



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KPS.410.004.01.2021

Pani Aleksandra Hadzik
Prezes Kasy Rolniczego
Ubezpieczenia Społecznego
Zarząd Funduszu Składkowego
Ubezpieczenia Społecznego Rolników

ul. Moniuszki 1A
00-014 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 69/2021 Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli z dnia 15 grudnia 2021 r.

P/21/045 Gospodarowanie majątkiem Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników ul. Stanisława Moniuszki 1a, 00-014 Warszawa (dalej: FSUSR lub Fundusz Składkowy)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksandra Hadzik, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego pełniący z urzędu funkcję Zarządu FSUSR od 29 października 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Adam Sekściński, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego pełniący z urzędu funkcję Zarządu FSUSR, od 4 sierpnia 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zarządzanie posiadanym majątkiem. 2. Zlecenie i dotowanie zadań oraz osiąganie zakładanych celów. 3. Legalność i gospodarność wykorzystania środków.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 oraz okres wcześniejszy i późniejszy obejmujący działania związane ze środkami, których rozliczenie nastąpiło w terminie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Adrian Przepiórka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/26/2021 z 22 kwietnia 2021 r. 2. Tomasz Golaś, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/28/2021 z 26 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli: tom 1 str. 1-4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

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., co wynikało głównie z tego, że składki na ubezpieczenie społeczne znacznie przekraczały wypłacane z tego tytułu świadczenia. W kontrolowanym okresie w każdym roku planowano, zmniejszenie Funduszu Składkowego, a faktycznie następował wzrost jego środków. NIK nie wnosi uwag do przyjętych i stosowanych przez Fundusz zasad inwestowania środków w obligacje i na lokatach bankowych. Natomiast żadnych dochodów nie przynosiły zakupione w 2017 r. udziały Poczтового Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych (dalej: PTUW) za kwotę 27 000 tys. zł.

Strata z działalności gospodarczej, obejmującej wynajmowanie i dzierżawę nieruchomości, wzrosła z 516,1 tys. zł w 2017 r. do 4699,8 tys. zł w 2020 r. Przyczyniło się do tego obniżenie w 2020 r. o 35%-90%³ miesięcznego czynszu pobieranego od Centrów Rehabilitacji Rolników (dalej: CRR), które są niezależnymi zakładami opieki zdrowotnej działającymi na własnym rozrachunku. Zakupiony przez Fundusz Składkowy za 8999,6 tys. zł obiekt w Supraślu wygenerował w latach 2017-2020 koszty utrzymania w wysokości 2093,4 tys. zł, a toczące się postępowania sądowo-administracyjne i karne podważają możliwości wykorzystania tej nieruchomości. Ponadto, w trakcie kontroli stwierdzono, że Fundusz Składkowy opieszale działał w sprawie możliwości właściwego wykorzystania obiektu w Teresinie, który jest niezagospodarowany od 2019 r. Obiekt ten przynosił straty, które po jego zamknięciu zmniejszyły się z 589,6 tys. zł w 2017 r. do 304,1 tys. zł w 2020 r.

NIK krytycznie ocenia przywołany wcześniej zakup obiektu w Supraślu i udziałów PTUW, także dlatego, że transakcje te naruszały art. 216 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴. Stanowi on, 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”. Ustawa usr nie daje FSUSR takich możliwości. Ponadto ww. zakupy były niezgodne z przepisami kolejnych rozporządzeń w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego⁵. Przepisy te stanowiły, że wolne środki FSUSR mogą być lokowane tylko na rachunkach bankowych oraz w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa.

Poza finansowaniem świadczeń z tytułu ubezpieczenia, największe wydatki Fundusz Składkowy ponosił na wspieranie organizacji społecznych działających na rzecz rolników i członków ich rodzin. W latach 2017-2020 wykorzystano na to 102 782,8 tys. zł. Wspieranie tych działań nie zostało poprzedzone udokumentowanymi analizami, ani nie prowadzono badań ewaluacyjnych w tym zakresie. Wsparcia udzielano na podstawie § 2 ust. 2 Statutu FSUSR⁶, który, do końca 2018 r. naruszał zamknięty katalog wykorzystania środków Funduszu Składkowego określony w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁷. Możliwość udzielania omawianego wsparcia w drodze konkursu wprowadził obowiązujący od początku 2019 r. art. 77a ustawy usr. Największe kwoty dofinansowania przekazywano na realizację wypoczynku dla dzieci i młodzieży. W latach 2019-2020 w ramach otwartych konkursów ofert na zorganizowanie kolonii letnich, liczba punktów przyznanych w trakcie oceny merytorycznej nie przekładała się na wysokość przyznanego dofinansowania. Wsparcie otrzymywały podmioty niespełniające wymagań formalnych dotyczących działalności na rzecz rolników i członków

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

³ Wartość dotyczy nieruchomości objętych kontrolą.

⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm., dalej: Konstytucja RP.

⁵ Zakup obiektu w Supraślu naruszał § 13 rozporządzenia 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, dalej rozporządzenie w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej z 2005 r.). Zakup udziałów PTUW naruszał § 15 rozporządzenia 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, dalej rozporządzenie w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej z 2017 r.).

⁶ Statut stanowi załącznik do zarządzenia Nr 35 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie nadania Statutu FSUSR (Dz. Urz. MRiRW Nr 30, poz. 37, ze zm.).

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 266, ze zm., dalej: ustawa usr.

ich rodzin. Ogłoszenia o wynikach przeprowadzonych konkursów nie zawierały informacji o wysokości kwot przyznanych poszczególnym podmiotom, co naruszało art. 15 ust. 2h pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸. FSUSR nie zawsze egzekwował zakazy podzlecenia zadań zawarte w umowach zlecających organizację wypoczynku.

Roczne wydatki na zarządzanie FSUSR wzrosły o 29,3 % z 4579,5 tys. zł w 2017 r. do 5919,5 tys. zł w 2020 r. Wydatki te dotyczyły głównie Biura Zarządu Funduszu Składkowego (dalej: BZ FSUSR) gospodarującego jego majątkiem, bowiem obsługę ubezpieczeń społecznych realizują osobno finansowane oddziały regionalne Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej KRUS). Wzrost wydatków BZ FSUSR wynikał m.in. ze zmiany jego siedziby. Roczny koszt najmu w 2020 r. względem 2017 r. zwiększył się o 66,8%. NIK nie wnosi uwag do metody wyboru tego lokalu. Wynagrodzenia w BZ FSUSR stanowiły w latach 2017-2020 od 75,7 % do 85,7 % kwoty zmniejszeń z tytułu zarządzania Funduszem Składkowym. Suma wynagrodzeń wzrosła w tym okresie o 19,4%, a zatrudnienie w Biurze Zarządu o 19,3%. Niektóre uregulowania dotyczące wynagrodzeń i pojedyncze nagrody przyznawane na tej podstawie były niezgodne art. 7 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zarządzanie posiadanym majątkiem

Opis stanu faktycznego

1.1. Ze środków Funduszu Składkowego finansowane są wydatki określone w art. 77 ust. 1 ustawy usr. Fundusz Składkowy tworzony jest ze składek na ubezpieczenie społeczne oraz innych źródeł określonych w Statucie FSUSR zapewniając pełne pokrycie jego wydatków.

W latach 2017-2020 przypisy z tytułu składek ubezpieczonych wynosiły kolejno: 624 936,4 tys. zł, 608 175,6 tys. zł, 590 378,1 tys. zł oraz 582 158,2 tys. zł, natomiast wartość wypłaconych świadczeń wynosiła 490 771,6 tys. zł w 2017 r., 456 973 tys. zł w 2018 r., 409 126,8 tys. zł w 2019 r. oraz 336 866,5 tys. zł w 2020 r. W okresie tym z Funduszu Składkowego wypłacano świadczenia z tytułu: jednorazowych odszkodowań wynikających z wypadków, które wynosiły kolejno: 66 179,3 tys. zł, 69 623 tys. zł, 63 116,6 tys. zł oraz 45 924,7 tys. zł, zasiłków chorobowych¹¹ w wysokości odpowiednio: 341 305,3 tys. zł, 305 674 tys. zł, 270 775,3 tys. zł i 221 934,3 tys. zł oraz świadczeń macierzyńskich wypłaconych w kwocie kolejno: 83 287 tys. zł, 81 676 tys. zł, 75 234,8 tys. zł, 69 007,5 tys. zł. Rokroczny spadek wysokości wypłacanych świadczeń oraz przypisu z tytułu składek spowodowany był zmniejszającą się liczbą ubezpieczonych rolników oraz pomocników rolników.

(akta kontroli: tom 2 str. 204-208)

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 zaplanowane wydatki 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, z czego wykonano plan w wymiarze 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 oraz 84 191 tys. zł, plan wykonano w wysokości kolejno: 61,4%, 87,2%, 82,1% oraz 82%. Zarząd FSUSR

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm., dalej: ustawa dppw.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2136, dalej: ustawa kominowa.

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Wypłacane zgodnie z art. 14 ust. 1-3 ustawy usr.

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”.

W latach 2017-2020 wartość wypłaconych świadczeń stanowiła odpowiednio: 78,5%, 75,1%, 69,3% oraz 57,9% zebranych składek. Nadwyżka składek dla rolników oraz prowadzona działalność gospodarcza i inwestycyjna w latach 2017-2020 wygenerowała zyski Funduszu Składkowego w wysokości ogółem 244 946,2 tys. zł (50 141,9 tys. zł w 2017 r., 29 990,5 tys. zł w 2018 r., 45 520,4 tys. zł w 2019 r. oraz 119 293,4 tys. zł w 2020 r.), przy czym kapitał własny Funduszu Składkowego na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą wynosił odpowiednio: 686 051,8 tys. zł, 716 042,3 tys. zł, 761 562,8 tys. zł oraz 880 856, 1 tys. zł. NIK zauważa, że w latach 2017-2020 wysokość składki wynosiła 126 zł i nie dostosowywano jej do wysokości świadczeń, pomimo rosnących nadwyżek wpłat nad wypłatami z tytułu ubezpieczenia.

(akta kontroli: tom 1 str.232, 262-263, 293, 295, 351, 353, 417; tom 2 str. 205-208; tom 10 str. 126-127, 327-329)

Z Funduszu Składkowego tworzone odpisy na Fundusz Administracyjny (dalej: FA) – przeznaczony na ekwiwalent ponoszonych wydatków na obsługę ubezpieczeń¹² oraz na Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (dalej: FPIR), w ramach którego realizowano koszty rzeczowe wynikające z wybranych zadań KRUS¹³. Odpisy z Funduszu Składkowego na FA wynosiły: 48 634 tys. zł w 2017 r., 55 189 tys. zł w 2018 r., 72 969 tys. zł w 2019 r. oraz 61 816 tys. zł w 2020 r., natomiast na FPIR: 35 124 tys. zł w 2017 r., 37 462 tys. zł w 2018 r., 39 525 tys. zł w 2019 r. oraz 33 484 tys. zł w 2020 r.¹⁴

W latach 2017-2020 inne zmniejszenia Funduszu Składkowego wynikające z odpisów aktualizujących należności, odsetek z tytułu zwłoki w opłacaniu składek oraz umorzenia należności wynosiły łącznie kolejno: 616,8 tys. zł, 837,8 tys. zł, 49,8 tys. zł oraz 644 tys. zł. W 2019 r. niska, względem lat poprzednich, kwota zmniejszenia Funduszu Składkowego wynikała z niższych odpisów aktualizujących należności w 2017 r. i 2019 r. Ponadto, w 2017 r. Fundusz Składkowy został zmniejszony wyższymi niż w latach poprzednich odsetkami z tytułu zwłoki w opłacaniu składek. Zarząd FSUSR wyjaśnił, że w 2017 r. i 2019 r. niższe odpisy aktualizujące należności wynikały m.in. z analizy stanu należności w BZ FSUSR. Uwzględniała ona ocenę prawdopodobieństwa uregulowania należności niezapłaconych w uzgodnionym terminie, a także należności nieprzeteterminowanych, w przypadku zagrożonej zapłaty oraz kondycję kontrahenta. Natomiast wyższe odsetki z tytułu zwłoki w opłacaniu składek w 2017 r. względem lat poprzednich wynikały z wystąpienia w kilku oddziałach regionalnych KRUS (dalej: OR KRUS) niższych przypisów odsetek od nieopłaconych należności na dzień 31 grudnia 2017 r. niż przypis odsetek na dzień 30 września 2017 r. Zarząd FSUSR wskazał, że kwota odsetek z tytułu zwłoki w opłacaniu składek była niewystarczająca by można było zmniejszyć ją o kwotę spadku przypisu odsetek od nieopłaconych należności.

(akta kontroli: tom 2 str. 204-208; tom 10 str. 156)

Wysokość zmniejszeń z tytułu zarządzania Funduszem Składkowym w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiła: 4579,5 tys. zł¹⁵ 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

¹² Zgodnie z art. 79 ust. 2 pkt 1 ustawy usr Fundusz Administracyjny tworzy się m.in. z odpisów od Funduszu Składkowego w wysokości do 12% planowanych wydatków Funduszu Składkowego.

¹³ Zgodnie z art. 80 ust. 2 pkt 1 ustawy usr Fundusz Prewencji i Rehabilitacji tworzy się m.in. z odpisu od Funduszu Składkowego w wysokości 6,5% planowanych wydatków z tego Funduszu.

¹⁴ Odpisy na FPIR stanowiły odpowiednio: 4,6%, 4,9%, 4,8%, 4,8% planowanych wydatków Funduszu Składkowego.

¹⁵ 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 Dyrektor 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.

ze składkami na ubezpieczenia społeczne, najem pomieszczeń oraz zawarte umowy zlecenia.

(akta kontroli: tom 2 str. 204-208)

Rosnące koszty zarządzania Funduszem Składkowym spowodowane były głównie zmianą czynszu za wynajem lokalu na potrzeby siedziby BZ FSUSR oraz przeznaczeniem większych środków na wynagrodzenia. 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. Oznacza to, że koszty najmu powierzchni biurowych na potrzeby siedziby BZ FSUSR z 2020 r. względem 2017 r. zwiększyły się o 66,8%. Wzrost czynszu spowodowany był zmianą siedziby BZ FSUSR w 2019 r.¹⁶. Nowa lokalizacja siedziby BZ FSUSR była oddalona o około 1 km od poprzedniego miejsca, powierzchnia użytkowa zwiększyła się z 301,6 m² na 532,8 m², a względem poprzedniej umowy, wynajmujący obciążony był dodatkowo kosztami opłat eksploatacyjnych oraz opłatami za media. Zarząd FSUSR wskazał, że wynajmowana poprzednio siedziba BZ FSUSR na zajmowanych piętrach nie posiadała sanitariatów, a pomieszczenie socjalne z uwagi na kształt nie umożliwiało spożywania w nim posiłków i pozostawało bez podłączenia do bieżącej wody. Większość pokoi, BZ FSUSR zlokalizowana była od strony nasłonecznionej, co przy braku klimatyzacji w okresie letnim znacznie wpływało na komfort pracy. Ponadto pomieszczenia archiwum i serwerowni nie spełniały podstawowych wymogów, a budynek wymagał remontu. Wybór lokalizacji nowej siedziby BZ FSUSR poprzedzony był rozeznaniem rynku. Opis ponoszonych, na wynagrodzenia oraz umowy zlecenia i o dzieło kosztów przedstawiono w pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego, który poświęcono wyłącznie tej tematyce.

(akta kontroli: tom 2 str.203, 290-321, 400-419; tom 10 str. 192, 197-208, 383)

Poza przypisem z tytułu składek osób ubezpieczonych Fundusz Składkowy zwiększany był m.in. przypisem odsetek z tytułu zwłoki w opłacaniu składek oraz nieopłaconych należności, który wynosił 1529,1 tys. zł w 2017 r., 6217 tys. zł w 2018 r., 5437,5 tys. zł w 2019 r. oraz 5947,1 tys. zł w 2020 r.¹⁷, nienależnie pobranymi świadczeniami w wysokości: 2589,3 tys. zł w 2017 r., 2227,4 tys. zł w 2018 r., 1721 tys. zł w 2019 r. oraz 1318,1 tys. zł w 2020 r., a także innymi zwiększeniami (przeniesieniem nadpłat przedawnionych, rozwiązaniem odpisów aktualizujących należności, z tytułu zmiany przynależności terytorialnej ubezpieczonych oraz innymi), które łącznie wynosiły: 29 422,3 tys. zł w 2017 r., 7544,5 tys. zł w 2018 r., 9766,2 tys. zł w 2019 r. oraz 4644 tys. zł w 2020 r. Znaczne zwiększenie Funduszu Składkowego w 2017 r. podyktowane było rozwiązaniem odpisów aktualizujących należności w wysokości 26 093,4 tys. zł. Wynikało to ze zmiany okresu przedawnienia z 10 do pięciu lat, wprowadzonego nowelizacją art. 41b ustawy usr¹⁸.

FSUSR sporządzał plany finansowe i rzeczowe, które były zatwierdzane przez Zarząd FSUSR i przyjmowane uchwałą Rady Nadzorczej FSUSR (dalej: RN FSUSR)¹⁹. Plany finansowe obejmowały stan funduszu na koniec i początek roku, dla przychodów zwiększenia ze składek oraz ujęte w jednej kwocie pozostałe przychody, natomiast dla wydatków planowane kwoty poszczególnych rodzajów świadczeń i obowiązkowe odpisy na inne fundusze. Plany rzeczowe zawierały m.in. prognozowaną liczbę ubezpieczonych, liczbę i wysokość świadczeń oraz wysokość składki. Szczegółowy podział wydatków realizowanych przez BZ FSUSR obejmujący koszty wynikające m.in. z zarządzania FSUSR w tym inwestycji w nieruchomości i ich remonty oraz przychody i wydatki z działalności OR KRUS zawierano w uzasadnieniu do planu rzeczowo-finansowego. Uzasadnienie do planu

¹⁶ 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.

¹⁷ Niższa wysokość przypisu odsetek z tytułu zwłoki w opłacaniu składek ma związek ze zmianą długości okresu przedawnienia.

¹⁸ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. z 2011 r. poz. 1378) wprowadziła zmianę przepisu określonego w art. 41b ustawy usr.

¹⁹ Podstawę gospodarki finansowej Funduszu Składkowego stanowi roczny plan rzeczowo-finansowy zatwierdzany jest przez RN FSUSR na podstawie § 12 ust. 1, § 14 ust. 1 oraz § 11 ust. 1 rozporządzeń w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej z 2005 r. i 2017 r. oraz rozporządzenia 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).

rzeczowo-finansowego przedstawiano RN FSUSR przed zatwierdzeniem planu rzeczowo-finansowego.

(akta kontroli: tom 1 str. 128-129; tom 2 str. 53-58,62-66, 80-84, 204-208; tom 10 str. 126, 157)

1.2. 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.

(akta kontroli: tom 1 str. 232, 293, 351)

W okresie objętym kontrolą średnia etatyżacja w BZ FSUSR z uwzględnieniem absencji wynosiła: w 2017 r. - 24,9 etatów²⁰, z czego 21,7 z nich dotyczyło stanowisk administracyjnych i 3,2 etatu stanowisk kierowniczych, w 2018 r. - 27,7 etatów, w tym 24,8 etatów dotyczyło stanowisk administracyjnych, a 2,9 etatu stanowisk kierowniczych, w 2019 r. 28,6 etatów, z czego na 26,6 etatach zatrudniono pracowników administracyjnych, a na dwóch kierownictwo oraz w 2020 r. - 29,7 etatów, z czego 27,7 etatów zajmowali pracownicy administracyjni i dwa etaty kierownictwo. Wzrost zatrudnienia pomiędzy 2017 r. i 2020 r. wynoszący średnio 4,8 etatu spowodowany był m.in. zatrudnieniem inspektora danych osobowych w 2020 r. (0,5 etatu) oraz pracowników na stanowiskach administracyjno-biurowych. Zmniejszenie liczby etatów i osób zatrudnionych na stanowisku kierowniczym wynikało z vacatu na stanowisku zastępcy dyrektora BZ FSUSR. Analiza zatrudnienia w BZ FSUSR w działach realizujących podobne zadania nie wykazała istotnych rotacji pracowników.

(akta kontroli: tom 3 str.12-16, 26)

Struktura organizacyjna FSUSR unormowana była na podstawie regulaminu organizacyjnego BZ FSUSR²¹ (dalej: regulamin organizacyjny)²². Warunki wynagradzania za pracę, wysokość i zasady przyznawania pracownikom stawek miesięcznego uposażenia na określonym stanowisku oraz wypłaty nagród zostały unormowane w regulaminie wynagradzania FSUSR²³. Zgodnie z jego postanowieniami wynagrodzenia miesięczne mogą być waloryzowane raz w roku, wybranym pracownikom²⁴, przysługuje dodatek funkcyjny w wysokości od 20 do 40%, a wszystkim pracownikom, którzy sumiennie wypełniali swoje obowiązki premia miesięczna w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego oraz po przepracowaniu całego roku kalendarzowego prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Regulamin wynagradzania w Funduszu Składkowym zakładał wydzielenie funduszu na nagrody w wysokości 20% planowanych środków na wynagrodzenia. Środki te przeznaczono na:

- a) nagrody uznaniowe kwartalne za wzorowe wypełnianie swoich obowiązków, przejawianie inicjatywy w pracy i podnoszenie jej wydajności oraz jakości jak również za nadzwyczajne osiągnięcia w pracy zawodowej;
- b) inne nagrody uznaniowe i okolicznościowe.

²⁰ 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.

²¹ Dokument ustanowiony zarządzeniem 14/2016 Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Biura Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Został uchylony zarządzeniem nr 3/2017 Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 8 lutego 2017 r. wraz ze zmianami dokonanymi zarządzeniem nr 3/2020 Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 13 lutego 2020 r.

²² Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym obowiązującym od dnia 8 lutego 2017 r. w skład BZ FSUSR wchodziło kierownictwo Biura Zarządu (Dyrektor, Zastępca Dyrektora i Główny Księgowy) oraz komórki organizacyjne (audytor wewnętrzny, radca prawny, stanowiska ds. obsługi sekretariatu biura, legislacji i kontroli, pracy ds. pracowniczych, informatyki, ubezpieczeń wzajemnych dla rolników oraz zespoły ds. nieruchomości i zamówień publicznych, wspierania programów społecznych oraz finansowo-księgowy).

²³ W okresie objętym kontrolą obowiązywały: Regulamin Wynagradzania Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników, ustanowiony zarządzeniem nr 03/2010 Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 11 sierpnia 2010 r. oraz Regulamin Wynagradzania Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników ze zm. ustanowiony zarządzeniem nr 11/2019 Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 13 maja 2019 r.

²⁴ Zgodnie z obowiązującym regulaminem pracownikom zatrudnionym na stanowiskach dyrektora, zastępcy dyrektora, głównego księgowego, radcy prawnego, audytora wewnętrznego lub głównego specjalisty.

W obowiązujących regulacjach normujących zasady wynagradzania osób zatrudnionych w Funduszu Składkowym decyzję o wysokości nagród uznaniowych kwartalnych dla dyrektora BZ FSUSR, audytora wewnętrznego i inspektora danych osobowych podejmował Zarząd Funduszu Składkowego natomiast dla zastępcy dyrektora, głównego księgowego oraz pracowników podległych dyrektorowi - Dyrektor BZ FSUSR. Wysokości i terminy wypłaty innych nagród uznaniowych i okolicznościowych pozostawały w kompetencjach Zarządu FSUSR lub osoby przez niego upoważnionej.

Opis nieprawidłowości dotyczących naruszenia art. 7 ustawy kominowej, niezgodności wewnętrznych regulacji z tym aktem normatywnym oraz wprowadzenia w wewnętrznych regulacjach przepisów z mocą wsteczną zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* na str. 9 wystąpienia.

(akta kontroli: tom 1 str. 42-64, 66, 91-98)

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 obce²⁵. 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.

(akta kontroli: tom 1 str. 152)

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.

(akta kontroli: tom 2 str. 203)

Z tytułu umów zleceń dotyczących usług prawnych, w tym pomocy, poradnictwa, sporządzania opinii oraz zastępstwa procesowego Fundusz Składkowy poniósł wydatki netto w wysokości 120 tys. zł za 2017 r., 84 tys. zł za 2018 r. oraz po 60 tys. zł za okresy od 11.01.2019 r. do 10.01.2020 r. i od 11.01.2020 r. do 10.01.2021 r.. Na koniec poszczególnych lat na podstawie umowy o pracę na stanowiskach radców prawnych zatrudniano: cztery osoby na 2,3 etatu²⁶ w 2017 r., dwie osoby na 1,75 etatu w 2018 r., jedna osoba na 0,75 etatu w 2019 r. oraz dwie osoby na 1,25 etatu w 2020 r.

Prawidłowość i celowość wybranych umów cywilnoprawnych dotyczących usług związanych ze świadczonymi usługami polegającymi na utrzymaniu nieruchomości FSUSR została opisana w pkt 3.2. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom 2 str. 187-192)

1.3. Koszty funkcjonowania Rady Rolników w latach 2017-2020 wynosiły odpowiednio: 807,1 tys. zł, 857,9 tys. zł, 867,2 tys. zł oraz 761,6 tys. zł. Największy ich zakres stanowiły ryczałty na wynagrodzenia wynoszące kolejno: 349,5 tys. zł, 394 tys. zł, 413,5 tys. zł oraz 399,4 tys. zł oraz koszty obsługi w wysokości odpowiednio: 263,8 tys. zł, 280,4 tys. zł, 296,3 tys. zł oraz 312,4 tys. zł. Nieco mniej przeznaczono na koszty podróży, które w okresie tym wynosiły odpowiednio: 119,8 tys. zł, 122,8 tys. zł, 110,5 tys. zł, 30,1 tys. zł²⁷,

²⁵ 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.

²⁶ 0,8 etatu zajmowała osoba na dłuższej usprawiedliwionej nieobecności.

²⁷ Znaczny spadek kosztów podróży w 2020 r. spowodowany był przede wszystkim wprowadzeniem na terenie kraju stanu epidemii COVID-19, który przyczynił się do ograniczenia mobilności.

oraz pozostałe koszty (m.in. artykuły spożywcze) o wartości kolejno: 37,3 tys. zł, 36,5 tys. zł, 36,5 tys. zł i 19,7 tys. zł²⁸.

(akta kontroli: tom 2 str. 5; tom 10 str. 383)

Wypłacane wynagrodzenia przewodniczącego, jego zastępców i członków Rady Rolników odpowiadały stawkom ich uposażenia, określonym w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 października 2006 r. w sprawie trybu zgłaszania kandydatów na członków Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników oraz regulaminu i zasad wynagradzania jej członków²⁹.

(akta kontroli: tom 10 str. 35, 39, 377-378)

Zgodnie z przyjętą praktyką unormowaną w zarządzeniu w sprawie obsługi Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników i jej Komisji przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego³⁰, obsługą prac Rady Rolników w zakresie prowadzenia spraw osobowych, organizowania posiedzeń oraz współpracy z BZ FSUSR członków Rady Rolników i jej Komisji zajmował się Zespół Obsługi Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Sprawami związanymi z przygotowaniem listy wynagrodzeń, wypłatą uposażenia oraz rozliczaniem kosztów obsługi z Funduszem Składkowym na rzecz Rady Rolników i jej Komisji zajmowało się natomiast Biuro Finansowe Centrali KRUS. Koszty funkcjonowania Rady Rolników przekazywane były raz w miesiącu przez BZ FSUSR zaliczkowo na konto FA na poczet ponoszonych przez KRUS z tego tytułu kosztów³¹. W przypadku, gdy poniesione koszty były niższe lub wyższe od wielkości przekazanej zaliczki powstała różnica zostawała wyrównywana do realnie poniesionych kosztów wynikających z przekazanych faktur.

(akta kontroli: tom 2 str. 28-32)

Nadzór nad Funduszem Składkowym pełniła RN FSUSR. Poniesione koszty na rzecz funkcjonowania RN FSUSR w latach 2017-2020 wynosiły kolejno: 123,5 tys. zł, 138,1 tys. zł, 145,3 tys. zł oraz 137,3 tys. zł. Największy zakres kosztów związanych z jej funkcjonowaniem stanowiły ryczałty na wynagrodzenia. W poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiły one: 106,1 tys. zł w 2017 r., 127 tys. zł w 2018 r., 128,6 tys. zł w 2019 r. oraz 130,4 tys. zł w 2020 r., przy czym średnie miesięczne wynagrodzenie członków RN wynosiło: 1,1 tys. zł w 2017 r. oraz 1,3 tys. zł w latach 2018-2020. Wysokość uposażenia członków RN FSUSR nie przekraczała limitów uposażenia, określonych w rozporządzeniu w sprawie zasad wynagradzania. Pozostałe wydatki wynikające z kosztów podróży, usług hotelarsko-gastronomicznych, noclegów oraz zakupionych artykułów spożywczych stanowiły niewielki odsetek ponoszonych kosztów na rzecz funkcjonowania RN FSUSR. W okresie 2017-2020 ich wysokość wynosiła łącznie: 17,4 tys. zł, 11,1 tys. zł, 16,7 tys. zł oraz 6,9 tys. zł.

(akta kontroli: tom 2 str. 6; tom 10 str. 377-378, 383)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Naruszenie art. 7 ustawy kominowej polegające na wypłacaniu nagród osobie zatrudnionej na stanowisku głównego księgowego Funduszu Składkowego, niezgodności regulaminu wynagradzania Funduszu Składkowego z powszechnie obowiązującymi normami prawa oraz ustanowieniu w zarządzeniu nr 11/2019 Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 13 maja 2019 r. norm obowiązujących z mocą wsteczną.

²⁸ Poza wskazanymi kategoriami kosztów z tytułu funkcjonowania Rady Rolników ponoszono także koszty wynikające z noclegów oraz usług łączności.

²⁹ Dz. U. Nr 189, poz. 1394, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania.

³⁰ Zarządzenie nr 21 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 30 października 2014 r. w sprawie obsługi prac Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników i jej Komisji przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego uchylone zarządzeniem nr 22 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie obsługi prac Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników i jej Komisji przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

³¹ Wysokość zaliczki wynosiła 1/12 planowanych kosztów z tytułu obsługi prac członków Rady Rolników w danym roku.

Z wyjaśnień Prezesa KRUS wynika, 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. Funkcjonowanie KRUS opiera się na czterech funduszach oraz trzech funduszach celowych, a ustawodawca w art. 76 ust. 2a ustawy usr wprost wskazał, które z funduszy należy zaliczać do państwowego funduszu celowego. Prezes KRUS wyjaśniła, że w art. 1 ustawy kominowej wskazano podmioty, do których ma ona zastosowanie. Wyliczenie ma charakter zupełny, co znaczy, że podmioty spoza katalogu nie podlegają jej przepisom. W jej ocenie ustawa kominowa nie ma zastosowania do Funduszu Składkowego także, ze względu iż nie został on wskazany jako „państwowa jednostka organizacyjna” wśród katalogu zawierającego wykaz podmiotów opublikowanych na stronie dane.gov.pl.

NIK nie podziela przedstawionej przez Zarząd FSUSR argumentacji, przy czym zgadza się z tezą, że Fundusz Składkowy nie jest funduszem celowym. Przywołany katalog opublikowany na rządowej stronie zawiera wykaz państwowych jednostek organizacyjnych, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych lub do działania w imieniu Skarbu Państwa nie przesądza on o stosowaniu ustawy kominowej, co do podmiotów w nim ujętych. W ocenie NIK FSUSR jest państwową osobą prawną finansowaną z publicznych składek, która jest jednostką sektora finansów publicznych. Przyjęte w art. 1 ust. 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. 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 skutkowało naruszeniem art. 7 ustawy kominowej, zgodnie z którym, osobom o którym mowa 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 Składkowego. Ponadto w § 6 zarządzenia nr 11/2019 Zarządu Funduszu Składkowego 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.

(akta kontroli: tom 1 str. 43-44, 50-51, 69, 77, 87, 91-98; tom 3 str. 10-12; tom 10 str. 161-163, 180, 192-194, 209-252, 329)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, FSUSR w sposób nie w pełni prawidłowy zarządzał posiadany majątkiem. NIK zwraca uwagę, że w latach 2017-2020 wysokość składki nie była dostosowywana do wysokości świadczeń, pomimo rosnących nadwyżek wpłat nad wypłatami z tytułu ubezpieczenia.

2. Zlecenie i dotowanie zadań oraz osiągnięcie zakładanych celów

Opis stanu faktycznego

2.1. Największe wydatki niezwiązane ze świadczeniami ubezpieczeniowymi Fundusz Składkowy ponosił na programy społeczne, tj. programy działań na rzecz rolników i członków ich rodzin, realizowane na zlecenie FSUSR przez podmioty wspierane finansowo z jego środków na podstawie § 2 ust. 2 Statutu FSUSR i art. 77a ust. 1, 5 i 6 ustawy usr.

Wsparcie na działania ze sfery zadań publicznych udzielane było organizacjom pożytku publicznego; organizacjom społecznym i zawodowym; związkom zawodowym rolników indywidualnych i izbom rolniczym. W latach 2017-2020 wydatki FSUSR z tytułu wspierania organizacji społecznych działających na rzecz rolników i członków ich rodzin zostały zaplanowane w wysokości 130 500 tys. zł i zrealizowane w wysokości 102 782,8 tys. zł. W kolejnych latach było to odpowiednio 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. zł³², 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.

(akta kontroli: tom 2 str. 204-208; tom 4 str. 507)

W ramach konkursów na organizację wypoczynku letniego w formie kolonii dla dzieci i młodzieży w latach 2017-2020 wpłynęło łącznie 297 ofert na kwotę 92 748,1 tys. zł, dofinansowanie zostało przyznane 255 projektom, zaś 42 zostały odrzucone. Odwołania zostały wniesione przez 77 wnioskodawców (w ramach odwołań kwestionowano zarówno nieprzyznanie pomocy jak i przyznanie jej w kwocie niższej od wnioskowanej). 52 z nich zostało rozpatrzonych pozytywnie (w 15 przypadkach projekty uzyskały dofinansowanie, zaś w pozostałych 37 zostało ono zwiększone) zaś 25 negatywnie. Wartość przyznanego dofinansowania wyniosła 51 231 tys. zł, zaś faktycznie wykorzystanego i rozliczonego³³ 39 876,9 tys. zł³⁴.

(akta kontroli: tom 4 str. 229-235, 244-248, 317-324, 335-340, 507-508)

W ramach konkursów na organizację wypoczynku letniego w formie półkolonii dla dzieci i młodzieży wpłynęło łącznie 111 ofert na kwotę 13 511,3 tys. zł, dofinansowanie zostało przyznane 94 projektom, zaś 17 zostało odrzuconych. Odwołania zostały wniesione przez 14 wnioskodawców, 11 z nich zostało rozpatrzonych pozytywnie (w trzech przypadkach projekty uzyskały dofinansowanie, zaś w pozostałych ośmiu zostało ono zwiększone), a trzech negatywnie. Wartość przyznanego dofinansowania wyniosła 5783,3 tys. zł, zaś faktycznie wykorzystanego i rozliczonego³⁵ 4025,9 tys. zł³⁶.

(akta kontroli: tom 4 str. 236-238, 249-253, 325-328, 341-343, 507-508)

W ramach konkursów na organizację wypoczynku zimowego dla dzieci i młodzieży wpłynęło łącznie 238 ofert na kwotę 49 661,3 tys. zł, dofinansowanie zostało przyznane 202 projektom, zaś 36 zostało odrzuconych. Odwołania zostały wniesione przez 73 wnioskodawców, 45 z nich zostało rozpatrzonych pozytywnie (w 12 przypadkach projekty uzyskały dofinansowanie, zaś w pozostałych 33 zostało ono zwiększone), a 28 negatywnie. Wartość przyznanego dofinansowania wyniosła 22 442,4 tys. zł, zaś faktycznie wykorzystanego i rozliczonego³⁷ 18 106,1 tys. zł.

(akta kontroli: tom 4 str. 239-243, 306-316, 329-334, 507-508)

W ramach konkursów na inne wsparcia zorganizowanych w latach 2019-2020 wpłynęło 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, 150 z nich zostało rozpatrzonych pozytywnie (w 126 przypadkach projekty uzyskały dofinansowanie, zaś w pozostałych 24 zostało ono zwiększone), a 40 zostało

³² W tym 20 102 tys. zł w ramach konkursów i 15 355,9 tys. zł bez procedury konkursowej.

³³ Wg stanu na 10 sierpnia 2021 r.

³⁴ Do rozliczenia pozostają środki przekazane w formie zaliczki dla ośmiu organizatorów w łącznej kwocie 760 tys. zł.

³⁵ Wg stanu na 10 sierpnia 2021 r.

³⁶ Do rozliczenia pozostają środki przekazane w formie zaliczki dla dwóch organizatorów w łącznej kwocie 65,6 tys. zł.

³⁷ Wg stanu na 10 sierpnia 2021 r.

rozpatrzonych negatywnie. Wartość przyznanego dofinansowania wyniosła 20 178,3 tys. zł, zaś faktycznie wykorzystanego i rozliczonego³⁸ 18 016,3 tys. zł³⁹.

(akta kontroli: tom 4 str. 118-228, 507-508)

Na dofinansowanie każdej z form wypoczynku dzieci i młodzieży (kolonie letnie, półkolonie letnie, wypoczynek zimowy) w każdym roku objętym kontrolą ogłaszano po jednym otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego. W ramach innych wsparć przeprowadzono: dwa konkursy (po jednym w roku 2019 i 2020) w zakresie ratownictwa i ochrony ludności⁴⁰, jeden konkurs w 2019 r. w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, porządku publicznego oraz działań ratowniczych na rzecz ludności wiejskiej⁴¹, dwa konkursy (oba w 2019 r.) w zakresie ochrony i promocji zdrowia⁴² oraz jeden konkurs w 2019 r. w zakresie działalności na rzecz rolników i członków ich rodzin poprzez realizację programu „Kompleksowej opieki nad rolnikami i ich rodzinami w zakresie diagnostyki, leczenia, rehabilitacji i profilaktyki chorób odkleszczowych, ze szczególnym uwzględnieniem boreliozy”⁴³. W latach 2017-2018 dofinansowania zadań z zakresu innych wsparć były udzielane bez procedury konkursowej, co zostało opisane w pkt 2.2. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom 4 str. 508; tom 5 str. 39-99, 250-264, 314-328)

2.2. W latach 2017-2018 r.⁴⁴ zlecenie zadań podmiotom zewnętrznym prowadzone było na podstawie § 2 ust. 2 Statutu FSUSR, zgodnie z którym 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. Zdaniem NIK przepis ten wykracza poza dyspozycję art. 77 ust. 1 ustawy usr, gdyż nie przewidywał on możliwości przeznaczania środków Funduszu Składkowego na finansowanie tego typu działalności. Ustalenia w tym zakresie zostały przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na podstawie § 2 ust. 2 Statutu FSUSR część dofinansowań była udzielana po ogłoszeniu i przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert (wypoczynek letni w formie kolonii, wypoczynek letni w formie półkolonii oraz wypoczynek zimowy), a pozostałe zadania dofinansowano na podstawie decyzji Zarządu Funduszu Składkowego, w oparciu o przedkładane wnioski o dofinansowanie. Szczegółowe zasady udzielania wsparcia, o którym mowa powyżej, zostały uregulowane w zarządzeniu nr 03/2016 Zarządu FSUSR z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie udzielania wsparcia ze środków FSUSR (ze zm.)⁴⁵.

(akta kontroli: tom 5 str. 2-20)

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

³⁸ Wg stanu na 10 sierpnia 2021 r.

³⁹ Do rozliczenia pozostają środki w kwocie 1001,5 tys. zł.

⁴⁰ 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.) – wartość przyznanego dofinansowania 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.) – wartość przyznanego dofinansowania 4704,3 tys. zł.

⁴¹ 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. – wartość przyznanego dofinansowania 2259,7 tys. zł).

⁴² Wsparcie działań promujących ochronę zdrowia i profilaktykę zdrowotną wśród rolników i członków ich rodzin (maj 2019 r.) – wartość przyznanego dofinansowania 1677,9 tys. zł; Wsparcie działań na rzecz rolników i członków ich rodzin w obszarze polityki społecznej zdrowotnej oraz edukacyjnej (wrzesień 2019 r. – wartość przyznanego dofinansowania 497,2 tys. zł).

⁴³ Wartość przyznanego dofinansowania to 1997 tys. zł.

⁴⁴ 1 stycznia 2019 r. zaczął obowiązywać art. 77a ustawy usr 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).

⁴⁵ Dalej: zarządzenie nr 03/2016 w sprawie udzielania wsparcia ze środków FSUSR.

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

(akta kontroli: tom 5 str. 2-20; tom 6 str. 83-86, 344-376; tom 7 str. 175-181)

Zdaniem NIK 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, ponieważ wniosek nie zawierał informacji nie tylko, na jakie konkretne zadania projektowe przewidziano wydatki, ale nawet, na jakie ich kategorie (np. w przypadku wniosków dotyczących wypoczynku/szkolenia dzieci i młodzieży na podstawie wniosku nie można określić jakie kwoty zostały zaplanowane na transport, zakwaterowanie czy wyżywienie uczestników).

Wnioski podlegały weryfikacji pod względem formalnym (kompletności oraz formy), a także w razie potrzeby w zakresie zgodności z regulacjami Statutu FSUSR. Decyzję o udzieleniu wsparcia lub odrzuceniu wniosku podejmował Zarząd lub osoba przez niego upoważniona biorąc pod uwagę

- możliwości finansowe Funduszu Składowego;
- 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.

(akta kontroli: tom 6 str. 30-33, 112-116)

W ramach naborów na inne formy wsparcia w latach 2017-2018, dofinansowanie zostało przyznane 523 projektom. Wartość przyznanego dofinansowania wyniosła 15 355,9 tys. zł, zaś faktycznie wykorzystanego i rozliczonego 10 397,3 tys. zł. Było to spowodowane głównie odstępianiem od realizacji programu pilotażowego pt. „Aktywny i Zdrowy Senior Rolnik”.

(akta kontroli: tom 4 str. 457-482, 508)

Szczegółowym badaniem objęto cztery przedsięwzięcia:

- 1) Zorganizowanie wyjazdowych warsztatów szkoleniowych dla ok. 370 dzieci i młodzieży z terenów wiejskich, realizowanych w ramach promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej. Wyjazdy zostały zrealizowane przez Fundację „Szansa dla Gmin” w okresie lipiec-sierpień 2017 r. Wartość dofinansowania zgodnie z porozumieniem⁴⁶ wynosiła 277,5 tys. zł, zaś wartość dofinansowania rozliczonego 264,8 tys. zł.

(akta kontroli: tom 6 str. 1-54)

- 2) Zorganizowanie wyjazdowych warsztatów szkoleniowych dla 350 dzieci i młodzieży z terenów wiejskich, realizowanych w ramach promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej. Wyjazdy zostały zrealizowane przez Caritas Diecezji Łomżyńskiej w okresie czerwiec-lipiec 2017 r. Wartość dofinansowania zgodnie z porozumieniem⁴⁷ wynosiła 262,5 tys. zł, zaś wartość dofinansowania rozliczonego 259,5 tys. zł.

(akta kontroli: tom 6 str. 87-134)

- 3) Pilotażowy program profilaktyki stresu pt. „STOP STRES” przeznaczony dla osób narażonych na stres pourazowy związany z Afrykańskim Pomorem Świń (dalej: Program STOP STRES). Program był realizowany przez Instytut Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki w okresie od 17 września do 31 grudnia 2018 r. Wartość dofinansowania zgodnie z porozumieniem⁴⁸ wynosiła 500,7 tys. zł i została rozliczona w pełnej wysokości.

(akta kontroli: tom 6 str. 166-389)

⁴⁶ Porozumienie nr FS-451-567/337/17 z 9 sierpnia 2017 r.

⁴⁷ Porozumienie nr FS-451-566/229/17 z 28 czerwca 2017 r.

⁴⁸ Porozumienie nr FS-451.598.439.18 z 24 września 2018 r.

- 4) Pilotażowy program pt. „Aktywny i Zdrowy Senior Rolnik” w zakresie kompleksowego systemu opieki i rehabilitacji nad osobami starszymi z obszarów wiejskich objętych ubezpieczeniem społecznym rolników wraz z towarzyszącym projektowi badaniem interdyscyplinarnym. Wartość dofinansowania zgodnie z porozumieniem⁴⁹ wynosiła 5000 tys. zł. Program nie został zrealizowany – porozumienie w sprawie jego realizacji zostało wypowiedziane przez FSUSR.

(akta kontroli: tom 7 str. 1-186)

W przypadku przedsięwzięć polegających na zorganizowaniu wyjazdowych warsztatów szkoleniowych dla dzieci i młodzieży z terenów wiejskich, realizowanych w ramach promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej zrealizowanych przez Fundację „Szansa dla Gmin” oraz Caritas Diecezji Łomżyńskiej, stwierdzono, że ich zakresy, terminy oraz miejsca realizacji, a także wysokość udzielonego wsparcia w przeliczeniu na jednego uczestnika odpowiadały zasadom obowiązującym w ramach otwartego konkursu ofert na zorganizowanie wycieczki letniej w 2017 r. w formie kolonii w ramach promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej. Obaj organizatorzy brali udział w konkursie – Fundacja „Szansa dla Gmin” otrzymała dofinansowanie do organizacji wycieczki dla 1200 dzieci, co było maksymalną liczbą określoną w zasadach konkursu, zaś oferta Caritas Diecezji Łomżyńskiej obejmująca wycieczkę dla 450 dzieci została odrzucona wskutek nieuzupełnienia braków formalnych.

(akta kontroli: tom 6 str. 1-165)

Program „STOP STRES” został zainicjowany decyzją Grupy zadaniowej do zwalczania ASF. Wzięło w nim udział 51 rolników z 11 gmin z województwa lubelskiego. Uczestnicy zostali poddani przesiewowym badaniom psychologicznym ukierunkowanym na ocenę nasilenia stresu i jego ewentualnych konsekwencji dla stanu zdrowia psychicznego. Na tej podstawie 31 osób zakwalifikowano do pogłębionej diagnozy psychologicznej oraz włączono do programu rehabilitacji psychosomatycznej realizowanej w warunkach stacjonarnych w Klinice Rehabilitacji z Pododdziałem Rehabilitacji Neurologicznej Instytutu Medycyny Wsi im. W. Chodźki w Lublinie. Całkowity koszt Programu wyniósł 547 tys. zł, z czego 500,7 tys. zł pochodziło z dofinansowania FSUSR. Koszty pobytu uczestników Programu w Klinice Rehabilitacji zostały dofinansowane kwotą 201,8 tys. zł, koszty związane z zaangażowaniem personelu medycznego (wynagrodzenie psychologów, konsultacje, koszty zaangażowania do realizacji projektu lekarzy POZ) – 114,3 tys. zł, koszty administracyjne (kierowanie projektem, rozliczanie) – 100 tys. zł, koszty przygotowania raportu ewaluacyjnego – 80 tys. zł, zaś pozostałe koszty (dojazd uczestników, narzędzia badawcze) – 4,6 tys. zł.

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 ASF, 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.

(akta kontroli: tom 6 str. 166-389)

Projekt pilotażowy „Aktywny i Zdrowy Senior Rolnik” miał na celu stworzenie modelu kompleksowego systemu opieki i rehabilitacji nad osobami starszymi z obszarów wiejskich objętych systemem rolniczego ubezpieczenia społecznego. Umowa ramowa o współpracy pomiędzy KRUS, FSUSR i Polskim Towarzystwem Zdrowia Publicznego (dalej: PTZP) - wykonawcą projektu, została podpisana 18 maja 2017 r. Porozumienie w sprawie realizacji projektu nr FS-451/608/410/17 pomiędzy FSUSR i PTZP zostało podpisane 4 października

⁴⁹ Porozumienie nr FS-451/608/410/17 z 4 października 2017 r.

2017 r. Projekt miał być realizowany w pięciu etapach w okresie od 1 września 2017 r. do 31 marca 2020 r. Wartość Projektu to 5034,7 tys. zł, w tym 5000 tys. zł ze środków FSUSR i 34,7 tys. zł wkładu własnego realizatora. Zrealizowany został tylko pierwszy etap projektu. W 2019 r. KRUS wypowiedział umowę ramową zaś FSUSR porozumienie, uzasadniając to faktem, iż materiał przekazany przez operatora jest nieakceptowalny od strony merytorycznej i obciążony licznymi brakami i uchybieniami polegającymi między innymi na powieleniu w znacznej części treści innego dokumentu. Ponadto Projekt był realizowany ze znaczącym opóźnieniem w stosunku do przewidzianego porozumieniem harmonogramu. z 12 marca 2021 r. zostało wszczęte przez Zarząd FSUSR postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji określającej przypadającą do zwrotu kwotę dofinansowania, które zostało przekazane w postaci zaliczki w kwocie 77,3 tys. zł.

(akta kontroli: tom 7 str. 1-186)

2.3. Obowiązujący od początku 2019 r. art. 77a ustawy usr wprowadził podstawę prawną udzielania dofinansowania ze środków Funduszu Składowego. Szczegółowe zasady udzielania wsparcia, o którym mowa powyżej, zostały uregulowane w zarządzeniu nr 3/2019 Zarządu FSUSR z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie udzielania wsparcia ze środków FSUSR (ze zm.)⁵⁰.

Badaniem objęto dwa konkursy ofert spośród 11 przeprowadzonych w latach 2019-2020. Dotyczyły one realizacji zadania publicznego w zakresie działalności na rzecz dzieci i młodzieży poprzez organizację wypoczynku letniego w formie kolonii dla dzieci i młodzieży w 2019 i 2020 r.⁵¹.

Ogłoszenia o 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.

(akta kontroli: tom 5 str. 21-36; tom 7 str. 328-391; tom 8 str. 1)

W ramach obydwu konkursów mogły być składane oferty na realizację zadania polegającego na organizacji wypoczynku letniego w formie kolonii odpowiednio w 2019 r. i 2020 r. z programem promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej dla dzieci rolników objętych rolniczym systemem ubezpieczenia społecznego. Wysokość zaplanowanych środków na realizację zadania wynosiła w obu przypadkach 13 000 tys. zł. Intensywność wsparcia ze środków FSUSR nie mogła przekraczać 80% kosztów rzeczywiście poniesionych i udokumentowanych. Wartość dofinansowania do wypoczynku jednego dziecka nie mogła przekroczyć kwoty 750 zł w przypadku kolonii zorganizowanych w ośrodku wypoczynkowym lub w domu wczasowym lub pensjonacie oraz 500 zł w przypadku kolonii zorganizowanych pod namiotami. Dofinansowanie dla jednej organizacji mogło być przyznane dla maksymalnie 1000 dzieci. Z udzielonego dofinansowania mogły być finansowane:

- zakwaterowanie⁵²;
- wyżywienie;
- transport⁵³;
- ubezpieczenia NNW dla kadry pedagogicznej oraz dzieci, które ukończyły 16 rok życia oraz ubezpieczenia OC kadry pedagogicznej;
- opieka nad dziećmi przez wykwalifikowaną kadrę pedagogiczną i opiekę medyczną;
- wydatki z tytułu promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej, w tym zajęć sportowych;
- wydatki z tytułu promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej polegającej na zorganizowaniu wycieczek turystyczno-krajoznawczych z poznawaniem danego regionu.

Kwota dofinansowania wypłacana była w dwóch transzach – pierwsza transza była wypłacana po podpisaniu umowy o wsparcie i przed rozpoczęciem pierwszego turnusu, zaś

⁵⁰ Dalej: zarządzenie nr 3/2019 w sprawie udzielania wsparcia ze środków FSUSR.

⁵¹ Zakres wsparcia był zgodny z art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy dppw.

⁵² Zakwaterowanie w budynkach ośrodków wypoczynkowych lub domach wczasowych lub pensjonatach itp., posiadających pełne węzły sanitarne, wydzielone pomieszczenia zbiorowego żywienia oraz pokoje mieszkalne dla maksymalnie sześciu osób każdy, o jak najwyższym standardzie lub zakwaterowanie uczestników pod namiotami.

⁵³ Koszt transportu nie mógł przekroczyć 20% wartości rzeczywiście udzielonego dofinansowania.

druga po zaakceptowaniu przekazanej przez organizatora dokumentacji rozliczeniowej z realizacji całego zadania.

(akta kontroli: tom 5 str. 250-264, 314-328)

Pierwszy konkurs został ogłoszony w dniu 26 marca 2019 r. Termin składania ofert upływał 3 kwietnia 2019 r. Wpłynęło 79 ofert na kwotę 24 016,2 tys. zł. Do dofinansowania wybrano 60 projektów⁵⁴. 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.

(akta kontroli: tom 4 str. 3-5, 229-235, 451-453; tom 5 str. 276-339)

Drugi konkurs został ogłoszony w dniu 14 kwietnia 2020 r. Termin składania ofert upływał 21 kwietnia 2020 r. Wpłynęło 58 ofert na kwotę 20 421,7 tys. zł. Do dofinansowania wybrano 48 projektów⁵⁵. Wpłynęło 13 odwołań, które zostały rozpatrzone pozytywnie. Po procedurze odwoławczej łączna liczba projektów wybranych do dofinansowania wzrosła do 53. Podpisano 48 umów o wsparcie⁵⁶, dla których łączna kwota dofinansowania ze środków FSUSR wyniosła 10 162 tys. zł. Kwota dofinansowania na podstawie zaakceptowanych rozliczeń wyniosła 5447,6 tys. zł.

(akta kontroli: tom 4 str. 76-78, 244-248, 378-380; tom 5 str. 213-275)

Dla obu konkursów zostały powołane Komisje konkursowe⁵⁷ oraz Komisje odwoławcze⁵⁸. Komisje w 2019 r. pracowały w składach trzyosobowych, zaś w 2020 r. w składach czteroosobowych. Członkowie komisji złożyli oświadczenia o bezstronności.

(akta kontroli: tom 5 str. 214-221, 244-249, 278-279, 309-313)

Weryfikacja i ocena ofert konkursowych pod względem formalnym polegała na sprawdzeniu ofert pod kątem ich kompletności, poprawności sporządzenia, terminowości wpływu oraz kwalifikowalności wnioskodawcy.

Ocena merytoryczna była dokonywana w oparciu o „Szczegółowe kryteria oceny ofert konkursowych i zasady przyznawania punktacji dotyczące konkursu na realizację zadania publicznego w zakresie działalności na rzecz dzieci i młodzieży – organizacja wypoczynku letniego w formie kolonii dla dzieci i młodzieży z dofinansowaniem FSUSR”, które były zatwierdzone przez Zarząd FSUSR. Przedmiotem oceny były:

- zgodność tematyczna zadania z konkursem (zorganizowanie różnorodnych form aktywnego wypoczynku, promowanie zdrowego trybu życia, zorganizowanie wycieczek turystyczno-krajoznawczych);
- możliwość realizacji zadania przez organizację (wkład osobowy, wkład rzeczowy, doświadczenie w realizacji podobnych zadań);
- przewidywane efekty społeczne i rezultaty zadania;
- dotychczasowa współpraca z FSUSR;
- udział własnych środków finansowych;
- udział środków pozyskiwanych z innych źródeł finansowania;
- wysokość wpłat rodziców/opiekunów;
- rzetelność przygotowania oferty.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Pięciu organizatorów zrezygnowało z uzyskanego dofinansowania.

⁵⁷ Zarządzenia nr 8/2019 z dnia 27 marca 2019 r. oraz nr 6/2020 z dnia 21 kwietnia 2020 r. Zarządu FSUSR w sprawie powołania Komisji konkursowej.

⁵⁸ Zarządzenia nr 14/2019 z dnia 28 maja 2019 r. oraz nr 8/2020 z dnia 9 czerwca 2020 r. Zarządu FSUSR w sprawie powołania Komisji odwoławczej.

(akta kontroli: tom 5 str. 265-275, 329-339; tom 6 str. 216-219, 222-225; tom 8 str. 2-5, 324-327)

Wyniki konkursów, ogłaszane przez FSUSR nie zawierały kwot środków przyznanych poszczególnym podmiotom, co było niezgodne z art. 15 ust. 2h pkt 3 ustawy dppw. Ustalenia w tym zakresie zostały przedstawione w części dotyczącej nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom 5 str. 340-341)

Szczegółowym badaniem objęto próbę 41 projektów, w tym 21 realizowanych w roku 2019 i 20 realizowanych w roku 2020. Z każdego roku wybrano w sposób celowy po pięć projektów z najwyższymi kwotami uzyskanego wsparcia, najwyżej ocenionymi merytorycznie, najniżej ocenionymi merytorycznie i ocenionymi negatywnie na etapie oceny formalnej⁵⁹. Dodatkowo do próby dobrano jeden projekt realizowany przez organizatora, który dwukrotnie złożył wniosek o dofinansowanie w ramach tego samego konkursu.

(akta kontroli: tom 7 str. 328-391)

Ocena formalna projektów była prowadzona w sposób prawidłowy, z wyłączeniem projektów złożonych przez organizację, które w statucie lub innym dokumencie stanowiącym podstawę ich działania nie przewidywały prowadzenia działalności na rzecz rolników i członków ich rodzin. Ustalenia w tym zakresie zostały przedstawione w części dotyczącej nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom 5 str. 153-161, 175-189; tom 7 str. 199-280)

Ocena merytoryczna projektów była prowadzona w sposób prawidłowy, za wyjątkiem oceny projektu złożonego w 2019 r. przez Stowarzyszenia Inicjatyw Lokalnych w ramach kryterium nr 7 (wysokość wpłat rodziców/opiekunów). Zgodnie ze „Szczegółowymi kryteriami oceny ofert konkursowych i zasadami przyznawania punktacji dotyczącymi konkursu na realizację zadania publicznego w zakresie działalności na rzecz dzieci i młodzieży – Organizacja wypoczynku letniego w formie kolonii dla dzieci i młodzieży z dofinansowaniem FSUSR” obowiązującymi w roku 2019, w ramach kryterium nr 7, przy ocenie kryterium należy brać pod uwagę stosunek procentowy wysokości wpłat rodziców/opiekunów wskazanych w ofercie konkursowej przez organizatora względem ogólnego kosztu turnusu na jednego uczestnika. 0 pkt powinno zostać przyznane w sytuacji, gdy wpłaty rodziców/opiekunów wyniosą 20% i więcej, 1 pkt – gdy wyniosą one od 10,00% do 19,99%, 2 pkt – gdy wyniosą one od 0,01% do 9,99%, zaś 3 pkt, gdy nie będą pobierane. W ofercie Stowarzyszenia Inicjatyw Lokalnych wskazano, że wysokość wpłat rodziców/opiekunów wyniesie 187,50 zł, co stanowi 20% ogólnego kosztu turnusu na jednego uczestnika (937,50 zł). Przedmiotowa oferta otrzymała w ramach tego kryterium 2 pkt, mimo że zgodnie ze szczegółowymi zasadami powinna otrzymać 0 pkt. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu FSUSR było to spowodowane omyłką, która jednak nie miała wpływu na wybór organizatora. NIK podziela to stanowisko, uznając iż omyłka miała charakter jednostkowy i nie miała negatywnego wpływu na całość oceny dokonanej przez Komisję konkursową.

(akta kontroli: tom 5 str. 329-339; tom 7 str. 328-391; tom 8 str. 2-5; tom 10 str. 143-160)

Punktacja przyznana poszczególnym ofertom przez Komisję konkursową powinna stanowić dla Zarządu FSUSR podstawę do rozstrzygnięcia o przyznaniu bądź odmowie przyznania wsparcia dla poszczególnych organizacji oraz o wysokości dofinansowania⁶⁰. Zdaniem NIK ocena dokonywana przez komisje konkursowe w objętych badaniem konkursach stanowiła podstawę do podjęcia decyzji o przyznaniu lub nieprzyznaniu dofinansowania (wszystkie projekty, które przeszły pozytywnie ocenę formalną były kierowane do oceny merytorycznej i uzyskiwały dofinansowanie, zaś projekty ocenione negatywnie go nie otrzymywały). Natomiast decyzje, co do wysokości przyznanego dofinansowania były podejmowane przez Zarząd w oderwaniu od liczby punktów uzyskanych przez oferty w ramach oceny merytorycznej. Ustalenia w tym zakresie zostały przedstawione w części dotyczącej nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom 5 str. 21-36; tom 7 str. 328-391)

⁵⁹ Żaden projekt nie został oceniony negatywnie na etapie oceny merytorycznej, tj. wszystkie projekty, które pozytywnie przeszły ocenę formalną uzyskały dofinansowanie.

⁶⁰ Zgodnie z § 6 ust. 11 Załącznika nr 1 do zarządzenia nr 3/2019 w sprawie udzielania wsparcia ze środków FSUSR.

W 41 ofertach objętych próbą organizatorzy wnioskowali o dofinansowanie wypoczynku dla 22 845 dzieci. Łączna planowana wartość projektów wynosiła 26 749,9 tys. zł, w tym 17 118,4 miało stanowić dofinansowanie ze środków FSUSR, 7997,8 tys. zł wpłaty rodziców/opiekunów, 1110,7 tys. zł wkład własny organizatorów i 523 tys. zł inne źródła (darowizny od sponsorów oraz środki przekazane przez jednostki samorządu terytorialnego). Do dofinansowania wybrano 37 projektów (w tym sześć w wyniku procedury odwoławczej), zaś umowy o wsparcie podpisano z 36 organizatorami⁶¹. Na ich mocy przewidziano wypoczynek dla 15 188 dzieci (dofinansowanie FSUSR: 11 389,3 tys. zł).

Wg stanu na 10 sierpnia 2021 r. rozliczone zostały 33 projekty. W ich ramach wypoczynek został zorganizowany dla 10 841 dzieci (dofinansowanie ze środków FSUSR zostało przyznane dla 10 782 spośród nich⁶²), spośród 13 938 przewidzianych w umowach o wsparcie (77,8%). Mniejsza od zaplanowanej liczba uczestników kolonii wystąpiła zwłaszcza w roku 2020 (2147 osób wobec 929 osób w roku 2019) i była spowodowana mniejszym zainteresowaniem wynikającym z epidemii COVID-19.

(akta kontroli: tom 5 str. 378-380, 451-453; tom 7 str. 328-391)

2.4. W latach 2017-2020 pomoc na inicjowanie i wspieranie rozwoju ubezpieczeń dla rolników i członków ich rodzin, prowadzonych przez towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, przewidziana w art. 66 ust. 1 ustawy usr nie była udzielana.

(akta kontroli: tom 2 str. 1-7, 204-208)

Corocznie FSUSR zawierał natomiast umowy w zakresie grupowego ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków i chorób dzieci osób objętych społecznym ubezpieczeniem rolników w pełnym zakresie. Ubezpieczenie obejmowało dzieci (do ukończenia 16 roku życia) pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym z rodzicami lub opiekunami prawnymi, z których przynajmniej jedno było objęte w pełnym zakresie ubezpieczeniem społecznym rolników w KRUS oraz rodziców lub opiekunów prawnych ww. dziecka będących rolnikami (wyłącznie w zakresie ryzyka śmierci wskutek nieszczęśliwego wypadku).

Umowa na okres od 14 października 2016 r. do 13 października 2017 r. została zawarta z Sopockim Towarzystwem Ubezpieczeń Ergo Hestia S.A. Wykonawca został wyłoniony przez FSUSR w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Umowy na kolejne okresy: 14 października 2017 r. do 13 października 2018 r., 14 października 2018 r. do 31 grudnia 2019 r. i 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. zostały zawarte z PTUW bez stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych⁶³, do czego FSUSR, posiadając udziały w ww. Towarzystwie, był uprawniony na mocy postanowień art 103 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej⁶⁴. Kwestie związane z posiadaniem przez FSUSR udziałów w towarzystwach ubezpieczeń wzajemnych zostały omówione w pkt 3.1. wystąpienia pokontrolnego.

Wydatki FSUSR związane z finansowaniem umów ubezpieczeniowych, o których mowa powyżej wyniosły w badanym okresie 50 542 tys. zł⁶⁵. Dodatkowo poniesiono wydatki związane z członkostwem w Związku Wzajemności Członkowskiej „AGRO” w ramach PTUW w kwocie 7003,6 tys. zł⁶⁶.

(akta kontroli: tom 4 str. 507; tom 9 str. 1-37)

2.5. Fundusz Składkowy w okresie objętym kontrolą nie prowadził ewaluacji zleczanych zadań. Jak wyjaśniła Dyrektor BZ FSUSR, Fundusz Składkowy zbierał i analizował opinie i uwagi m.in. od uczestników projektów czy osób bezpośrednio związanych z ich realizacją. Zasadność kontynuowania wsparcia w dotychczasowym kształcie i zakresie potwierdza

⁶¹ Jeden organizator zrezygnował z podpisania umowy.

⁶² Koszty związane z działem w koloniach 59 dzieci zostały uznane za niekwalifikowalne na etapie rozliczenia przez FSUSR. Głównym powodem niekwalifikowalności było nieprzedłożenie zaświadczeń z KRUS o objęciu rolniczym systemem ubezpieczenia społecznego lub pobieranie renty lub emerytury z KRUS obejmujących dane jednego z rodziców lub opiekunów prawnych.

⁶³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: ustawa Pzp.

⁶⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1130, ze zm.

⁶⁵ 12 817,7 tys. zł w 2017 r., 13 692,3 tys. zł w 2018 r., 12 032 tys. zł w 2019 r. i 12 000 tys. zł w 2020 r.

⁶⁶ 3598,4 tys. zł w 2019 r. i 3405,3 tys. zł w 2020 r.

także duże zainteresowanie ze strony wnioskodawców, jak również opinie przedstawicieli organizacji społecznych działających na terenach wiejskich oraz członków RN FSUSR, którzy jako przedstawiciele społeczności rolniczej, znają jej problemy i potrzeby, a także opinie o działaniach podejmowanych przez FSUSR. FSUSR opierał się również na analizach i badaniach przeprowadzanych przez KRUS oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które poprzez określenie strategii rozwoju obszarów wiejskich określają również kierunki działania FSUSR.

Fundusz Składkowy pomimo przeznaczania corocznie znacznych środków finansowych na wspieranie działań mających na celu profilaktykę zdrowotną nie badał, czy inne potencjalnie możliwe do realizacji działania mogące służyć celom profilaktycznym nie byłyby bardziej optymalne z punktu widzenia założonych celów.

W kontrolowanym okresie realizowano następujące programy o charakterze pilotażowym:

- „Aktywny i Zdrowy Senior Rolnik”. Program pilotażowy w zakresie kompleksowego systemu opieki i rehabilitacji nad osobami starszymi obszarów wiejskich objętych ubezpieczeniem społecznym rolników wraz z towarzyszącym projektowi badaniem interdyscyplinarnym,
- „Stop Stres”. Program pilotażowy profilaktyki przeznaczony dla osób narażonych na stres pourazowy związany z afrykańskim pomorem świń.

Informacje dot. realizacji ww. projektów zostały zawarte w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli: tom 9 str. 38-40)

2.6. Kontrola realizacji projektów dofinansowanych ze środków FSUSR była prowadzona przez FSUSR oraz przez OR KRUS na podstawie informacji przekazywanych przez FSUSR. W przypadku wypoczynku letniego w formie kolonii w 2019 r. kontrolą objęto 272 turnusy⁶⁷, zaś w 2020 r. – 106 turnusów⁶⁸. Przedmiotem kontroli były: sprawy organizacyjne i zakwaterowanie; stan liczbowy turnusu, transport dzieci i ubezpieczenia; kwalifikacje kadry pedagogicznej; opieka lekarska i pielęgniarska; promocja zdrowia i profilaktyka zdrowotna dzieci i młodzieży; wyżywienie. Z analizy wyników kontroli wynika, że turnusy wypoczynku letniego były w większości właściwie zorganizowane, kontrolowane ośrodki wypoczynkowe spełniały standardy zakwaterowania i zapewniały wygodne warunki odpoczynku dla dzieci, programy promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej były realizowane, a uczestnikom zapewniano urozmaicony program pobytu. Dodatkowo, w roku 2020 skontrolowano i nie stwierdzono istotnych uchybień w zakresie przestrzegania wytycznych Głównego Inspektora Sanitarnego oraz ustanowionych przez Radę Ministrów ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem na terytorium Polski stanu epidemii.

Najczęściej stwierdzanymi w trakcie kontroli nieprawidłowościami były: nieprzestrzeganie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie wypoczynku dzieci i młodzieży⁶⁹ w zakresie zasad i terminu zgłoszenia wypoczynku, o którym mowa w art. 92d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁷⁰, oraz w zakresie posiadania dokumentów potwierdzających kwalifikacje oraz niekaralność kadry pedagogicznej, brak ubezpieczenia NNW dla dzieci, które ukończyły 16 rok życia oraz kadry pedagogicznej, niewystarczająca opieka lekarska i pielęgniarska, niezadowolający stan obiektów, w których umieszczeni byli uczestnicy kolonii, niezapewnienie pięciu posiłków dziennie, brak informacji o dofinansowaniu wypoczynku ze środków FSUSR.

(akta kontroli: tom 9 str. 41-230)

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, iż wsparcie kierowane do organizacji społecznych jest wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem i trafia do odbiorców końcowych uprawnionych do jego otrzymania.

Zgodnie z regulacjami umów o wsparcie operatorzy zobowiązani byli do zapewnienia zakwaterowania w budynkach ośrodków wypoczynkowych, domach wczasowych,

⁶⁷ 11 kontroli przeprowadził FSUSR i 261 OR KRUS.

⁶⁸ Siedem kontroli przeprowadził FSUSR i 99 OR KRUS.

⁶⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 452, ze zm.

⁷⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1327, ze zm.

pensjonatach lub innych miejscach, posiadających pełne węzły sanitarne, wydzielone pomieszczenia zbiorowego żywienia – stołówki oraz pokoje mieszkalne dla maksimum sześciu osób każdy, o jak najwyższym standardzie lub zakwaterowanie uczestników pod namiotami⁷¹. Uczestnicy powinni mieć również zapewnione całodzienne wyżywienie – pięć posiłków dziennie, tj. śniadanie, drugie śniadanie, obiad, podwieczorek, kolacja i suchy prowiant na powrót z turnusu, zorganizowane przez wybrany ośrodek wypoczynkowy lub dom wczasowy lub pensjonat lub inne miejsce w własną kuchnię. Koszty transportu⁷² mogły obejmować maksymalnie 20% wartości rzeczywiście udzielonego dofinansowania na dany turnus.

Z analizy projektów objętych próbą, które zostały rozliczone wg stanu na dzień 10 sierpnia 2021 r. wynika, że średnia planowana we wnioskach wartość projektów w przeliczeniu na jedno dziecko wynosiła 1161 zł, z czego 750 zł miało być pokryte ze środków FSUSR, 351⁷³ z wpłat rodziców/opiekunów, 45 zł w wkładzie własnym organizatorów i 15 zł z innych źródeł. Średni, faktycznie wykazany w rozliczeniach, koszt projektu⁷⁴ w przeliczeniu na jedno dziecko wyniósł 1096 zł, z czego 750 zł pokryto ze środków FSUSR, zaś 345 zł z pozostałych źródeł. Zatem różnica pomiędzy kosztami zaplanowanymi i faktycznie poniesionymi wyniosła 65 zł w przeliczeniu na jedno dziecko.

(akta kontroli: tom 7 str. 328-391; tom 8 str. 228-254)

Na etapie wniosku o dofinansowanie organizatorzy nie deklarowali jaka część kosztów zostanie przeznaczona na poszczególne kategorie wydatków i nie było to przedmiotem oceny przez komisje konkursowe. Efektywność wydatkowania środków FSUSR została zapewniona poprzez wprowadzenie maksymalnej kwoty dofinansowania wypoczynku w przeliczeniu dla jednego dziecka na poziomie 750 złotych w przypadku kolonii zorganizowanych w ośrodku wypoczynkowym lub domu wczasowym lub w pensjonacie i 500 zł w przypadku kolonii zorganizowanych pod namiotami. Przy czym dofinansowanie nie mogło stanowić więcej niż 80% rzeczywiście poniesionych i udokumentowanych kosztów pobytu na turnusie. W przypadku niespełnienia tego warunku na etapie rozliczenia udzielonego wsparcia FSUSR, zgodnie z regulacjami umów o wsparcie, pomniejszała wartość należnego dofinansowania w sposób proporcjonalny⁷⁵.

(akta kontroli: tom 7 str. 328-391; tom 8 str. 329-347)

2.7. Na etapie oceny merytorycznej, podczas której wyżej oceniane były projekty przewidujące więcej form aktywności mających na celu promocję zdrowia i profilaktykę zdrowotną⁷⁶ oraz realizowane w regionach bardziej atrakcyjnych pod względem klimatycznym i przyrodniczym⁷⁷. Dodatkowo, 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. NIK pozytywnie ocenia zasady punktacji w powyższym zakresie, zwraca jednak uwagę, że wynik oceny merytorycznej ofert nie przekładał się bezpośrednio na kwotę uzyskanego dofinansowania, co zostało wskazane jako nieprawidłowość nr 5 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom 5 str. 265-275, 329-339)

⁷¹ W przypadku zakwaterowania pod namiotami maksymalna kwota dofinansowania do pobytu jednego dziecka była niższa i wynosiła 500 złotych. W latach 2019-2020 żaden operator, który otrzymał dofinansowanie ze środków FSUSR nie skorzystał z takiej możliwości.

⁷² Transport dzieci z i na miejsce wypoczynku, koszty parkingu oraz koszty transportu podczas wycieczek z wyłączeniem kosztów noclegów przewoźników i konwojentów.

⁷³ Wysokość deklarowanych wpłat rodziców/opiekunów wahała się od 0 zł do 570 zł w przeliczeniu na jedno dziecko.

⁷⁴ Suma kosztów kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych.

⁷⁵ Stosownego pomniejszenia dokonano m.in. w przypadku kolonii letnich organizowanych przez Związek Zawodowy Rolnictwa „Samoobrona” oraz Caritas Archidiecezji Częstochowskiej.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ 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.

2.8. Wyniki kontroli przeprowadzonych w podmiotach organizujących dotowany przez FSUSR wypoczynek dzieci, wykazały duże różnicowanie opłat pobieranych od rodziców. 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. Tylko w pojedynczych przypadkach można było ustalić przeznaczenie nadwyżki, jaką tworzyła suma dotacji FSUSR i opłat od rodziców nad kosztami, których rozliczenia wymagały umowy w sprawie organizacji wypoczynku. Organizacje pobierające wyższe opłaty od rodziców, przykładowo ewidencjonowały większe koszty wynagrodzeń osób zatrudnionych w swoich biurach przy organizacji wypoczynku lub koszty ogólne działalności niezwiązane bezpośrednio z dotowanymi projektami. Przyjęty w umowach sposób rozliczania dotowanego przez FSUSR wypoczynku dzieci, tworzy nierówności w traktowaniu osób wnoszących opłaty i umożliwia przeznaczenie ich środków na działalność niezwiązaną z realizacją projektów.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. FSUSR w latach 2017-2018 udzielał wsparcia w ramach programów społecznych na podstawie § 2 ust. 2 Statutu FSUSR. Przed 1 stycznia 2019 r., kiedy zaczął obowiązywać art. 77a ustawy usr, zakres zadań, na które mogą być przeznaczane środki FSUSR regulował art. 77 ust. 1 przedmiotowej ustawy. Nie przewidywał on możliwości wspierania działań ze sfery zadań publicznych. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor BZ FSUSR, delegacja ustawowa do wydania przedmiotowego Statutu oraz wymienionych w nim form wsparcia (§ 2 ust. 2) wynika z treści art. 76a ustawy usr.

NIK nie kwestionuje uprawnień ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do nadania Funduszowi Statutu, jednakże jego regulacje powinny być zgodne z pozostałymi przepisami ustawy usr, w tym w szczególności z art. 77 ust. 1, który ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany w sposób rozszerzający. Tym samym do dnia wejścia w życie art. 77a ustawy usr, § 2 ust. 2 Statutu nie posiadał wystarczającej podstawy prawnej i nie mógł ustanowić skutecznej podstawy do wspierania przez FSUSR działań ze sfery zadań publicznych.

(akta kontroli: tom 1 str. 5-10, 411-422)

2. Zgodnie z art. 15 ust. 2h ustawy dppw: „Ogłoszenie wyników otwartego konkursu ofert zawiera w szczególności: 1) nazwę oferenta; 2) nazwę zadania publicznego; 3) wysokość przyznanych środków publicznych”. W opublikowanych na stronie internetowej wykazach organizacji, którym przyznano dofinansowanie w ramach otwartych konkursów ofert na realizację zadania publicznego przeprowadzonych w latach 2019-2020 na podstawie art. 77a ustawy usr nie wskazywano kwot przyznanego dofinansowania.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor BZ FSUSR, dyspozycja w art. 15 ust. 2h ustawy dppw wskazuje na przykładowe wyliczenie zakresu informacji niezbędnych do zawarcia w treści ogłoszenia o wynikach konkursu ofert, wyraźnie wskazując jedynie przykładowy charakter treści tego ogłoszenia poprzez posłużenie się zwrotem „w szczególności”. W konsekwencji, wskazanie innego zakresu treści ogłoszenia wyniku konkursu lub pominięcie wskazanych elementów tego obowiązku nie jest błędem i nie może w związku z tym rodzić żadnych negatywnych skutków prawnych dla organu.

NIK nie podziela tego stanowiska. Art. 15 ust. 2h ustawy dppw zawiera bowiem minimalny zakres treści ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert, na co wskazuje użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności” oznaczający, iż zawarty w regulacji katalog zawiera minimalne wymagania co do treści ogłoszenia.

(akta kontroli: tom 1 str. 411-422; tom 5 str. 340-341)

3. Zgodnie z Zasadami udzielania wsparcia ze środków FSUSR w trybie konkursu ofert, stanowiącymi załącznik nr 2 do zarządzenia nr 03/2016 w sprawie udzielania wsparcia

ze środków FSUSR: „(...) Oferta konkursowa i szczegółowe zasady konkursu dostępne są na stronie internetowej Funduszu Składkowego www.fsusr.gov.pl/wypoczynek co najmniej 14 dni przed zakończeniem naboru ofert (...)”. Ogłoszenie otwartego konkursu ofert na zorganizowanie wypoczynku letniego w 2017 r. w formie półkolonii, w ramach promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej, dla dzieci rolników objętych rolniczym systemem ubezpieczenia społecznego zostało opublikowane na stronie internetowej 22 maja 2017 r., zaś określony w pkt 1.1. termin składania ofert konkursowych upływał 31 maja 2017 r. o godzinie 16.00. Zatem wyznaczony termin składania ofert konkursowych był niezgodny z wyżej wymienionymi regulacjami zasad udzielania wsparcia ze środków FSUSR w trybie konkursu ofert.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor BZ FSUSR, Biuro przygotowało ogłoszenie i przedłożyło je do akceptacji Zarządu FSUSR, tak aby ogłoszenie zostało opublikowane z zachowaniem terminów określonych przepisami wewnętrznymi. Po otrzymaniu zaakceptowanego projektu, ogłoszenie niezwłocznie opublikowano na stronie internetowej. Ponadto, po dniu 31 maja 2017 r. nie wpłynęła żadna oferta, co oznacza, że wszystkie zainteresowane uczestnictwem w konkursie organizacje złożyły swoje oferty w wyznaczonym terminie.

W ocenie NIK, sposób obiegu poszczególnych dokumentów oraz ich ścieżka akceptacyjna nie może stanowić powodu niedotrzymania zasad wynikających z regulacji wewnętrznych obowiązujących w Funduszu Składkowym. Ponadto, fakt braku ofert, które wpłynęły po terminie nie oznacza, iż wszyscy wnioskodawcy potencjalnie zainteresowani udziałem w konkursie złożyli swoje oferty, ponieważ część z nich mogła odstąpić od przygotowania dokumentacji aplikacyjnych ze względu na niewystarczający w ich ocenie czas na jej opracowanie.

(akta kontroli: tom 1 str. 411-422; tom 4 str. 508)

4. Zgodnie z art. 77a ust. 2 ustawy usr, do ubiegania się o wsparcie z Funduszu Składkowego na realizację działań ze sfery zadań publicznych, wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 6, 10, 15 i 23 ustawy dppw oraz działań 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, na rzecz ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz członków ich rodzin, o których mowa w art. 29 ust. 2 ustawy usr, 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.

Analogiczny wymóg został określony w ogłoszeniach otwartego konkursu ofert na zorganizowanie wypoczynku letniego w 2019 i 2020 roku w formie kolonii (pkt III.1).

Oferty złożone przez:

- 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),

zostały wybrane do dofinansowania, pomimo że ww. organizacje nie spełniały warunku określonego w ustawie usr oraz ogłoszeniach o konkursie w zakresie odpowiedniego postanowienia w statucie lub innym dokumencie stanowiącym podstawę ich działania odnośnie prowadzenia działalności na rzecz rolników i członków ich rodzin (oferty tych organizacji zostały początkowo odrzucone jako niespełniające warunków formalnych,

a następnie wybrane do dofinansowania w toku procedury odwoławczej). Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu FSUSR, Komisje odwoławcze dopuściły możliwość zastosowania wykładni celowościowej postanowień ogłoszenia o otwartym konkursie ofert. Zgodnie z zapisami protokołów Komisji odwoławczych, organizacje w odwołaniach podnosiły, że prowadzą działalność na rzecz rolników i członków ich rodzin, pomimo braku stosownych zapisów w dokumentach statutowych. Komisje zwróciły uwagę na wyjątkowy charakter tych organizacji oraz na to, że zgodnie ze Statutem działają na rzecz wszystkich dzieci, bez względu na środowisko czy grupę społeczną z jakiej wywodzą się ich rodzice. Organizacje podnosiły również, że pomimo braku szczegółowego postanowienia w statucie, prowadzą także działalność na rzecz rolników i ich dzieci, czego wyrazem były organizowane z dofinansowaniem Funduszu Składkowego wypoczynki w latach wcześniejszych. Komisje odwoławcze przyjęły, że pomimo braków wskazań w statutach konkretnego beneficjenta, zważywszy że zachowany zostanie cel, który leży w interesie Funduszu Składkowego, organizacje te działają na rzecz rolników i ich dzieci. Cel przedsięwzięcia pod względem adresatów, tj. dzieci rolników, został osiągnięty w taki sposób, że dofinansowanie zostało przekazane na realizację wypoczynku dla konkretnych dzieci, których rodzice są ubezpieczeni w KRUS lub pobierają świadczenie z KRUS.

NIK nie podziela powyższego stanowiska. Wymóg posiadania odpowiednich postanowień statutowych został sformułowany zarówno w ustawie usr jak i w ogłoszeniach otwartych konkursów ofert. Tym samym nie było możliwe odstępianie od jego przestrzegania.

(akta kontroli: tom 5 str. 153-161, 175-189; tom 7 str. 199-280; tom 10 str. 143-160)

5. Decyzje, co do wysokości przyznanego dofinansowania w ramach otwartego konkursu ofert na zorganizowanie wypoczynku letniego w 2019 i 2020 roku w formie kolonii były podejmowane przez Zarząd bez uwzględniania liczby punktów uzyskanych przez oferty w ramach oceny merytorycznej, co było niezgodne z zarządzeniem nr 3/2019 w sprawie udzielania wsparcia ze środków FSUSR.

Przykładowo 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. (żadna oferta nie była niżej oceniona), co stanowi 33,3% liczby pkt. możliwych do zdobycia i 42,9% liczby pkt. 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 w ramach oceny merytorycznej jego oferta uzyskała 14 pkt. (była to oferta najwyżej oceniona), co stanowiło 77,8% liczby pkt. możliwych do zdobycia i 100% liczby pkt. otrzymanych przez ofertę najwyżej ocenioną. Z kolei Stowarzyszenie Pomocy Młodzieży „Młodzież Polska” otrzymało dofinansowanie w kwocie również 150 tys. zł, co stanowiło 44,4% kwoty wnioskowanej, pomimo iż w ramach oceny merytorycznej jej 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 wyższe wsparcie (zarówno kwotowo jak i w relacji do kwoty wnioskowanej) niż oferty ocenione najwyżej. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu FSUSR na decyzje o wysokości przyznanego wsparcia miały wpływ dodatkowe analizy prowadzone niezależnie od prac komisji konkursowych przez Biuro Zarządu Funduszu Składkowego (m.in. w zakresie obszaru działania organizacji, dotychczasowej współpracy z FSUSR czy skuteczności wykorzystania dofinansowania przyznanego w poprzednich latach). Analizy te nie zostały jednak przedstawione kontrolerom w toku prowadzonej kontroli.

(akta kontroli: tom 7 str. 327-391; tom 10 str. 143-160, 184-196)

6. 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 realizacji wypoczynku poza żywnością,

zakwaterowaniem i transportem, w szczególności do niezlecenia zajęć w ramach promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej. Tymczasem wydatki⁷⁸ 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. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor BZ FSUSR, celem wprowadzenia regulacji § 7 ust. 1 pkt 4 i 5 umów było wyeliminowanie zlecenia realizacji w całości programu promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej przez jednego podwykonawcę np. biuro podróży, a tym samym wyeliminowanie sytuacji, w której faktycznie to podwykonawca jest jedynym beneficjentem środków wypłacanych przez FSUSR w ramach dofinansowania. Organizacje mogą zlecić realizację zadania biur podróży jedynie w zakresie zakwaterowania, wyżywienia i transportu. Pozostałe usługi powinny być zakupione bezpośrednio od ich wykonawców z pominięciem pośredników w postaci biur podróży.

NIK nie podziela powyższego stanowiska. Treść umów w sposób jednoznaczny określa, że organizatorzy nie byli uprawnieni do podzlecenia nie tylko całości, ale również części elementów realizacji wycieczki poza wyżywieniem, zakwaterowaniem i transportem. Zakaz ten w szczególności dotyczył zajęć w ramach promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej. Tym samym wydatki poniesione na ten cel przez organizatorów w łącznej kwocie 9,2 tys. zł powinny zostać uznane za niekwalifikowalne i tym samym niepodlegające dofinansowaniu ze środków FSUSR.

(akta kontroli: tom 1 str. 411-422; tom 7 str. 187-198; tom 8 str. 80-81)

7. 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.

(akta kontroli: tom 7 str. 328-391, tom 8 str. 228-242)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia, że dofinansowania udzielane organizacjom społecznym i innym podmiotom przynosiły korzyści rolnikom i członkom ich rodzin, przy czym brak analiz i ewaluacji uniemożliwia ocenę efektywności wykorzystania środków. Zadania były wybierane do dofinansowania i dotowane ze środków FSUSR z naruszeniem szeregu przepisów. Do końca 2018 r., tj. do dnia wejścia w życie art. 77a ustawy usr, FSUSR nie posiadał wystarczającej podstawy prawnej do wspierania działań ze sfery zadań publicznych. Na wspieranie organizacji społecznych w latach 2017-2018 wykorzystano 51 958,7 tys. zł. W latach 2019-2020 FSUSR przeprowadził 11 konkursów w tym zakresie. Zdaniem NIK ocena ofert konkursowych prowadzona była prawidłowo, z wyłączeniem sytuacji, gdy dofinansowanie zostało przyznane 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. Dodatkowo, decyzje, co do wysokości przyznanego dofinansowania w ramach otwartego konkursu ofert na zorganizowanie wycieczki letniej w 2019 i 2020 roku w formie kolonii były podejmowane przez Zarząd FSUSR bez uwzględnienia liczby punktów uzyskanych przez oferty w ramach oceny merytorycznej, co w ocenie NIK podważa istotę konkursów. Dodatkowo, w publikowanych na stronie internetowej FSUSR wynikach konkursów, nie podawano kwot dofinansowania przyznanego poszczególnym organizacjom. Kontrola

⁷⁸ Faktury nr 18/08/2019, 14/08/2019, 06/08/2020, 31/07/2020, 24/08/2020, 30/07/2020, 32/07/2020 wystawione dla Stowarzyszenia Wspierania Inicjatyw Oświatowo-Wychowawczych im. Teresy Kras w Lublinie; faktura FS3/2020 wystawiona dla Stowarzyszenia Inicjatyw Lokalnych.

realizacji projektów prowadzona przez FSUSR oraz OR KRUS była w ocenie NIK wystarczająca.

OBSZAR

3. Legalność i gospodarność wykorzystania środków

Opis stanu faktycznego

3.1. 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 7 100 tys. zł oraz 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.

(akta kontroli: tom 1 str. 353, 396, 370; tom 10 str. 129)

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

Opis nieprawidłowości dotyczący naruszenia przepisów art. 216 ust. 2 Konstytucji RP, art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁹ oraz § 15 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej z 2017 r. spowodowany zakupem udziałów PTUW zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom 2 str. 420, 433, 450; tom 10 str. 129, 422)

3.2. Według stanu na koniec 2020 r. Fundusz Składkowy był właścicielem 19 nieruchomości o łącznej wartości 165 901,5 tys. zł w tym: ośmiu budynków (w: Kołobrzegu, Opolu, Ostrowie Wielkopolskim, Kłobudzku, Rzeszowie, Świnoujściu, Poznaniu, Białymstoku), pięciu nieruchomości lokalowych (w: Hajnówce, Ostrowie Mazowiecka, Szczecinku, Wolinie i Gorzowie Wielkopolskim), czterech nieruchomości gruntowych zabudowanych (w: Teresinie, Puławach, Gnieźnie oraz Supraślu) oraz dwóch nieruchomości gruntowych zabudowanych i nieruchomości budynkowych (w: Horyńcu Zdroju i Świnoujściu).

Nieruchomości będące własnością FSUSR w latach 2017-2020 były wydierżawione m.in. CRR KRUS, OR KRUS lub wynajmowane podmiotom prywatnym. Wysokość czynszu za dzierżawę lub wynajem była różna i zależna głównie od okresu najmu, wielkości, położenia oraz podmiotu wynajmującego. Spośród wszystkich nieruchomości w okresie objętym kontrolą nie zagospodarowano budynków w Puławach, Świnoujściu „DW Czekoladka” i Gorzowie Wielkopolskim. Spowodowane było to brakiem chętnych na ich wynajem lub dzierżawę⁸⁰.

⁷⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: ufp.

⁸⁰ Uchwałą RN 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.

Nieruchomość w Świnoujściu „DW Czekoladka” na podstawie decyzji Państwowej Straży Pożarnej od października 2010 r. jest wyłączona z użytkowania. W 2013 r. podjęto nieudaną próbę jej 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.

Przychody uzyskane z wynajmu i dzierżawy nieruchomości w latach 2017-2020 wynosiły odpowiednio: 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, Świnoujściu⁸¹ oraz brakiem zagospodarowania nieruchomości w Supraślu i Teresinie odpowiednio w latach 2018-2020 i 2019-2020.

(akta kontroli: tom 1 str. 375, 418-420; tom 3 str. 3-4; tom 10 str. 383)

W latach 2017-2020 z tytułu inwestycji w nieruchomości Fundusz Składkowy 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 miały m.in. modernizacje instalacji technologii uzdatniania wody basenowej 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 m.in. remontami schodów zewnętrznych w Horyńcu-Zdroju, dachu w nieruchomości w Kołobrzegu oraz budynku wraz z przebudową wewnętrznej klatki schodowej w lokalu w Ostrowie Wielkopolskim.

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.

(akta kontroli: tom 2 str. 203; tom 3 str. 409-410, 414, 431, 444; tom 10 str. 164, 383)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość i celowość ponoszonych wydatków oraz gospodarność nieruchomościami FSUSR w latach 2017-2020 położonych w Teresinie, Kołobrzegu oraz Supraślu.

Nieruchomość w Teresinie od lutego do końca czerwca 2017 r. wynajęta była za kwotę 45 tys. zł netto przez Ośrodek Szkoleniowo-Rehabilitacyjny KRUS na potrzeby przeprowadzania szkoleń pracowników. Natomiast od lipca do września 2017 r. na czas weekendowy i około weekendowy łącznie obejmujący 18 dni osobie fizycznej wynajęto pomieszczenia w zespole pałacowo-parkowym (pokoje noclegowe, salę konferencyjną, kuchnię oraz jadalnię) za kwotę 5 tys. zł na potrzeby zorganizowania przez nią zakontraktowanych imprez. W obu przypadkach w umowach nie uregulowano rozliczania kosztów za zużycie mediów. Łączny przychód z tytułu najmu nieruchomości w 2017 r. wyniósł 52,7 tys. zł netto.

(akta kontroli: tom 3 str. 3-4, 497-503; tom 10 str. 383)

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. całonocny nadzór nad budynkiem w trakcie trwania szkoleń, utrzymanie porządku na terenie posesji oraz pracownika recepcji w godz. 8:00-18:00.

Opis stwierdzonej nieprawidłowości dotyczący określania niezgodnego z rachunkiem ekonomicznym czynszu za wynajem nieruchomości w Teresinie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom 3 str. 3-4, 485-496; tom 10 str. 383)

Nieruchomość w Gorzowie Wlkp. pozostaje niezagospodarowana od końca kwietnia 2013 r., tj. od rezygnacji z wynajmu przez Placówkę Terenową KRUS. FSUSR podjął działania zmierzające do wynajmu lub sprzedaży tej nieruchomości angażując w to m.in. profesjonalne biura pośrednictwa oraz zamieszczając ogłoszenia na portalach internetowych, jednak zainteresowanie ze strony potencjalnych najemców lub inwestorów było znikome.

⁸¹ Względem 2019 r. w 2020 r. czynsz dla nieruchomości w Kołobrzegu zmniejszył się o 53,6% z 1075 tys. zł na 498,7 tys. zł; dla nieruchomości w Poznaniu 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, dla nieruchomości w Horyńcu-Zdroju w 2020 r. był niższy o 53,5% w porównaniu z 2018 r. zmniejszył się z 1038,9 tys. zł na 483,1 tys. zł, dla nieruchomości 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.

W latach 2019-2020 pałac w Teresinie ze względów nie dostosowania do standardów ochrony przeciwpożarowej i wymagań konserwatora zabytków nie był zagospodarowany. W 2020 r. BZ FSUSR zleciło wykonanie 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. Zarządu FSUSR wskazał, że w przyszłości zamierza dostosować nieruchomość do użytku. W 2021 r. planowane jest doposażenie pomieszczeń w dźwiękowy system ostrzegawczy oraz sporządzenie dokumentacji na wykonanie przyłącza, instalacji wewnętrznej oraz przebudowanie kotłowni z olejowej na gazową.

(akta kontroli: tom 3 str. 426-429, 505-516, 533-536; tom 10 str. 130)

W okresie objętym kontrolą na utrzymanie nieruchomości w Teresinie Fundusz Składkowy 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. Spowodowane były one ochroną nieruchomości, opłatami za media, podatkami i opłatami sądowych, podróżami służbowymi, administrowaniem i konserwacją nieruchomości, sporządzonymi ekspertyzami i opracowaniami, przeprowadzonymi remontami oraz innymi usługami (np. sprzątnięciem, pielęgnacją ogrodu czy zakupem środków czystości). Spośród nich największy odsetek (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. Opis nieprawidłowości dotyczący niegospodarnego zarządzania nieruchomością w Teresinie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom 3 str. 537)

Nieruchomość w Kołobrzegu nieprzerwanie od czerwca 2009 r. do końca 2020 r. była wdzierżawiona CRR KRUS w Kołobrzegu. W okresie tym umowa dzierżawy była kilkunastokrotnie aneksowana. Dokonane zmiany dotyczyły głównie wysokości czynszu w poszczególnych latach. W 2020 r. ośmiokrotnie dokonano zmian umowy, na podstawie których zmniejszono miesięczną wysokość czynszu (min. 35% max. 90% wysokości miesięcznego czynszu), co spowodowane było ograniczeniami działalności samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w związku z wprowadzeniem na terenie kraju stanu epidemii COVID-19. W poszczególnych latach objętych kontrolą z tytułu dzierżawy nieruchomości w Kołobrzegu FSUSR uzyskał przychody w wysokości: 1040 tys. zł w 2017 r., 1048,7 tys. zł w 2018 r., 1075 tys. zł w 2019 r. oraz 498,7 tys. zł w 2020 r.

Zgodnie z postanowieniami umowy dzierżawca ponosił w całości we własnym zakresie wszelkie koszty związane z eksploatacją nieruchomości (opłaty za energię elektryczną, gaz, wodę, odprowadzanie ścieków, wywóz nieczystości, ochronę obiektu, podatki od nieruchomości) oraz koszty związane z bieżącymi naprawami budynków, budowli i urządzeń do kwoty jednostkowej 1,5 tys. zł. Ponadto zobowiązano go do zawarcia umów na obsługę serwisową urządzeń znajdujących się w nieruchomości. FSUSR zastrzegł sobie prawo do waloryzacji czynszu co 12 miesięcy, przynajmniej o wskaźnik średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłaszany przez Prezesa GUS.

(akta kontroli: tom 3 str. 3-4, 538-542; tom 10 str. 383)

W okresie objętym kontrolą na inwestycje, remonty oraz konserwację nieruchomości w Kołobrzegu FSUSR poniósł wydatki w łącznej wysokości 1158,9 tys. zł, z czego na remonty 280,2 tys. zł i inwestycje 878,7 tys. zł. W powyższym zakresie zawarte umowy dotyczyły m.in. dostawy urządzeń gastronomicznych, remontu elementów dachu, wymiany wind oraz dostawy pompy obiegowej do basenu. Wysokość poniesionych podatków od nieruchomości w Kołobrzegu w latach 2017-2020 wynosiła kolejno: 61,8 tys. zł, 63 tys. zł, 65,6 tys. zł oraz 68,5 tys. zł.

(akta kontroli: tom 10 str. 164, 333)

Średnia stawka za jeden m² powierzchni użytkowej nieruchomości Funduszu Składkowego w Kołobrzegu w latach 2017-2020 wynosiła 8,10 zł. Była ona niższa od cen rynkowych najmu lokali usługowo-handlowych w Kołobrzegu.

Opis stwierdzonej nieprawidłowości dotyczący określania niezgodnego z rachunkiem ekonomicznym czynszu za najem nieruchomości w Kołobrzegu zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom 3 str. 3-4, tom 10 str. 423-424)

Nieruchomość w Supraślu od 19 grudnia 2016 r., jest własnością Funduszu Składowego. Została zakupiona za 8999,6 tys. zł od Powiatu Białostockiego w trybie zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸². Celem jej zakupu było stworzenie Zakładu Rehabilitacji Leczniczej KRUS. W 2017 r. oszacowano, że zaadoptowanie nieruchomości na potrzeby lecznictwa uzdrowskiego wyniesie 40 600 tys. zł. Fundusz Składowy 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.

(akta kontroli: tom 10 str. 3-25, 94-96, 194-195, 379-380, 383)

Od 19 grudnia 2016 r. do 30 września 2017 r. obowiązywała wzajemna umowa dzierżawy i dozoru nieruchomości w Supraślu, którą FSUSR zawarł z Powiatowym Ośrodkiem Sportu i Rekreacji „Bukowisko”. Zakładała ona, 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 Składowy 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 Składowy 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. W ich zakres wchodziły m.in. wydatki związane z mediami, z ochroną nieruchomości oraz podatki od nieruchomości, przy czym największy odsetek stanowiły zapłacone podatki, stanowiące 51,8% wszystkich poniesionych kosztów w latach 2017-2020.

Z wyjaśnień Zarządu Funduszu Składowego wynika, że w związku z wątpliwościami dotyczącymi skuteczności i legalności nabycia nieruchomości w Supraślu celem wyjaśnienia wszczęto postępowania sądowo-administracyjne oraz karne. Rozstrzygnięcie determinować będzie dalsze kierunki działań FSUSR, co do zwrotu kosztów sprzedaży oraz utrzymania nieruchomości lub jej zagospodarowania zgodnie z przyjętymi wcześniej celami.

(akta kontroli: tom 3 str. 3-4, 600-610; tom 10 str. 164, 332, 383)

W 2020 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW) przeprowadziło kontrolę w zakresie zasadności zarzutów zawartych w skargach dotyczących zakupu na potrzeby KRUS 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. W wyniku przeprowadzonej kontroli zalecono Prezes KRUS przygotowanie systematycznego opracowania zawierającego ocenę efektywności projektowanych działań, dokonanie analizy i ewentualnej aktualizacji regulacji wewnętrznych KRUS i FSUSR w zakresie prowadzenia działań remontowo-inwestycyjnych oraz analizę zasadności i możliwości dalszego prowadzenia procesu adaptacyjnego lub innego rozporządzania nieruchomością w Supraślu. Prezes KRUS niezwłocznie podjęła działania zmierzające do realizacji wniosków pokontrolnych ustanawiając m.in. dokumenty określające: docelowy model rehabilitacji realizowanej przez KRUS, wytyczne rehabilitacji rolników w wieku aktywności zawodowej realizowanej przez KRUS, zasady przygotowania wniosku inwestycyjnego oraz otrzymała opinię prawną sporządzoną przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie oceny prawnej nabycia nieruchomości w Supraślu.

⁸² Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, ze zm.

Opis nieprawidłowości dotyczący niecelowego zakupu nieruchomości w Supraślu zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom 10 str. 3-25, 94-96, 194-195)

3.3. W Funduszu Składowym obowiązywały zasady lokowania wolnych środków finansowych FSUSR⁸³ dotyczące inwestowania w lokaty/depozyty bankowe oraz papiery wartościowe. Przed założeniem lokaty lub zakupem obligacji pracownicy FSUSR dokonywali analizy bieżących potrzeb finansowych oraz określali wysokość wolnych środków. Inwestycje poprzedzone były zapoznaniem się z ofertami banków lub biur maklerskich i negocjacjami w przedmiocie oferowanych przez nich stóp procentowych. Finalnie z tych działań sporządzano zestawienie kwotowań uwzględniające otrzymane oferty, a po zawarciu transakcji także zestawienie portfela lokacyjnego.

(akta kontroli: tom 10 str.133-142)

Wartość stanu portfela inwestycji w dwuletnich obligacjach Skarbu Państwa (dalej: DOS), środków na rachunkach bankowych i lokatach na koniec lat 2017-2020 wynosiła odpowiednio: 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.

(akta kontroli: tom 1 str. 231, 261, 292, 353, tom 10 str. 428-429)

Na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą zasoby majątkowe FSUSR ulokowane w papierach wartościowych wynosiły: 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%. Dokonana zmiana warunków oprocentowania obligacji oszczędnościowych spowodowana była ich dostosowaniem do bieżących realiów rynkowych wynikających w głównej mierze ze zmiany parametrów polityki pieniężnej prowadzonej przez Narodowy Bank Polski.

(akta kontroli: tom 1 str. 248, 278, 309, 338; tom 2 str. 204-208)

Na koniec lat 2017-2020 wysokość środków Funduszu Składowego 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. oraz 3369,7 tys. zł w 2020 r. FSUSR zakładał lokaty w pięciu bankach: SGB Banku S.A., Banku Ochrony Środowiska S.A.⁸⁴, 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, a ich oprocentowanie min. 0,00% do max. 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%⁸⁵. Zmiana podejścia banków do oprocentowania składanych depozytów terminowych spowodowana była niskimi stopami procentowymi ustalonymi przez Radę Polityki Pieniężnej⁸⁶. W konsekwencji przyjętej przez banki polityki w 2020 r. FSUSR zakładał lokaty na znacznie krótsze okresy. Jak wskazuje Zarząd FSUSR rok 2020 miał charakter wyjątkowy, na co wpływ miała pandemia COVID-19.

⁸³ Wprowadzone zarządzeniem nr 07/2016 Zarządu Funduszu Składowego z dnia 18 marca 2016 r. w sprawie jednolitych zasad lokowania wolnych środków Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego rolników uchylone zarządzeniem Zarządu Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników nr 8/2018 z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie jednolitych zasad lokowania wolnych środków finansowych Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

⁸⁴ Fundusz Składowy posiadał w BOŚ konta dedykowane działalności statutowej i gospodarczej.

⁸⁵ Lokata założona w 2017 r. w BOŚ S.A. na okres 92 dni za kwotę 15 000 tys. zł, w porównaniu do lokaty założonej w 2020 r. w BOŚ S.A. na kwotę 20 000 tys. zł.

⁸⁶ W 2020 r. Rada Polityki Pieniężnej trzykrotnie podjęła decyzję o obniżce stóp procentowych, biorąc pod uwagę malejącą aktywność gospodarczą spowodowaną skutkami pandemii koronawirusa. Stopy procentowe zostały obniżone do historycznie niskiego poziomu.

Z tego powodu w roku tym potrzebowano czasu na adaptację do nowych warunków i zachodzących zmian. 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.

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.

(akta kontroli: tom 2 str. 204-208, 210-212, tom 10 str. 131-132, Tom 10 str. 428-429)

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 FSUSR⁸⁷. 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.

(akta kontroli: tom 2 str. 214-217, 220, 237-251)

3.4. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 4u ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁸⁸) zwolnieniu od opodatkowania podlegają dochody FSUSR w części przeznaczanej na cele statutowe, z wyłączeniem działalności gospodarczej. Z tytułu działalności gospodarczej, w poszczególnych latach objętych kontrolą, Fundusz Składkowy odnotował straty podatkowe w wysokości: 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 wyniku rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych (CIT-8) w latach 2017-2020 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.

Na skutek nowelizacji ustawy o podatku dochodowym dokonanej 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 fizyczne⁸⁹ do ustawy o podatku dochodowym dodano art. 24b. Na jego mocy Fundusz Składkowy zobowiązany był do odprowadzania podatku od przychodów z budynków. W 2018 r. wynosił on 43 tys. zł, a w 2019 r. 568,9 tys. zł. Tak duża różnica w podatkach spowodowana była zmianą przepisu art. 24b ust. 1 ustawy o podatku dochodowych, zgodnie z którym w podatkach od przychodów z budynków od 2019 r. należy uwzględnić wszystkie środki trwale będące budynkiem, a nie jak w roku poprzednim tylko te których wartość szacunkowa przekraczała 10 000 tys. zł. W 2020 r. FSUSR nie zapłacił podatku dochodowego, ponieważ był zwolniony z obowiązku jego zapłaty na mocy art. 38ha ustawy o podatku dochodowym ustanowionego nowelizacją ustawy o podatku dochodowym dokonaną ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych

⁸⁷ Zarządzenie nr 7/2011 Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 28 października 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad przekazywania środków finansowych pomiędzy Oddziałami Regionalnymi KRUS a Funduszem Składkowym Ubezpieczenia Społecznego Rolników uchylone zarządzeniem nr 15/2018 Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 19 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad przekazywania środków finansowych pomiędzy Oddziałami Regionalnymi KRUS a Funduszem Składkowym Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

⁸⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1406, ze zm., dalej: ustawa o podatku dochodowym.

⁸⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1291, ze zm.

przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19⁹⁰.

(akta kontroli: tom 2 str.141, 150-151, 162,164,175)

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. 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 4a 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 o podatku dochodowym 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 skarbowy⁹¹. 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 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 przedmiotu działalności gospodarczej, chociaż mógł inwestować wolne środki tylko w obligacje skarbowe i na lokatach bankowych. Według przywołanej powyżej opinii prawno-podatkowej, ulgi i zwolnienia podatkowe stanowią odstępstwo od powszechności opodatkowania. Natomiast według art. 17 ust. 1 pkt 4a ustawy o podatku dochodowym, wolne są od niego dochody FSUSR „w części przeznaczonej na cele statutowe, z wyłączeniem działalności gospodarczej”. Wynika z tego, że opodatkowaniu podlega dochód FSUSR nie przeznaczony na cele statutowe, a także dochód przeznaczony na cele statutowe, jeżeli jest przedmiotem działalności gospodarczej.

(akta kontroli: tom 2 str.115-123, 125-128)

3.5. Na koniec 2020 r. FSUSR obowiązywało 50 umów użyczenia, z czego 40 umów z OR KRUS, dziewięć umów z CRR KRUS oraz jedna z Centralą KRUS. Wszystkie umowy zawarto w okresie pomiędzy 19 lutym 2004 r. a 30 grudnia 2011 r. Dotyczyły one użyczenia sprzętu medycznego, rehabilitacyjnego oraz komputerowego w tym część wraz z przeniesieniem prawa do korzystania z licencji na oprogramowanie systemowe.

Szczegółowym badaniem objęto pięć umów⁹² (10%) zawartych pomiędzy FSUSR, a Centralą KRUS, OR KRUS w Gdańsku, OR KRUS w Łodzi, CRR KRUS w Kołobrzegu oraz OWR KRUS w Świnoujściu dotyczących użyczenia sprzętu komputerowego i przeniesienia prawa do korzystania z licencji na oprogramowanie systemowe, sprzętu zabiegowo-rehabilitacyjnego oraz wyposażenia hotelowego. Wartość analizowanych umów użyczenia w momencie ich zawarcia wynosiła od 136,8 tys. zł do 1393,2 tys. zł.

We wszystkich badanych umowach zawarto m.in. postanowienia zgodnie, z którymi użyczający scedował na biorącego związane z przedmiotem umów prawa i obowiązki właściciela wynikające z gwarancji oraz przeprowadzenie wszelkich napraw, niezbędnych do zachowania przedmiotu użyczenia na koszt biorącego. Ponadto na mocy umowy sprzęt był uwzględniany w ewidencji bilansowej użyczającego gdzie następowała jego

⁹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1072, ze zm.

⁹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 408, ze zm.

⁹² Umowa nr FS 222-1/240/2011 z dn. 13 lipca 2011 r. wraz z aneksem nr 1 i 2, umowa nr FS-236-1-113/04 z dnia 19 lutego 2004 r. wraz z aneksami 1-10, umowa nr FS-222-1/229/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r. wraz z aneksami 1-6, umowa nr FS-236-6/249/04 z dnia 16 grudnia 2004 r. wraz z aneksem nr 1 i 2, umowa nr FS-236-4/39/08 z dnia 31 marca 2008 r. wraz z aneksem.

amortyzacja. Cztery spośród pięciu umów zawarto na okres nieoznaczony z możliwością ich rozwiązania z zachowaniem okresu wypowiedzenia wskazanego w umowie (od trzech do sześciu miesięcy). Natomiast jedna z umów została zawarta na okres oznaczony – od 19 lutego 2004 r. do 31 grudnia 2007 r. z możliwością rozwiązania jej z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia⁹³.

Wszystkie analizowane umowy były kilkakrotnie aneksowane. Dokonane zmiany dotyczyły głównie przedłużenia terminu obowiązywania umowy, zmian pozycji asortymentowych i ilościowych użytego sprzętu spowodowanych amortyzacją środków trwałych oraz zmian numerów inwentarзовych środków trwałych.

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przekazywania przez FSUSR środków trwałych lub wyposażenia innym podmiotom. W powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom 10 str. 383, 385-420)

3.6. Zgodnie z art. 79 ust. 2 ustawy usr FA tworzony jest przede wszystkim z odpisu od Funduszu Emerytalno-Rentowego (dalej: FER) oraz Funduszu Składkowego⁹⁴. Koszty własne FA poniesione na obsługę ubezpieczeń społecznych rolników w latach 2017-2020 wynosiły odpowiednio: 608 585,3 tys. zł, 619 801,1 tys. zł, 665 735,9 tys. zł oraz 702 556,4 tys. zł. W okresie tym odpisy od Funduszu Składkowego na FA wynosiły odpowiednio: 48 634 tys. zł, 55 189 tys. zł, 72 969 tys. zł oraz 61 816 tys. zł⁹⁵, co stanowiło 6,4%, 7,2%, 8,9% oraz 8,8% planowanych wydatków Funduszu Składkowego natomiast od FER na FA kolejno: 495 800 tys. zł, 533 345 tys. zł, 574 528 tys. zł, oraz 625 845 tys. zł, co stanowiło 2,5% w 2017 r., 2,6% w 2018 r., 2,8% w 2019 r. oraz 2,9% w 2020 r. planowanych wydatków FER. Odpisy na FA z FER były wyższe kolejno o 10,2 raza, 9,7 raza, 7,9 raza oraz 10,1 raza od odpisów na FA z Funduszu Składkowego i stanowiły odpowiednio: 81,8%, 82,2%, 81,1% oraz 79,9% przychodów FA. Z danych tych wynika, że FA finansowany był w głównej mierze z budżetu państwa⁹⁶. Takie proporcje finansowania oraz kosztów ponoszonych z FA mogły nie odpowiadać faktycznemu zakresowi obsługi realizowanej przez FSUSR i FER oraz powodować, że obsługa Funduszu Składkowego finansowana była także z budżetu państwa. 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”. 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. Takie podejście skutkowałoby koniecznością oszacowania kosztów ponoszonych na rzecz obsługi Funduszu Składkowego i FER oraz liczby pracowników realizujących zadania wynikające z obsługi poszczególnych funduszy.

(akta kontroli: tom 10 str. 385-420, 430-431)

Z wyjaśnień Prezes 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 kolei z odpowiedzi uzyskanych z trzech OR KRUS⁹⁷ 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

⁹³ Na skutek zawartych aneksów umowę przedłużono do 31 grudnia 2022 r.

⁹⁴ Wysokość odpisu z Funduszu Składkowego wynosi 12%, a z Funduszu Emerytalno-Rentowego 3,5%. W pozostałym zakresie FA finansowano m.in. z refundacji kosztów obsługi i zwrotów oraz odsetek.

⁹⁵ Odpisy z Funduszu Składkowego na FA stanowiły odpowiednio: 8%, 8,9%, 11% oraz 8,8% kosztów własnych FA.

⁹⁶ Zgodnie z art. 76 ust. 3 ustawy usr państwo gwarantuje wypłatę świadczeń finansowanych z funduszu emerytalno-rentowego.

⁹⁷ OR KRUS w Warszawie, OR KRUS w Lublinie oraz OR KRUS w Krakowie.

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.

(akta kontroli: tom 2 str. 7; tom 10 str. 167-168, 171-172, 175-176)

3.7. Stosowane przez FSUSR dokumenty zawierały elementy wymagane dla zlecenia i oceny wykonania zadania publicznego, przewidziane w art. 77a ust. 3 ustawy usr. 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, sporządzone wg wzoru stanowiącego załącznik do umowy o wsparcie;
- specyfikacje poniesionych kosztów opracowywane odrębnie dla każdego turnusu i sporządzone 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.

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. Wg 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).

(akta kontroli: tom 8 str. 6-193, 329-347; tom 10 str. 143-160)

3.8. Prezes KRUS w porozumieniu z Radą Rolników tworzyła Fundusz Motywacyjny. Jego wysokość w latach 2017-2020 wynosiła odpowiednio: 6988 tys. zł, 6823 tys. zł, 20 620 tys. zł oraz 17 372 tys. zł. Utworzony przez Prezesa KRUS w porozumieniu z Radą Rolników Fundusz Motywacyjny stanowił 0,9% planowanych wydatków Funduszu Składkowego w latach 2017 r. i 2018 r. oraz 2,5% w latach 2019 r. i 2020 r. Zgodnie z art. 81a ust. 1 ustawy usr od 2019 r. w ramach odpisu Fundusz Motywacyjny powinien stanowić nie mniej niż 4% planowanych wydatków Funduszu Składkowego. Jak wyjaśniła Prezes KRUS odpis na Fundusz Motywacyjny tworzony był w oparciu o planowane wydatki na jednorazowe odszkodowania z tytułu wypadków, zasiłków chorobowych oraz pozostałych wydatków⁹⁸. Tworząc odpis na Fundusz Motywacyjny nie uwzględniono natomiast planowanych wydatków Funduszu Składkowego na rozwój ubezpieczeń wzajemnych oraz odpisów na zasiłki macierzyńskie, FA i FPiR. Zdaniem Prezesa KRUS nie uwzględnienie tych wydatków wynikało z wykładni przepisu określonego w art. 77 ustawy usr zgodnie z którym

⁹⁸ Pozostałe wydatki: bezpośrednie koszty funkcjonowania Rady Rolników, koszty zarządzania Funduszem Składkowym i wykonywania jego zobowiązań jako osoby prawnej.

„wydatki” i „odpisy” są odrębnymi pojęciami prawnymi mającymi inne znaczenie w kontekście przepisu określonego w art. 81a ustawy usr.

(akta kontroli: tom 2 str. 4; tom 10 str. 28-29)

W latach 2017-2020 w KRUS obowiązywał Regulamin Funduszu Motywacyjnego⁹⁹. Określono w nim m.in. zasady przyznawania wysokości nagród, okres za jaki były one przyznawane, sposób podziału środków z Funduszu Motywacyjnego, kryteria oceny pracy OR KRUS oraz zasady przyznawania nagrody specjalnej.

Zgodnie z obowiązującym Regulaminem Funduszu Motywacyjnego KRUS środki na nagrody okresowe, specjalne oraz pochodne od wypłacanych nagród przeznaczone były wyłącznie dla pracowników Kasy. Prezes KRUS wyjaśniła, że w latach objętych kontrolą nie wypłacano nagród z Funduszu Motywacyjnego osobom niezatrudnionym w KRUS.

Regulamin Funduszu Motywacyjnego przewidywał, że decyzję o wysokości nagród okresowych dla Prezesa Kasy podejmował Przewodniczący Rady Rolników w porozumieniu z Prezydium Rady Rolników, natomiast o nagrodach dla Zastępców Prezesa Kasy decydował Prezes Kasy w porozumieniu z Prezydium Rady Rolników. W latach objętych kontrolą łączna wysokość nagród wypłaconych z Funduszu Motywacyjnego kierownictwu KRUS wynosiła 227 tys. zł, z czego w roku 2019 r. Prezesowi KRUS i dwóm jego zastępcom wypłacono łącznie wysokości 137 tys. zł, a w 2020 r. Prezesowi i zastępcy 90 tys. zł¹⁰⁰.

(akta kontroli: tom 2 str. 8-27; tom 10, str. 37)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. 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 jest regulacji dopuszczających zakup przez FSUSR nieruchomości lub udziałów. Kolejno obowiązujące w okresie objętym kontrolą rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej zawierały zasady lokowania wolnych środków Funduszu Składowego. Zgodnie z nimi Fundusz Składowy 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 nieruchomości w Supraślu oraz udziałów PTUW narusza § 13 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 § 15 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 kolejno obowiązujących rozporządzeń w sprawie gospodarki finansowej. Zdaniem Zarządu Funduszu Składowego dokonanie wykładni przepisów rozporządzeń w sprawie gospodarki finansowej wymaga odwołania się do ufp. W art. 48 ust. 3 ufp, zawarto definicję legalną wolnych środków. Z uwagi na brak definicji legalnej wolnych środków w rozporządzeniach w sprawie gospodarki finansowej KRUS należy przyjąć, że są nimi w rozumieniu art. 48 ust. 3 ufp środki będące w dyspozycji jednostki sektora finansów publicznych, które nie są wydatkowane na wykonywanie zadań oraz funkcjonowanie danej jednostki. Oznacza to, że środki przeznaczone na zakup nieruchomości oraz udziałów PTUW nie są środkami zgromadzonymi przez FSUSR, a środkami które przeznaczono na określony cel/zadania. Zarząd Funduszu Składowego zaznaczył, że do momentu nadania środkom przeznaczenia zawsze będą miały one status wolnych środków. W przypadku środków przeznaczonych na zakup nieruchomości w Supraślu oraz udziałów PTUW nie bez znaczenia jest fakt, że zostały one ujęte w planie rzeczowo-finansowym. Odmienna wykładnia prowadziłaby do niemożliwych do zaakceptowania konsekwencji. Należy przyjąć, że wolne środki to takie, które nie są dysponowane na realizację zadań FSUSR. W ślad za

⁹⁹ Regulaminu Funduszu Motywacyjnego ustanowiono zarządzeniem nr 16 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie utworzenia funduszu motywacyjnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, który uchylono zarządzeniem nr 62 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie utworzenia funduszu motywacyjnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

¹⁰⁰ W roku 2017 i 2018 kierownictwu KRUS nie wypłacano nagród z Funduszu Motywacyjnego. Zgodnie z art. 81a ust. 3 ustawy usr wypłaty z funduszu motywacyjnego są realizowane poza limitami wynikającymi z przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

postanowieniem Sądu Najwyższego¹⁰¹ wszelka działalność władcza organu wymaga legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. W przypadku Funduszu Składkowego upoważnienie to nadano w jego Statucie, gdzie w § 2 ust. 1 oraz § 3 ust. 2 szczegółowo określono cel powołania FSUSR oraz katalog pochodzenia jego środków. Zdaniem Zarządu FSUSR statuuje to, że Fundusz Składkowy może wydatkować środki na cele związane z jego działalnością i w tym zakresie nie ograniczały go rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej KRUS.

NIK nie podziela argumentacji FSUSR ponieważ art. 48 ust. 3 ufp nie zawiera definicji legalnej wolnych środków, a jedynie nakreśla, co do jakiego rodzaju wolnych środków ma zastosowanie art. 48 ust. 2 ufp. Co więcej w art. 49 ust. 1 ufp prawodawca wskazał, 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 PTUW oraz nieruchomości w Supraślu. W opinii NIK wskazane przez Zarząd FSUSR przepisy Statutu FSUSR również nie nadają takiego uprawnienia, ponieważ § 2 ust. 1 Statutu wskazuje na konieczność zarządzania mieniem oraz środkami finansowymi, a § 3 ust. 2 określa pozaskładkowe źródła, z jakich FSUSR może czerpać środki. Jedynie rozporządzenie w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej KRUS określa zamknięty katalog elementów wchodzących w skład portfela inwestycyjnego FSUSR. Mając na uwadze powyższe przyjąć należy, że FSUSR w sposób nielegalny nabył udziały PTUW za 27 000 tys. zł oraz nieruchomość w Supraślu za 8999,6 tys. zł.

(akta kontroli: tom 10 str.158-160)

2. Naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp oraz § 4 ust. 3 Statutu Funduszu Składkowego polegające na niegospodarnym zarządzaniu nieruchomościami w Teresinie, niecelowym zakupie nieruchomości w Supraślu oraz określaniu czynszu najmu nieruchomości w Teresinie i Kołobrzegu niezgodnie z rachunkiem ekonomicznym.

Zgodnie z ww. regulacjami Fundusz Składkowy powinien dokonywać wydatków w sposób celowy i oszczędny kierując się zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Brak możliwości gospodarowania nieruchomością w Teresinie w latach 2019-2020 powodował, że Fundusz Składkowy zobowiązany był ponosić stałe koszty związane z jej utrzymaniem. Pomimo, że z roku na rok zostawały one ograniczane to trwający i niezakończony proces adaptacji do możliwości legalnego zagospodarowania obiektu kumulował coraz większe wydatki. Z wyjaśnień Dyrektor BZ FSUSR wynika, że w chwili obecnej ze względu na pewne ograniczenia związane z COVID-19, prowadzone są jedynie prace modernizacyjne, związane z zachowaniem budynków i utrzymaniem ich we właściwym stanie. Celem ograniczenia kosztów obniżono poziom temperatury oraz nakłady związane z utrzymaniem zieleni na obszarze nieruchomości. NIK nie podziela przedstawionego stanowiska. Dostrzega konieczność pilnego zintensyfikowania działań zmierzających do zagospodarowania nieruchomości w Teresinie. Zdaniem NIK procedury dostosowania obiektu do standardów ppoż. oraz wymogów konserwatora zabytków trwały zbyt długo i stan pandemii nie jest usprawiedliwieniem dla ich wydłużania.

W opinii NIK, przychody uzyskane z dzierżawy oraz najmu obiektów zlokalizowanych w Kołobrzegu i Teresinie były stosunkowo niskie, co dodatkowo świadczy o niegospodarnym zarządzaniu nieruchomościami. Przykładem jest najem osobie fizycznej na 18 dni, w kilkudniowych okresach, nieruchomości w Teresinie za kwotę 5 tys. zł brutto. Tymczasem, 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 noc¹⁰². W przypadku nieruchomości w Kołobrzegu uzyskany czynsz za jeden m² odbiegał od rynkowych cen najmu lokali usługowo-handlowych w podobnej lokalizacji od kilku do kilkudziesięciu złotych. Lokalizacja, wyposażenie, stałe inwestowanie oraz remontowanie budynku przez wynajmującego powinno być czynnikiem wpływającym realnie na wzrost czynszu. Z wyjaśnień Dyrektor BZ FSUSR

¹⁰¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. sygn. akt WK 22/04.

¹⁰² Ceny rynkowe ustalono na podstawie ofert publikowanych w internecie.

wynika, że nieruchomość w Kołobrzegu dzierżawiona jest od 2009 r. CRR KRUS Niwa. Cechą zawartej umowy cywilno-prawnej jest swoboda określania praw i obowiązków, w tym zasad kształtowania kwoty czynszów i zmiany jego wysokości. W przypadku nieruchomości w Teresinie wyjaśniono, że właściciel nieruchomości może dowolnie kształtować warunki najmu uwzględniając przy tym interes obydwu stron. Kształtując wysokość czynszu za dzierżawę nieruchomości Fundusz Składkowy brał pod uwagę m.in. położenie, wyposażenie, ogólny stan obiektu, zainteresowanie ofertą oraz koszty związane z eksploatacją nieruchomości. NIK nie podziela przedstawionej argumentacji. CRR KRUS Niwa w Kołobrzegu jest samodzielnym zakładem opieki zdrowotnej, który prowadzi gospodarkę finansową według zasad określonych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹⁰³ oraz realizuje działalność komercyjną. Niezasadne jest zatem uznaniowe traktowanie tego podmiotu w kontekście dzierżawy obiektu przeznaczonego na cele rehabilitacji KRUS. Swoboda kształtowania umów na gruncie prawa cywilnego nie pozwala na zarządzanie majątkiem FSUSR w sposób naruszający zasady racjonalnego gospodarowania jego środkami. W ocenie NIK wskazane kryteria określania czynszu przez FSUSR w praktyce nie sprawdziły się. Średni miesięczny koszt mediów w 2017 r. wynosił 9,5 tys. zł co oznacza, że najem nieruchomości na 18 dni za kwotę 5 tys. zł wystarczał w przybliżeniu na pokrycie kosztów zużycia mediów.

Zdaniem NIK, FSUSR w sposób niecelowy dokonał zakupu nieruchomości w Supraślu. Dyrektor BZ FSUSR wyjaśniła, że decyzja o nabyciu nieruchomości poprzedzona była analizą dotyczącą zasadności i celowości zakupu tego obiektu. W koncepcji rozwoju rehabilitacji leczniczej KRUS poprzez nabycie obiektu w uzdrowisku w Supraślu zawarto informację m.in. o: walorach geologicznych i klimatycznych uzdrowiska w Supraślu, możliwości poprawienia wyników finansowych przez uzyskiwanie dochodów z prowadzenia działalności komercyjnej, zaletach poszerzenia dostępnej bazy leczniczej. W opinii NIK, FSUSR dokonując analizy celowości zakupu nieruchomości powinien kierować się przede wszystkim rachunkiem ekonomicznym. Koszty zakupu i dostosowania nieruchomości w Supraślu do standardów rehabilitacji leczniczej, według szacunku z 2017 r., wynosiły łącznie 49 599,6 tys. zł. Sposób wydatkowania środków naruszał przywołane powyżej zasady określone w art. 44 ust. 3 lit. a ufp i § 4 ust. 3 Statutu FSUSR.

(akta kontroli: tom 1 str. 364-365, 375; tom 3 str. 3-4; tom 10 str. 130-131, 158, 192, 195-196, 295-320, 330-331, 423-427)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK część środków Funduszu Składkowego inwestowano w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Zarządzanie nieruchomościami FSUSR objętymi kontrolą było prowadzone w sposób niegospodarny. NIK nie zgłasza uwag do sposobu inwestowania środków FSUSR na lokatach bankowych oraz w obligacje Skarbu Państwa. Pozytywnie oceniono obowiązujące w tym zakresie regulacje wewnętrzne i praktykę lokowania środków.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zaprzestanie naruszania art. 7 ustawy kominowej przy przyznawaniu nagród z funduszu nagród.
2. Dostosowanie regulaminu wynagradzania Funduszu Składkowego do norm zawartych w art. 7 ustawy kominowej.
3. Umieszczanie w ogłoszeniach wyników otwartych konkursów ofert informacji dotyczących wysokości przyznanego poszczególnym wnioskodawcom dofinansowania, zgodnie z art. 15 ust. 2h pkt 3 ustawy dppw.

¹⁰³ Dz. U. z 2021 r. poz. 711, ze zm.

4. Udzielanie wsparcia, o którym mowa w art. 77 ust. 1 ustawy usr ze środków FSUSR wyłącznie podmiotom uprawnionym na podstawie art. 77a ust. 2 tej ustawy.
5. Przyznawanie dofinansowania w oparciu o wyniki oceny merytorycznej.
6. Egzekwowanie od organizatorów wypoczynku przewidzianych w umowach zasad podzlecenia zadań.
7. Ustalanie czynszów wszystkich wynajmowanych nieruchomości zgodnie z rachunkiem ekonomicznym.
8. Nabywanie składników majątkowych w sposób uwzględniający rachunek ekonomiczny.
9. Zaprzestanie inwestowania środków FSUSR w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa.
10. Zintensyfikowanie działań zmierzających do zagospodarowania nieruchomości w Teresinie.
11. Rozważenie rozliczania przez FSUSR opłat pobieranych od rodziców i opiekunów za skierowanie dzieci na wypoczynek lub limitowania ich wysokości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, września 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

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

Dariusz Rogowski

.....
podpis