.f.p. mówi o ustawowym określeniu sposobów gromadzenia środków publicznych, a zatem biorąc pod uwagę jego literalną wykładnię, należy zauważyć, że nie odnosi się on do samych tytułów pochodzenia środków publicznych czy zasad podziału tych dochodów pomiędzy różne podmioty sektora finansów publicznych. Odnosi się on przede wszystkim do trybu lub systemu pobierania środków finansowych przez podmioty sektora finansów publicznych.

Tymczasem zgodnie z art. 77 ust. 2 „Fundusz składkowy tworzy się ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz z innych źródeł określonych w statucie funduszu składkowego (...)”. To właśnie ustawodawca na poziomie ustawy uznał, iż źródłem gromadzonych środków są składki oraz inne źródła określone w statucie Funduszu Składkowego.

Konkludując w ocenie Zarządu Funduszu Składkowego stanowisko NIK w pkt 3 Syntezy jest całkowicie błędne, gdyż analiza treści przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a w szczególności powołanego powyżej art. 77 ust. 2 tej ustawy nie wskazuje, aby posiadane przez Fundusz Składkowy nadwyżki z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne były sprzeczne z przepisami ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz celami Funduszu Składkowego. Należy też zaznaczyć zgodnie z treścią § 2 ust. 1 statutu, *„Celem Funduszu Składkowego jest zarządzanie mieniem Funduszu Składkowego, w tym środkami finansowymi pochodzącymi ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w celu zapewnienia środków na finansowanie kosztów określonych w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników”*. W przepisie tym wprost wskazano, iż najważniejszym celem Funduszu Składkowego jest takie zarządzanie jego mieniem oraz środkami ze składek, aby zapewnić co najmniej finansowanie kosztów określonych w art. 77 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Nie ma tu w żadnej mierze wskazanego zakazu gromadzenia środków. Należy pamiętać, iż ów wymieniony główny

cel Funduszu Składowego nie jest jego jedynym celem. Zgodnie z ust. 2 przywołanego artykułu: „*Fundusz Składowy może wspierać działania realizowane w szczególności przez organizacje społeczne, zawodowe lub samorządowe, działające w obszarze polityki społecznej, zdrowotnej, edukacyjnej, na rzecz rolników i członków ich rodzin dotyczące:*

- 1) zapobiegania wypadkom i nieszczęśliwym zdarzeniom w gospodarstwach rolnych, lub*
- 2) promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej, lub*
- 3) rehabilitacji leczniczej i zawodowej o charakterze prewencyjnym i restytucyjnym, lub*
- 4) pomocy w likwidacji szkód zaistniałych w wyniku klęsk żywiołowych, ekologicznych i innych sytuacji kryzysowych w gospodarstwach rolnych, których rolnicy nie są w stanie samodzielnie naprawić”.* Przepis § 4 ust. 2 statutu wskazuje wprost, że podejmowanie zobowiązań w celu realizacji zadań określonych w § 2 ust. 2 może nastąpić wyłącznie, jeżeli w danym roku kalendarzowym są zagwarantowane środki na finansowanie pozostałych wydatków. Oznacza to, iż podejmowanie tych zobowiązań może nastąpić jedynie, gdy pozostaje w budżecie nadwyżka.

Należy pamiętać, że zasada niefunduszowania gwarantuje elastyczność wydatkowania i ma na celu umożliwienie swobodnego dysponowania przychodami, ustalanie priorytetów i hierarchii potrzeb organom ustanawiającym budżet oraz przeciwdziałanie usztywnianiu gospodarki i ograniczaniu decyzji w zakresie wydatkowania. Pojęcie to oznacza, iż w danej chwili określone środki nie są przeznaczone do realizacji wydatków lub rozchodów, co nie oznacza że nie będą. Jeszcze raz należy stanowczo podkreślić, iż ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników określa cele finansowania środków i jego zakresem, nie zaś konieczność wydatkowania wszystkich środków w danym rok obrotowych.

Koronnym argumentem przemawiającym za błędną interpretacją powołanych przez NIK przepisów jest fakt, iż rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w treści § 12 wprost stwierdza, że Fundusz Składowy może lokować wolne środki. Odmienne stanowisko niż prezentowane przez Fundusz Składowy prowadziłoby do absurdałnych wniosków, polegających na tym iż ustawodawca przewidział możliwość lokowania wolnych środków, ale nie umożliwiła ich gromadzenia.

W ocenie Funduszu Składowego zgromadzone środki, które znajdują się w dyspozycji Funduszu Składowego są „wolnymi środkami”. Obowiązująca ustawa o finansach publicznych definiuje wolne środki jednostki sektora finansów publicznych jako znajdujące się

w jej dyspozycji środki, które nie są wydatkowane w określonym dniu na wykonywanie zadań oraz funkcjonowanie danej jednostki.

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, należy uznać po pierwsze, że stanowisko Kontrolującego nie jest prawidłowe, po wtóre że Kontrolujący w przedstawionej ocenie nie przekazał informacji, które są obiektywne, jasne, pełne, zwięzłe, konstruktywne i co ważne oparte na właściwych przesłankach i dowodach. W związku z tym wnosi o wykreślenie przedmiotowego wniosku oraz zmianę stanowiska.

W kontekście Informacji zawartych przez NIK pkt 3 Syntezy ppkt 4-5, Fundusz Składowy nie zgadza się ze stanowiskiem NIK w tym zakresie.

Wstępnie należy zaznaczyć, że ocena NIK w tym zakresie jest niepełna i zbyt ogólna, gdyż stanowisko NIK oparte jest wyłącznie na kosztach związanych z utrzymaniem nieruchomości Funduszu Składowego położonych w Teresinie, Kołobrzegu oraz Supraślu. Natomiast pobieżna analiza stanu faktycznego przedmiotowych nieruchomości w zakresie ponoszonych kosztów posłużyła NIK do wyprowadzenia z tego tytułu nieuprawnionych wniosków w tym powinności ustalenia czynszu, wszystkich wynajmowanych nieruchomości zgodnie z rachunkiem ekonomicznym.

Mając na względzie powyższe oraz fakt, że nieruchomości Funduszu Składowego wynajmowane lub dzierżawione na rzecz różnych podmiotów, w tym realizujących zadania ustawowe przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Rolników kierowanej przez Prezesa Kasy, który pełni również z urzędu funkcję Zarządu Funduszu Składowego, wnioski zawarte w przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym są niezrozumiałe i wynikają najogólniej rzecz ujmując z niewłaściwej interpretacji i wykładni przepisów prawa.

Należy podkreślić, że każda z nieruchomości objętych kontrolą (Teresin, Kołobrzeg i Supraśl) ze względu na kwestie formalno-prawne, nie może mieć przełożenia na ustalenie wysokości stawek czynszu bez odniesienia się do podstaw, przeznaczenia oraz ich wykorzystania w kontekście tylko rachunku ekonomicznego. Wskazać bowiem należy, iż każda z w/w nieruchomości ma inne przeznaczenie w aspekcie nałożonych zadań na KRUS, na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Natomiast ustalanie wysokości czynszów wszystkich wynajmowanych nieruchomości na podstawie rachunku ekonomicznego oznacza sposób postępowania, mający w efekcie dążyć do uzyskania maksymalnych efektów przy określonych, założonych nakładach albo do

minimalizacji nakładów ponoszonych dla osiągnięcia założonego efektu. Analizując racjonalność działalności gospodarczej Funduszu Składkowego w tym zakresie niezbędne staje się uwzględnienie, że stosowane środki i metody działania zależą od wybranych celów. Nie ulega wątpliwości, że celowość jest jednym z warunków racjonalności działalności gospodarczej, a racjonalne gospodarowanie musi łączyć w sobie funkcję wyboru celów społecznych, czy rozwiązań systemowo-prawnych.

W praktyce często nie istnieje jeden cel, ale zbiór celów, a w takiej sytuacji poza osiąganiem dobrych wyników finansowych, należy stawiać jeszcze inne cele, jak np. działania dotyczące profilaktyki zdrowotnej w środowisku wiejskim czy promocję zdrowia, a działania takie niekoniecznie musi być nastawione wyłącznie na osiągnięcie zysku w sytuacji podmiotów publicznych.

W ten sposób powstaje swoista struktura celów, która wymaga każdorazowej oceny przydatności danego środka z punktu widzenia celu działalności określonego podmiotu, ale niekoniecznie celu zarobkowego, w sytuacji kiedy podmiot taki nie jest nastawiony na zysk, lecz wykonywanie zadań publicznych.

Działalność Funduszu Składkowego musi zatem opierać się na rozumowaniu, że musi być działalnością racjonalną, gdyż wykonując określone zadania ustawowe, Fundusz Składkowy nie jest zmuszony do uzyskiwania dodatniego wyniku finansowego, gdyż osiągnięcie zysku z ubocznej działalności gospodarczej nie jest jego podstawową działalnością statutową w kontekście jego zadań ustawowych.

W zakresie Informacji zawartej w pkt 2 Oceny Ogólnej dotyczącej nabywania przez Fundusz Składkowy nieruchomości oraz inwestowania poprzez nabywanie udziałów w Towarzystwach Ubezpieczeń Wzajemnych, z którego wynika, że Fundusz Składkowy nie posiada podstaw prawnych do nabywania nieruchomości czy udziałów TUW z uwagi na brzmienie art. 216 ust. 2 Konstytucji, należy wskazać:

Zgodnie z treścią art. 216 ust. 1-2 Konstytucji:

- 1. Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.*
- 2. Nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.*

Zasada zastrzeżenia ustawowego rezerwuje normowanie pewnych sfer życia społecznego lub też pewnych zagadnień jedynie dla ustaw, tj. w drodze parlamentarnego stanowienia prawa. Dokładne określenie i wyznaczenie tego zastrzeżonego jedynie ustawom zakresu życia społecznego (zakresu zagadnień) wygląda w poszczególnych porządkach konstytucyjnych bardzo różnie. Ogólnie można powiedzieć, że cechą wspólną zasady zastrzeżenia ustawowego obowiązującej w poszczególnych państwach jest to, że obejmuje ona swoim zakresem chronione konstytucyjnie prawa i wolności jednostek. W rezultacie ograniczanie tych konstytucyjnie chronionych praw i wolności jednostek, jako objęte zasadą zastrzeżenia ustawowego, jest konstytucyjnie dopuszczalne tylko na podstawie uchwalanych przez parlament ustaw.

W Polsce zasada zastrzeżenia ustawowego wynika bezpośrednio z przepisów Konstytucji, które wprost wymagają, by pewne zagadnienia były normowane tylko w ustawie, względnie też, by były normowane tylko w drodze ustawy, przy czym konsekwencje prawne wynikające z obu powyższych – różniących się literalnym brzmieniem – konstytucyjnych sformułowań są odmienne. Mianowicie sformułowanie: „tylko w ustawie” wskazuje na wolę ustawodawcy konstytucyjnego wykluczenia możliwości normowania określonych w danym przypadku zagadnień przez przepisy rozporządzeń lub innych aktów prawa, nawet jeżeli dane rozporządzenie lub inny akt prawa byłyby wydane na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Natomiast sformułowanie „tylko w drodze ustawy” przesądza, że wprowadzenie do unormowania danej materii powinno dojść w stosownej ustawie i że bez takiej ustawy normowanie danej materii nie jest konstytucyjnie dopuszczalne, niemniej jednak ta nakazana konstytucyjnie droga ustawowa implikuje dopuszczalność upoważniania przez ustawodawcę innych jeszcze organów władzy (wskazanych wyraźnie w Konstytucji RP) do wydania w danej materii rozporządzenia wykonawczego na podstawie ustawy (szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie) i w celu jej wykonania. Konstytucyjne sformułowanie mówiące o konieczności normowania pewnej materii tylko w drodze ustawy nie wyklucza *a priori* konstytucyjnej dopuszczalności delegowania w ustawie normującej daną materię kompetencji do bardziej szczegółowego uregulowania pewnych aspektów tej materii w rozporządzeniu.

„M. Szydło, Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe, Bydgoszcz–Wrocław 2011, s. 105. Zaprezentowane tu stanowisko, zgodnie z którym pomiędzy konstytucyjnymi sformułowaniami: „tylko w drodze ustawy” oraz „tylko w ustawie” występuje wskazana różnica merytoryczna, jest również podzielane przez polski Trybunał Konstytucyjny. W tym kontekście, odnosząc się do sformułowań występujących w art. 22 i 31 ust. 3 Konstytucji RP,

TK stwierdził, co następuje: „W myśl art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej dopuszczalne jest tylko w drodze ustawy. Wymóg zachowania formy ustawy jest w tym przypadku zbliżony do sformułowania art. 31 ust. 3 Konstytucji ustanawiającego ogólne przesłanki ograniczania praw i wolności («mogą być ustanawiane tylko w ustawie»), co pozwala przyjąć, że znaczenie prawne i skutki tych unormowań w znacznej mierze mogą się pokrywać. Nie zachodzi jednak pełna identyczność. Sformułowanie «w drodze ustawy» wskazuje, że do ograniczenia wolności dojść może w każdym razie przy wykorzystaniu ustawy, bez której konstruowanie ograniczenia w ogóle nie może mieć miejsca, ale która może jedynie legitymować ograniczenie dokonane – na podstawie ustawy – w rozporządzeniu. Sformułowanie «tylko w ustawie» wskazuje na wolę ustrojodawcy zasadniczego wykluczenia możliwości, którą otwiera formuła «w drodze ustawy»” (wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87).”

Mając na względzie powyższą argumentację nie sposób zaaprobować stanowiska NIK, że wyłącznie ustawa daje legitymację/podstawę zakupu nieruchomości lub nabycia udziałów towarzystw ubezpieczeń wzajemnych przez Fundusz Składowy.

Powołany przez NIK art. 216 ust. 2 Konstytucji wskazuje wprost, że nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie, a w konsekwencji przesądza, że wprowadzenie do unormowania danej materii powinno dojść w stosownej ustawie i że bez takiej ustawy normowanie danej materii nie jest konstytucyjnie dopuszczalne, niemniej jednak ta nakazana konstytucyjnie droga ustawowa implikuje dopuszczalność upoważniania przez ustawodawcę innych jeszcze organów władzy (wskazanych wyraźnie w Konstytucji RP) do wydania w danej materii rozporządzenia wykonawczego na podstawie ustawy (szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie) i w celu jej wykonania. W przypadku Funduszu Składowego upoważnienie takie wynika z treści art. 76a oraz art. 83 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Odnosząc się do pkt 3 Syntezy Informacji o wynikach kontroli, w aspekcie udzielania wsparcia na podstawie przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w kontekście ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, należy na wstępie wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 2h pkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dalej „dppw”, ogłoszenie wyników otwartego konkursu ofert zawiera w szczególności: nazwę oferenta; nazwę zadania publicznego oraz wysokość przyznanych

środków publicznych. Przepis nie precyzuje, że w Ogłoszeniu wyników należy przyporządkować wysokość dofinansowania każdemu wnioskodawcy z osobna. W związku z tym, że całość planowanego budżety w ramach poszczególnych dofinansowań została podzielona pomiędzy zakwalifikowane Organizacje Fundusz Składkowy w publikowanym dokumencie nie wskazywał ponownie kwoty dofinansowania.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że przepis art. 15 ust. 2h dppw należy interpretować w kontekście do zasad ogłaszania konkursu ofert w trybie art. 15 tej ustawy. Zatem jeżeli organ przyznający dofinansowanie wydał stosowne ogłoszenie w określony sposób np. w prasie, również wyniki muszą znaleźć się w prasie. Natomiast brak w komentowanej ustawie regulacji, czy informacja musi ukazać się w tych samych tytułach, co poprzednie ogłoszenie, jednak z zasady przejrzystości działania administracji publicznej można przyjąć, że byłoby to wskazane. W przypadku natomiast, gdy charakter zadania publicznego, będącego przedmiotem konkursu ofert, na to wskazywał, ograniczono się do ogłoszeń w siedzibie organu, BIP i stronie internetowej, wówczas nie jest wymagane dodatkowe ogłoszenia w prasie. Oczywiście ogłoszenie takie jest pożądane w każdym wypadku ze względu na zasadę działania administracji publicznej, które wzbudza zaufanie obywateli.

W konsekwencji nie można zgodzić się z kontrolującym, że ogłoszenie wyników otwartego konkursu w aspekcie art. 15 ust. 2h dppw. nakłada na Fundusz Składkowy obowiązek umieszczenia w ogłoszeniach wyników otwartego konkursu ofert informacji o wysokości przyznanego dofinansowania poszczególnym wnioskodawcom.

W odniesieniu do dalszych zapisów Informacji, w punkcie dotyczącym Syntezy, NIK wskazała m.in., że Fundusz Składkowy udzielał w okresie do końca 2018 r. dotacje bez właściwej podstawy prawnej, informuje, że zgodnie z Ustawą o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw z 13 kwietnia 2018 r., która weszła w życie 01 stycznia 2019 r., do ubiegania się o wsparcie z Funduszu Składkowego uprawnione są:

- 1) *organizacje pożytku publicznego, które zgodnie ze statutem lub innym dokumentem stanowiącym podstawę ich działania prowadzą działalność na rzecz rolników i członków ich rodzin;*
- 2) *organizacje społeczne i zawodowe, które zgodnie ze statutem lub innym dokumentem stanowiącym podstawę ich działania prowadzą działalność na rzecz rolników i członków ich rodzin;*

3) *związki zawodowe rolników indywidualnych;*

4) *izby rolnicze.*

Wszystkie Organizacje, które otrzymują dofinansowanie ze środków Funduszu Składkowego, prowadzą działalność na rzecz rolników i członków ich rodzin, czego wyrazem była również wcześniejsza współpraca z Funduszem Składkowym

Jednakże w ocenie Funduszu Składkowego, wniosek NIK w powyższym zakresie jest błędny, gdyż art. 77a ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników dotyczy podmiotów realizujących działania wymienione enumeratywnie w ust. 1 tego przepisu. Tymczasem zgodnie z treścią art. 77a ust. 5-6 na rzecz ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz członków ich rodzin mogą być współfinansowane programy zdrowotne i programy polityki zdrowotnej oraz finansowane ubezpieczenia od nieszczęśliwych wypadków.

W konsekwencji wniosek NIK o udzielaniu wsparcia jedynie podmiotom, o których mowa w art. 77a ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników jest błędny i nie znajduje racjonalnego uzasadnienia w kontekście wykładni art. 77a wyżej powołanej ustawy.

W zakresie Informacji pkt 3 Syntezy, NIK wskazuje, że w ramach wspierania, o którym mowa w art. 77a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników zasady otwartych konkursów ofert są podejmowane zgodnie z §8 Zarządzeniem nr 3/2019 Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 18 lutego 2019 roku w sprawie udzielania wsparcia ze środków Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników przez Zarząd Funduszu Składkowego lub osobę przez niego upoważnioną w oparciu o rodzaj i cel działania, możliwości finansowe Funduszu Składkowego, wkład własny organizacji w realizację działania, wielkość planowanego efektu społecznego, zdolności organizacji do realizacji działania (doświadczenie, jakość kadry), ocenę poszczególnych działań dokonaną przez Komisję a także rekomendacje Komisji. Zgodnie z ww. zapisem rekomendacja Komisji jest jednym z elementów procesu decyzyjnego. Na ostateczną decyzję wpływ mogą mieć dodatkowe analizy prowadzone niezależnie od prac komisji. Jest to związane z przesłankami zawartymi w §8 pkt 1-5 Zarządzenia nr 3. Procedura przeprowadzenia konkursu składa się z dwóch etapów. Pierwszy etap odnosi się do badania ofert pod względem formalnym, natomiast drugi etap polega na badaniu ofert w oparciu o kryteria zawarte w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert, ocenia się rodzaj i cel działania, udział środków własnych organizacji, wielkość planowego efektu społecznego oraz zdolności organizacji do realizacji działania. Wszelkie działania związane z udzielaniem dofinansowań podejmowane są na

podstawie i w trybie określonym w Zarządzeniu nr 3/2019 Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 18 lutego 2019 roku w sprawie udzielania wsparcia ze środków Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników przez Zarząd Funduszu Składkowego.

Decyzje w sprawie przyznania dofinansowań poszczególnym Organizacjom podejmowane są przez Zarząd Funduszu Składkowego przede wszystkim w oparciu o Protokoły Komisji konkursowej zawierające ocenę formalną i ocenę kryteriów zawartych w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert (tzw. ocenę merytoryczną).

Na decyzje o wysokości przyznanych środków mają również wpływ dodatkowe analizy prowadzone niezależne od prac komisji konkursowych przez Biuro Zarządu Funduszu Składkowego. Analizy te zawierają przede wszystkim informacje o obszarze działania poszczególnych Organizacji, tzn. czy swoją działalność prowadzą jedynie w obrębie jednej gminy czy może na terenie całego kraju. Im zakres działalności, a tym samym rekrutacji uczestników wypoczynku, jest większy tym wyższa kwota jest przyznawana takim organizacjom. Ponadto wpływ na wysokość dofinansowania ma również jakość współpracy Organizacji z Funduszem, a precyzyjniej stosunek dofinansowania przyznanego w poprzednich projektach do wysokości jego wykorzystania. Im mniejsze wykorzystanie przyznanych środków w analogicznym projekcie w latach poprzednich tym mniejsza kwota dofinansowania jest przyznawana w procedowanym konkursie. Dodatkowe analizy są przekazywane przez Biuro Zarządu przy realizacji każdej procedury konkursowej.

Fundusz Składkowy dokona analizy przepisów wewnętrznych oraz ogłoszeń konkursowych oraz sprecyzuje zasady przyznawania dofinansowań.

Należy jednak w kontekście powyższego wskazać, że przy rozpatrywaniu ofert ocenia się i bierze pod uwagę następujące przesłanki:

- 1) możliwość realizacji zadania publicznego przez odpowiedni podmiot,
- 2) przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego,
- 3) proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których zadania publiczne mają być realizowane,
- 4) planowany przez podmiot biorący udział w konkursie udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego,

- 5) planowany wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków ubiegającego się podmiotu,
- 6) analizę i ocenę realizacji zleconych zadań, jeżeli podmiot biorący udział w konkursie w latach poprzednich realizował zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczania otrzymanych na ten cel środków.

Jednocześnie nie może budzić wątpliwości teza, że organ przyznający dofinansowanie może określić także dodatkowe wymagania dotyczące ofert, gdyż art. 15 dppw nie wyklucza możliwości określenia innych kryteriów (oceny oferty realizacji zadań publicznych niż określone tym przepisem), jeśli tylko nie będą one sprzeczne z samą ustawą (Kontrola następcza udzielania dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku, „Serwis Finansowo-Księgowy” 2005, nr 1-2, s. 118).

Należy również podkreślić, że ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie ustanawia wymóg powołania komisji konkursowej i przeprowadzenia konkursu w każdym przypadku, nawet wtedy, gdy przysłano tylko jedną ofertę.

Natomiast Komisja, kończąc swoje obrady, sporządza ranking złożonych ofert lub rekomendacje dotyczące zlecenia zadania i udzielenia dotacji, a jej zadaniem w każdym wypadku jest opiniowanie ofert, która jednak nie może być uznana za wiążącą dla ostatecznego rozstrzygnięcia konkursu. Organ ogłaszający konkurs może wówczas zaproponować zmiany w ofercie złożonej przez podmiot uczestniczący w konkursie. Jeżeli komisja uzna, np. że nie wszystkie pozycje w planie finansowym oferty są uzasadnione, może dodatkowo zaproponować inną kwotę przyszłej dotacji. Podmiot, który złożył ofertę, nie jest zobligowany do przyjęcia nowych warunków, chyba że się na nie zgodzi, wówczas powinien zmienić załączniki do oferty stanowiące o harmonogramie i kosztorysie oferty.

Stanowisko komisji konkursowej powinno być sporządzone w protokole, do którego będą miały zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (w szczególności art. 68 k.p.a.). Protokół powinien przede wszystkim zawierać rekomendację dotyczącą przyznania dotacji bądź odmowy dotacji (wówczas należy ponadto zawrzeć stosowne uzasadnienie), ewentualnie propozycję zmiany oferty w tym zakresie. Prawidłowo sporządzony protokół jest podstawą późniejszej uchwały lub zarządzenia organu o przyznaniu dofinansowanie podmiotowi, którego oferta została wybrana.

Mając na uwadze powyższą argumentację, wniosek NIK, że przyznawanie dofinansowania w okresie objętym kontrolą nie prowadzono pomiaru i weryfikacji efektów realizacji zadań w ramach ocen merytorycznych jest niezrozumiały i pozbawiony podstaw.

Odnosząc się do Informacji pkt 3 Syntezy ppkt 3 i 6, należy na wstępie wskazać, że analiza regulacji aktów prawnych normujących całokształt materii prawnej odnoszącej się do zasad lokowania wolnych środków pozostający w dyspozycji Funduszu Składkowego nie znajduje się jedynie w nieobowiązującym już rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Rolnictwa Wsi z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej KRUS (Dz.U. z 2017 r., poz. 1286) (zwane dalej „rozporządzeniem”). Dokonanie wykładni przepisu art. 15 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 wyżej wymienionego rozporządzenia wymaga szerszego ujęcia, w szczególności odwołania się do przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305) (zwana dalej u.f.p.). Punktem wyjścia analizy należy uczynić normę art. 48 ust. 3 u.f.p., która stanowi „*Obowiązek określony w ust. 2 obejmuje wolne środki jednostki sektora finansów publicznych znajdujące się w jej dyspozycji, które nie są wydatkowane w określonym dniu na wykonywanie zadań oraz funkcjonowanie danej jednostki*”. Przepis ten określa definicję legalną pojęcia „wolne środki”, od której należy rozpocząć rozważania.

Ustawodawca w § 15 rozporządzenia uzależnił lokowanie wolnych środków przez Fundusz od spełnienia określonych warunków. Co istotne przepis dotyczy „wolnych środków”. Brak zawarcia przez ustawodawcę w rozporządzeniu definicji legalnej tego pojęcia zmusza do analizy użytych w § 15 zwrotów przez pryzmat innych aktów normatywnych, w których taka definicja została zawarta. Przytoczony powyżej przepis art. 48 ust. 3 u.f.p nie pozostawia wątpliwości co do rozumienia „wolnych środków”. Bez wątpienia są to takie środki jednostki sektora finansów publicznych znajdujące się w jej dyspozycji, które nie są wydatkowane na wykonywanie zadań oraz funkcjonowanie danej jednostki. Tym samym nie mamy w tym przypadku do czynienia z jakimikolwiek środkami zgromadzonymi przez Fundusz, a środkami które nie są wydatkowane na określony cel/zadania. Należy mieć na uwadze, iż do momentu, gdy zostanie „nadane” tym środkom przeznaczenie, zawsze będą one miały status „wolnych środków”. Już samo zaplanowanie rozdysponowania ich na cele/zadania ustawowe czy też statutowe statuje zmianę ich przeznaczenia oraz prowadzi do odebrania im przymiotu „wolnych środków”. Odmienna wykładnia prowadziłaby do niemożliwych do zaakceptowania, wręcz absurdalnych konsekwencji, np. brak możliwości wydatkowania środków na utrzymanie posiadanych nieruchomości, brak możliwości zakupu materiałów biurowych. Powyższe

oznacza, że wolne środki to takie, które nie są dysponowane na realizację zadań/celów Funduszu. Tylko w takim przypadku można uznać, iż spełniają one legalną definicję. W ślad za postanowieniem 7 sędziów Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04 stwierdzić należy, że wszelka działalność władcza organu wymaga dla realizacji postawionych zadań wykazania podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Takie uprawnienie niewątpliwie zawiera statut Funduszu.

Zgodnie z dyspozycją § 2 ust. 1 statutu Funduszu wprowadzonego zarządzeniem Nr 35 Ministra Rolnictwa i Rozwoju z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutu Funduszowi Składowemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników (Dz.Urz.MRiRW.2008.30.37 ze zm.) celem Funduszu Składowego jest zarządzanie mieniem Funduszu Składowego, w tym środkami finansowymi pochodzącymi ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w celu zapewnienia środków na finansowanie kosztów określonych w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, Nr 67, poz. 411, Nr 70, poz. 416 i Nr 180, poz. 1112), zwanej dalej "ustawą". Natomiast zgodnie z § 3 ust. 2 statutu Funduszu *„Środki Funduszu Składowego pochodzą również z: 1) zarządzania nabytymi nieruchomościami; 2) prowadzenia działalności gospodarczej, polegającej zwłaszcza na świadczeniu usług w zakresie opieki zdrowotnej i pomocy społecznej”*. Powyższe statuuje, że Fundusz może wydatkować środki na cele związane z jego działalnością i w tym zakresie nie ograniczało go ani rozporządzenie z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej KRUS, ani nie ogranicza obecnie obowiązujący § 12 rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz.U. z 2019 r., poz. 144).

Nie bez znaczenia jest również fakt, iż każdego roku Fundusz Składowy przygotowuje plan rzeczowo-finansowy, w którym wskazywane są wydatki na dany rok w związku z realizacją celów/zadań Funduszu oraz w związku z jego funkcjonowaniem.

Podsumowując, sposób rozumienia pojęć prawnych w prawie zarówno podatkowym jak i w regulacjach dotyczących wydatkowania środków publicznych jest jednym z najistotniejszych etapów procesu stosowania prawa.

Trudne do zaakceptowania jest to, że Kontrolujący w tym przypadku nie dokonuje analizy całościowej przepisów. NIK nie wziął pod uwagę faktu, iż w planie rzeczowo finansowym

sporządzonym na rok 2016 oraz 2017 nabycie udziałów Pocztowego Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych oraz nieruchomości położonej w Supraślu było w nich zawarte.

Nadto Kontrolujący nie dokonał analizy statutu Funduszu, a przede wszystkim przepisu § 2 ust. 1 oraz § 3 ust. 2, w którym wprost wskazano, iż jednym z najważniejszych zadań Funduszu jest zarządzanie swoim mieniem w celu zapewnienia środków na finansowanie kosztów określonych w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, Nr 67, poz. 411, Nr 70, poz. 416 i Nr 180, poz. 1112).

W odpowiedzi na Informację zawartą w pkt 3 Syntezy ppkt 12, Fundusz Składkowy wskazuje, że ocena NIK w tym w zakresie jest błędna. Należy podkreślić, że ocena NIK jest bezpodstawna i opiera się na błędnej interpretacji zarówno ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 2020., poz. 174) (zwana dalej „u.s.r.”) jak i ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2020., poz. 1398) (zwana dalej „u.ś.o.z.”).

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż zgodnie z art. 77a ust. 5 u.s.r. *„Ze środków funduszu składkowego mogą być współfinansowane programy zdrowotne i programy polityki zdrowotnej, polegające na profilaktyce chorób, w tym chorób zawodowych w rolnictwie, dla ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz członków ich rodzin, o których mowa w art. 29 ust. 2”*. W ocenie NIK występujące w nim dwa pojęcia, tj. programy zdrowotne oraz programy polityki zdrowotnej, świadczą o tym, iż należy je rozumieć jako pojęcia tożsame z pojęciami, które występują w u.ś.o.z. Co w konsekwencji doprowadza do wniosku, że należy stosować przepis u.ś.o.z. Fundusz z takim stanowiskiem stanowczo się nie zgadza. Po pierwsze w treści u.s.r. brak odniesienia do przepisów u.ś.o.z. Po wtóre ratio legis przepisu świadczy o zupełnie jego innej wykładni. NIK nie uznał wyjaśnień Funduszu, w szczególności odnoszących się do powołanego stanowiska Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13.03.2020 r., stwierdzając, że w przywołanym stanowisku *„nie wypowiedziano się jakie podmioty i według jakich procedur realizują się konkursy”*. Co więcej NIK w tym zakresie nie przeprowadził dalszych wyjaśnień, w szczególności nie wystąpił do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi czy też do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego o przedłożenie korespondencji, analiz oraz zajęcie stanowiska w sprawie omawianego przepisu, czym naruszył art. 28 u.NIK oraz § 13 pkt 7 oraz pkt 8 Zarządzenia. NIK również nie dokonał analizy procesu legislacyjnego w ramach, którego wprowadzono omawianą regulację.

W treści uzasadnienia projektu ustawy – o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 2334 z dnia 13 marca 2018 r., s. 5-6) wskazano, że *„Ze środków funduszu składkowego będą mogły być współfinansowane programy zdrowotne i programy polityki zdrowotnej, polegające na profilaktyce chorób, w tym chorób zawodowych w rolnictwie, dla ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz członków ich rodzin. Programy te mogą być realizowane przez m. in. instytucje badawcze”*. Projektodawca, w treści uzasadnienia, wprost wskazał, iż zakres podmiotowy jednostek realizujących programy nie musi sprowadzać się tylko i wyłącznie do instytucji badawczych, ale również do innych podmiotów. Taka wykładnia podyktowana jest również brzmieniem art. 48 u.ś.o.z., w którym opisano możliwości realizacji programów zdrowotnych i polityki zdrowotnej wyłącznie przez zamknięty katalog podmiotów. Tym samym łączenie tych dwóch przepisów pozostaje w sprzeczności z ich wykładnią.

Na poparcie powyższego stanowiska, należy przytoczyć treść pisma z dnia 06 lipca 2018 skierowanego przez Pana Rafała Romanowskiego Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi do Pana Adama Sekścińskiego Prezesa KRUS, w treści którego Podsekretarz Stanu zaznaczył, iż *„Możliwość finansowania profilaktycznych badań lekarskich przez FSUSR bez wątpienia będzie dopuszczalna na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, a w szczególności na podstawie art. 77a ust. 5, gdzie przewidziano, że ze środków funduszu składkowego mogą być współfinansowane programy zdrowotne i polityki zdrowotnej, polegające na profilaktyce chorób, w tym chorób zawodowych w rolnictwie, dla ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz członków ich rodzin”* (załącznik nr 1). Trudno zatem odmówić zasadności prezentowanej przez Fundusz wykładni, jeśli tożsame stanowisko posiadało Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, którego to Minister był upoważniony przez Rząd do reprezentowania stanowiska w sprawie ówczesnego projektu ustawy – o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw.

W świetle powyższego, twierdzenie przez NIK, że Fundusz przeprowadził otwarty konkurs na przedmiotowe zadanie bez podstawy prawnej, jest niezasadne. Tym samym wnoszę o wykreślenie z wystąpienia pokontrolnego NIK wniosków oraz uwag w tym zakresie, w szczególności braku przestrzegania zasad legalności.

Mając na względzie powyższe formy i zasady wsparcia ze środków Funduszu Składkowego należy uznać, iż racjonalny ustawodawca przewidział w art. 77a ust. 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników - wbrew stanowisku NIK współfinansowanie przez Fundusz Składkowy zadań w obszarze promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej realizowanej w szczególności

przez organizacje społeczne, zawodowe lub samorządowe w tym przez instytuty badawcze. Przyjmując zatem stanowisko zaprezentowane przez NIK w przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym, że Fundusz Składowy udzielając wsparcia Instytutowi Medycyny Wsi z siedzibą w Lublinie, na podstawie art. 77a ust. 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie przestrzegał zasady legalności, a działanie w tym zakresie jest niezgodne z art. 77a tej ustawy (pkt II oraz pkt IV ppkt 1 wystąpienia pokontrolnego) – stanowisko to w świetle przytoczonej wyżej wykładni przepisu art. 77a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników - uznać należy za nieprawidłowe.

Ponadto twierdzenia, sformułowania, uwagi, oceny i wnioski NIK są wynikiem błędnej wykładni przepisu art. 77a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, co wyklucza ustalenie podstawy faktycznej oraz jego ocenę z punktu widzenia prawa materialnego i wyrzucić musiało istotny wpływ na przyjętą w wystąpieniu pokontrolnym ocenę oraz wnioski.

W kwestii oceny dotyczącej kosztów działań w odniesieniu do ich zakresu rzeczowego w/w Instytutu Medycyny Wsi w Lublinie należy wyjaśnić, iż kwestie dotyczące zasadności rozpoczęcia realizacji zadania, w tym jego współfinansowania, a także oceny kosztów zadania było przedmiotem uprzednich analiz. Fundusz opierając się m. in. na przekazanym przez KRUS dokumencie pt. Pilotażowy „Program profilaktycznych badań okresowych dla rolników” przeznaczony dla osób ubezpieczonych w KRUS z terenu województwa lubelskiego (*załącznik nr 2*) dokonał oceny i zdefiniowania problemu, określił potrzeby, a także cele zadania i cały schemat działania projektu. W treści przytoczonego dokumentu dokonano również wstępnej kalkulacji kosztów. Nie ma więc wątpliwości, wbrew twierdzeniom NIK-u, że Fundusz posiadał wiedzę na temat analiz pozwalających ustalenie celów oraz zasadności zadania, a także zoptymalizowanie efektów działań i kosztów, co wynika pilotażowego „Programu profilaktycznych badań okresowych dla rolników” przeznaczony dla osób ubezpieczonych w KRUS z terenu województwa lubelskiego.

Kolejnym dokumentem, który miał istotne znaczenie na zdefiniowanie celów określonych w omawianym zadaniu objętym otwartym konkursem było przygotowane na zlecenie KRUS opracowanie dotyczące boreliozy oraz kleszczowego zapalenia opon mózgowo-rdzeniowych. NIK nie poczynił ustaleń w zakresie prowadzonych rozmów przez Fundusz z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju i Wsi, a także z KRUS-em. Tym samym dziwi podnoszony argument, iż Fundusz nie przeprowadził wstępnej analizy zasadności przeprowadzanego zadania. Fundusz opierał się na przygotowanych materiałach przez KRUS.

W tym miejscu należy wskazać, że konkurs w powyższym zakresie realizowany był na zasadach pomocniczości, suwerenności, partnerstwa, efektywności i jawności oraz zasady uczciwej konkurencji. Wyrazem tej zasady była właśnie procedura otwartego konkursu ofert, według której każdemu przysługiwało prawo ubiegania się o realizację zadań finansowanych ze środków publicznych a podmiot wnioskujący o ich przyznanie musiał przedstawić ofertę zgodną z zasadami uczciwej konkurencji, a zarazem gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny i oszczędny.

Ponadto, z punktu widzenia zachowania zasady konkurencyjności, dokonanie analizy ilości podmiotów spełniających kryteria określone w ofercie konkursowej, mogłoby budzić wątpliwości co do bezstronności organizatora konkursu. Podtrzymać zatem należy stanowisko, iż Fundusz Składkowy przy opisie przedmiotowego zamówienia oraz sposobie przeprowadzenia konkursu kierował się obiektywnymi kryteriami związanymi z celem przedmiotowego zamówienia mającymi na celu zapewnienie skutecznej profilaktyki związanej ze skutkami chorób odkleszczowych. Kierując się tymi zasadami, Fundusz Składkowy nie był i nie jest zobowiązany do ustalania, czy określone kryteria spełniają określone podmioty, gdyż byłoby to zaprzeczeniem istoty i celu ogłoszenia otwartego konkursu ofert. W konsekwencji Fundusz Składkowy mając cel, który przyświecał istocie prowadzonego postępowania nie miał obowiązku sprawdzania czy i jakie istnieją na rynku podmioty spełniające wymaganiom w zakresie profilaktyki chorób odkleszczowych.

Realizacja zadania z założenia wykazuje kompleksowy charakter działań, który IMW jako jednostka naukowo-badawcza i medyczna może zapewnić w całości we własnym zakresie. IMW dysponuje własnym laboratorium, które specjalizuje się w prowadzeniu badań z zakresu boreliozy i chorób odkleszczowych. W związku z powyższym wszystkie badania wykonywane w ramach profilaktyki wtórnej kierowane były do laboratorium IMW. Zapewniło to szybkość wykonywania badań przez pracowników naukowych IMW bez konieczności przesyłania próbek do innych laboratoriów i wcześniejszego odpowiedniego przygotowania materiału do transportu. W związku z powyższym koszty badań prowadzonych w IMW w porównaniu do innych placówek są wyższe, gdyż obejmują również takie składowe, jak koszty eksploatacyjne pomieszczeń i sprzętu laboratoryjnego, koszty pracownicze oraz inne, na podstawie których szacowane są koszty badań wykonywanych w laboratorium IMW.

Ceny dotyczące konsultacji zakaźnych różnią od innych cen oferowanych na rynku z uwagi na podstawowe założenia projektu, tj. szybkości udzielania konsultacji i stałej dostępności lekarza zakaźnika, będącego również Konsultantem wojewódzkim w dziedzinie chorób zakaźnych.

IMW będący wykonawcą zadania zapewnił natychmiastowy dostęp do konsultacji zakaźnych dla uczestników projektu, których wyniki badań serologicznych wskazywały na występowanie objawów boreliozy (objawy odczuwane w chwili kwalifikacji do projektu – co stanowi odzwierciedlenie profilaktyki wtórnej). W związku z zakresem projektu i jego założeniami do kompleksowości i szybkości udzielania świadczeń w porównaniu do oferty NFZ, konieczne było zabezpieczenie dodatkowych godzin pracy dla lekarza, dostępności gabinetów oraz dyspozycyjności. Wszystkie te składowe przełożyły się na cenę konsultacji, która w innych placówkach może być niższa, ale wiąże się z wydłużonym czasem oczekiwania na każdą wizytę. Zadanie realizacji programu „Kompleksowej opieki nad rolnikami i ich rodzinami w zakresie diagnostyki, leczenia, rehabilitacji i profilaktyki chorób odkleszczowych, ze szczególnym uwzględnieniem boreliozy” określone zostało przez osiągnięcie wskazanych w konkursie celów:

- 1) poprawa świadomości zdrowotnej dotyczącej chorób odkleszczowych pracowników KRUS, a przede wszystkim osób ubezpieczonych w KRUS,
- 2) zmniejszenie liczby pokłuć przez kleszcze poprzez podejmowanie działań profilaktycznych,
- 3) zmniejszenie liczby zakażeń chorobami odkleszczowymi,
- 4) zwiększenie wykrywalności chorób odkleszczowych we wczesnych stadiach rozwojowych,
- 5) zmniejszenie liczby osób z powikłaniami i trwałym inwalidztwem, będących następstwem chorób odkleszczowych,
- 6) zmniejszenie absencji chorobowej i liczby orzeczeń o niepełnosprawności będących następstwem chorób odkleszczowych,
- 7) obniżenie ponoszonych przez NFZ kosztów leczenia, szczególnie postaci przewlekłych,
- 8) zmniejszenie ponoszonych przez KRUS kosztów związanych z absencją chorobową oraz stwierdzoną niepełnosprawnością.

W ramach realizacji ww. zadania określono w szczególności iż mają zostać przeprowadzone badania serologiczne w kierunku boreliozy, w kierunku innych chorób odkleszczowych (m.in. anaplazmoza granulocytarna, babeszjoza, tularemia), konsultacje lekarskie pacjentów z wynikami serologicznymi dodatnimi i/lub wątpliwymi, przeprowadzonymi przez lekarzy specjalistów chorób zakaźnych, konsultacje lekarskie pacjentów u lekarzy neurologów, reumatologów rehabilitacji w warunkach ambulatoryjnych, rehabilitacje ogólnoustrojowe w warunkach stacjonarnych, z zapewnieniem opieki lekarzy rehabilitacji, neurologa,

psychologa i logopedy, leczenia w warunkach szpitalnych, działalność edukacyjna w formie szkoleń dla pracowników KRUS, opracowania konspektu lekcji z przeznaczeniem dla dzieci w wieku szkolnym, opracowania ulotki dla osób ubezpieczonych w KRUS zawierającej informacje dotyczące metod zapobiegania chorobom odkleszczowym.

W kwestii Informacji, o której mowa w pkt 3 Syntezy ppkt 13, Fundusz Składkowy wskazuje, że zgodnie z art. 77a ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników *„Wsparcie, o którym mowa w ust. 1, jest udzielane po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Do udzielenia tego wsparcia stosuje się odpowiednio przepisy art. 13 ust. 2 i 3, art. 14, art. 15 ust. 1-2a, 2f-2j i 4, art. 16 ust. 1, 2 i 6 oraz art. 17-18a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”*. Wykładnia gramatyczna przytoczonego przepisu wskazuje, że wsparcie działań ze sfery zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 6, 10, 15 i 23 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, 1570 i 2020) oraz działań określonych w art. 77a ust.1 pkt 1-3 jest udzielane przy zastosowaniu określonego reżimu proceduralnego, który został określony szczegółowo w treści przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

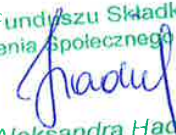
Należy zwrócić uwagę, iż reżim zastosowania przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, które został określone w art. 77a ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie odnosi się do art. 77a ust. 5 powołanej ustawy. Powyższe wynika wprost z zastosowania wykładni językowej treści art. 77a ust. 5. Zgodnie z jego brzmieniem *„Ze środków funduszu składkowego mogą być współfinansowane programy zdrowotne i programy polityki zdrowotnej, polegające na profilaktyce chorób, w tym chorób zawodowych w rolnictwie, dla ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz członków ich rodzin, o których mowa w art. 29 ust. 2”*. Podkreślenia wymaga, że jedną z podstawowych zasad odczytywania znaczenia przepisów prawnych jest danie pierwszeństwa wykładni literalnej. Poszukiwania intencji prawodawcy tworzącego daną normę, przy użyciu wykładni celowościowej czy funkcjonalnej, jest zaś dopuszczalne i konieczne w sytuacji, gdy sformułowanie badanego przepisu nie jest czytelne, nie jest jednoznaczne, dopuszcza różne sposoby jego rozumienia lub też, jeżeli literalne rozumienie przepisu pozostawałoby w sprzeczności z celami, jakie ma realizować dany akt prawny.

W treści omawianej ustawy brak wskazanej przyczyny odstąpienia przez ustawodawcę od zastosowania przepisów ustawy o wolontariacie, do współfinansowania programów związanych ze zdrowiem. Jednak potwierdzenia prezentowanego przez Fundusz stanowiska

można również doszukiwać się w innych aktach normatywnych. W gwooli przykładu zauważyć należy, iż w myśl art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U.z2019r.,poz.2365) w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego mogą uczestniczyć m.in. podmioty, których cele statutowe lub przedmiot działalności dotyczą spraw objętych zadaniami określonymi w art. 2 ww. ustawy, w tym organizacje pozarządowe i podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nadto wymaga również zwrócenia uwagi, iż zgodnie z art. 14. ust. 4 ustawy o zdrowiu publicznym „Do wyboru realizatorów zadań nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych oraz *przepisów o prowadzeniu działalności pożytku publicznego* na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych, o których mowa w rozdziale 2 działu II ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”.

Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, iż przedmiotowe wsparcie nie ma charakteru dotacji w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, o czym świadczy art. 77a ust. 7 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Mając na uwadze powyższą argumentację, informacja NIK w zakresie ppkt 13 Syntezy jest błędna.

Zarząd Funduszu Składowego
Ubezpieczenia Społecznego Rolników

dr Aleksandra Hadzik

6.5. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Prezesa KRUS

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

MARIAN BANAŚ

KPS.430.001.2022
P/21/045

Warszawa, 05 kwietnia 2022 r.

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przedstawionego na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ do informacji o wynikach kontroli „Gospodarowanie majątkiem Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników”.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wszystkie oceny, uwagi i wnioski zawarte w Informacji o wynikach kontroli. Prezes KRUS krytycznie się odnosi do niektórych z nich, przywołując argumenty przedstawione w zastrzeżeniach do wystąpień pokontrolnych, które zostały oddalone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli². Stwierdza także, że „nieprecyzyjne sformułowania zawarte w Ocenie ogólnej i Syntezie, bez szczegółowej analizy dalszej części Informacji, przedstawiają zniekształcony obraz”, nie wskazując jednak, o które sformułowania chodzi. Przykładowo, odnosząc się do pkt 12 Syntezy, stwierdza że „ocena NIK jest bezpodstawną i opiera się na błędnej interpretacji zarówno ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³, jak i ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴. Tymczasem, w tym punkcie w ogóle nie ma mowy o ww. ustawach. Stwierdza się tam, że w ogłoszeniu konkursu na realizację programu zdrowotnego wprowadzono warunki, preferujące jeden podmiot, który zaproponował w ofercie ryczałtowe ceny usług medycznych, znacznie wyższe od rynkowych, co Fundusz zaakceptował⁵. W omawianym zakresie Prezes KRUS stwierdza, że „ceny dotyczące konsultacji zakaźnych różnią się od innych cen oferowanych na rynku z uwagi na podstawowe założenia projektu, tj. szybkości udzielania konsultacji i stałej dostępności lekarza zakaźnika”. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że ta szybkość i dostępność nie miały znaczenia, bowiem realizację programu zdrowotnego zaplanowano na rok, a terminy realizacji badań u porównywanych usługodawców były kilkudniowe. Dodać należy, że Fundusz płacił za testy 320 zł i 120 zł, a według cennika ogólnopolskiej firmy, analogiczne pakiety badań kosztowały odpowiednio 190 zł i 60 zł. Lekarzowi chorób zakaźnych płacono za konsultację 250 zł, a u tej samej osoby można było zamówić prywatną wizytę w placówce służby zdrowia za 140 zł. W swoim stanowisku Prezes KRUS, powołuje się również na analizy przy wyborze chorób leczonych w ramach tego programu, mimo że w trakcie kontroli żadnych analiz w tym zakresie nie przedstawiono. Dodać należy, że choroby leczone w ramach programu mają dla zdrowia rolników marginalne znaczenie, tj. powodują poniżej 1% przyznanych przez KRUS rent. Ponadto program zrealizowano w regionie o niskim poziomie tego rodzaju zachorowań⁶. W omawianym zakresie Prezes KRUS przedstawia również analizę, czy Fundusz mógł współfinansować powyżej opisany program zdrowotny. Mimo, że zagadnienie to zostało szczegółowo omówione w załączniku 6.2. pkt 5 Informacji, to w stanowisku brak jest odniesień do zawartych tam argumentów.

Prezes KRUS stwierdza, że ustalanie wysokości stawek czynszu nie powinno być oceniane tylko w kontekście rachunku ekonomicznego, ale i w aspekcie nałożonych zadań na KRUS. Zadania te są przez KRUS osobno finansowane. W 2020 r. strata na wynajmie i dzierżawie nieruchomości wyniosła 4699,8 tys. zł, z tego większość poniesiono z tytułu zaniżonych czynszów płaconych przez samodzielne zakłady opieki zdrowotnej. W ocenie NIK

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² Uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Nr 18/2021 z dnia 24 marca 2021 r. i Nr 69/2021 z dnia 15 grudnia 2021 r.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 266, ze zm. – dalej ustawa usr.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1285, ze zm.

⁵ Szczegółowo omówiono to na str. 38-39 Informacji.

⁶ Omówiono to w pkt 15 na str. 12-13 Syntezy i na str. 42 części szczegółowej Informacji.

nie można dodatkowo finansować, na koszt rolników, podmiotów będących na własnym rozrachunku ekonomicznym, w których usługi rehabilitacyjne powinny być zamawiane w trybie konkurencyjnym. Omówione przykłady działań Funduszu naruszają zasady gospodarowania, zawarte w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ oraz § 4 ust. 3 Statutu⁸. Zgodnie z tymi regulacjami, Fundusz powinien dokonywać wydatków w sposób celowy i oszczędny kierując się zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Zgodnie z art. 216 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁹ nabywanie, nieruchomości i udziałów przez państwowe osoby prawne, takie jak FSUSR, powinno następować na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Tymczasem Prezes KRUS stwierdza, że ww. artykuł nie wyklucza delegowania takiej możliwości do przepisów wykonawczych. Zdaniem NIK, nie ma możliwości takiej delegacji, a rozporządzenia wykonawcze do ustawy usz. jednoznacznie określają, że wolne środki FSUSR mogą być inwestowane wyłącznie w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa i na lokatach bankowych. Stanowiły o tym § 13, § 15 i § 12 kolejno obowiązujących od 2005 r. rozporządzeń w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego¹⁰. Przepisy te Fundusz naruszał, co omówiono w pkt 4 Syntezy i w szczegółowej części Informacji.

Prezes KRUS stwierdza, że „stanowisko NIK w pkt 3 Syntezy jest całkowicie błędne, gdyż analiza (...) nie wskazuje, aby posiadane przez Fundusz Składowy nadwyżki z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne były sprzeczne z przepisami ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników”. W Informacji w ogóle nie ma takiej tezy, na co wskazuje m.in. pierwszy wniosek NIK ze str. 5 Informacji, dotyczący „przywrócenia zlikwidowanych przepisów ustalających limit kapitałów własnych w dyspozycji Funduszu”. Ponieważ NIK nie kwestionuje legalności gromadzenia środków przez Fundusz, bezprzedmiotowa jest prowadzona analiza w tym zakresie. Gdyby jednak uznać argumentację Prezesa KRUS, że w art. 48 ufp zdefiniowano pojęcie wolnych środków w dyspozycji FSUSR i zasady postępowania z nimi, to według tych przepisów Fundusz byłby podmiotem, o którym mowa w art. 48 ust. 2 ufp i w związku z tym powinien przekazywać wolne środki w depozyt Ministra Finansów, a tym samym nie mógłby ich inwestować. Prezes KRUS kilkakrotnie podnosi w stanowisku, że zgodnie z § 2 ust. 1 Statutu Funduszu jego celem jest zarządzanie swoim mieniem dla zapewnienia środków na finansowanie kosztów określonych w art. 77 ust. 1 ustawy usz. Nie podano jednak, w jaki sposób przepis ten miałby stanowić o sposobie lokowania wolnych środków Funduszu.

Prezes KRUS stwierdza, że art. 15 ust. 2h ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹¹ „należy interpretować w kontekście do zasad ogłaszania konkursu ofert”. NIK nie zgadza się z tą interpretacją. Treść tego przepisu i powszechna praktyka jego stosowania wskazuje, że w ogłoszeniu o wynikach otwartego konkursu ofert podaje się kwoty dotacji przyznanych poszczególnym wnioskodawcom. Nie robiąc tego Fundusz nie tylko naruszał ww. przepis, ale także ograniczał stosowanie zasad uczciwej konkurencji i jawności, o których mowa w art. 5 ust. 3 ww. ustawy.

W ocenie Prezesa KRUS, prowadzenie konkursów ofert świadczy o weryfikacji i pomiarze efektów realizowanych programów. Zwrócić jednak należy uwagę, że Komisje działające w konkursach organizowanych przez FSUSR nie oceniały zamierzonych efektów, a jedynie zamierzone działania. Celem programów miała być profilaktyka zdrowotna, a przedmiotem oceny w konkursach była, co najwyżej, liczba zamierzonych działań, jak pogadanki, wycieczki itp. Nie sprawdzano zatem, co zrealizowano i jak to oddziaływało profilaktycznie. Nie prowadzono też ewaluacji pozwalającej ocenić, co bardziej poprawia zdrowie dzieci i powinno być wyżej ocenione w konkursach. Nie sprawdzano też czy kolonie są najlepszym sposobem profilaktyki zdrowotnej. Dodać przy tym należy, że omawiane w stanowisku prace komisji konkursowych, NIK ocenił na ogół, jako prawidłowe. Krytycznie oceniono natomiast to, że liczba punktów przyznanych przez komisje w trakcie oceny merytorycznej nie przekładała się na wysokość przyznanego przez Fundusz dofinansowania, co naruszało przepisy zarządzenia Nr 3/2019 Zarządu Funduszu z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie udzielania wsparcia ze środków FSUSR.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm. – dalej: ufp.

⁸ Zarządzenie Nr 35 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutu Fundusowi Składowemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników (Dz. Urz. MRiRW Nr 30 poz. 37, ze zm.).

⁹ Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.

¹⁰ Kolejno: Dz. U. Nr 68, poz. 599; Dz. U. poz. 1286; Dz.U. z 2019 r. poz. 144, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.