



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.004.02.2021

Pan
Lech Kuropatwiński
Przewodniczący
Związku Zawodowego Rolnictwa
Samoobrona
Al. Jerozolimskie 11/19 lok. 14
00-508 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/045 - Gospodarowanie majątkiem Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Związek Zawodowy Rolnictwa Samoobrona, Al. Jerozolimskie 11/19 lok. 14, 00-508 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lech Kuropatwiński, Przewodniczący, od 23 października 2011 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonanie dotowanych projektów i uzyskanie zakładanych rezultatów. 2. Legalność i gospodarność wykorzystania środków.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, jeżeli obejmował on działania związane ze środkami, których rozliczenie nastąpiło w terminie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Konrad Kostępski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/36/2021 z 5 maja 2021 r.

(akta kontroli, t. 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

Związek Zawodowy Rolnictwa Samoobrona (dalej: ZZR Samoobrona lub Związek) zrealizował pięć projektów dofinansowanych ze środków Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (dalej: FSUSR lub Fundusz). W objętych kontrolą trzech projektach zorganizowano wypoczynek dla 1809 uczestników, czyli 87,4% planowanej ich liczby. Zrealizowano cele objętych kontrolą projektów polegające m.in. na promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej, głównie poprzez organizację aktywności fizycznej dla uczestników wypoczynku oraz wycieczek turystyczno-krajoznawczych, a także rozmowy edukacyjne nt. zdrowego trybu życia. Rozliczone w sprawozdaniach Związku jednostkowe koszty zakwaterowania, żywienia i transportu uczestników wypoczynku nie odbiegały od cen rynkowych.

W kontrolowanym zakresie stwierdzono jednak nieprawidłowości. Przechowywana przez Związek dokumentacja realizacji projektów była niekompletna, co było niezgodne z art. 92h ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³ oraz umowami z FSUSR. Związek nie udostępnił NIK m.in. 30 z 34 zażądanych do kontroli dzienników zajęć, 142 ze 181 kart kwalifikacyjnych uczestników i dziewięciu z 18 kompletów dokumentów potwierdzających kwalifikacje osób realizujących zadanie. Udostępnione przez Związek dokumenty oraz wyniki kontroli przeprowadzonych na zlecenie FSUSR w miejscach realizacji zadań potwierdzają ich wykonanie przez osoby o wymaganych kwalifikacjach.

Kontrola stwierdziła wielokrotne naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ (dalej: uor) oraz postanowień umów z FSUSR w zakresie ewidencji księgowej. Księgi rachunkowe nie były prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco, co było niezgodne z art. 24 ust. 1 uor. W 2020 r. nie zaksięgowano trwale żadnego dowodu, a jedynie wprowadzano operacje do systemu księgowego. Związek nie posiadał dokumentacji polityki rachunkowości zgodnej z art. 10 ust. 1 pkt 2-3 uor. Nie prowadzono wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej związanej z realizacją projektów. Część dowodów dokumentujących poniesione wydatki nie posiadało wymaganych przez FSUSR opisów wskazujących źródło finansowania oraz dekretacji księgowych.

Informacja o dofinansowaniu wypoczynku z FSUSR nie była upubliczniana przez Związek w sposób wymagany umowami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie dotowanych projektów i uzyskanie zakładanych rezultatów

Opis stanu faktycznego

W latach 2017-2020 ZZR Samoobrona zrealizował pięć projektów dofinansowanych ze środków FSUSR. Według porozumień, FSUSR miał przekazać łącznie 2 287,5 tys. zł dofinansowania na organizację wypoczynku dla 3050 dzieci i młodzieży, których co najmniej jedno z rodziców lub opiekunów prawnych było ubezpieczone w pełnym zakresie w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS) albo pobierało stamtąd emeryturę lub rentę. W związku z mniejszą, niż planowano, liczbą dzieci korzystających z wypoczynku Związek otrzymał

² NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1327, ze zm., dalej: ustawa o systemie oświaty.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

1 696,1 tys. zł. Dofinansowanie obejmowało dopłatę do wypoczynku w przeliczeniu na jedno dziecko w wysokości 750 zł, jednocześnie nie mogło przekroczyć 80% rzeczywiście poniesionych i udokumentowanych kosztów jego pobytu. Zgodnie z wymaganiami FSUSR, przedstawiane mu rozliczenia dotyczyły dotacji i limitu wkładu własnego. Nie obejmowały one części kosztów Związku uznanych w umowie z FSUSR za niekwalifikowalne i jednocześnie nie wymagały rozliczenia całości wpłat pobieranych od opiekunów za skorzystanie przez dzieci z wypoczynku.

Szczegółowym badaniem objęto realizację porozumienia FS.451.256.50.162.2018 z dnia 25 czerwca 2018 r. (dalej: projekt nr 1), umowy nr FS.451.165.30.53.2019 z dnia 10 czerwca 2019 r. (dalej: projekt nr 2) oraz umowy nr FS.451.290.35.29.2020 z dnia 10 stycznia 2020 r. (dalej: projekt nr 3).

(akta kontroli, t. 1, str.5-149)

1.1. Wykonanie projektów

Dofinansowanie obejmowało 27 turnusów wypoczynkowych zorganizowanych w ramach kontrolowanych projektów, w tym dwóch letnich (projekt nr 1 i 2) oraz jednego zimowego (projekt nr 3). Planowana łączna liczba uczestników objęta dofinansowaniem miała wynieść 2070 (projekt nr 1: 620; nr 2: 1000 oraz nr 3: 450) dzieci i młodzieży.

(akta kontroli, t. 1, str. 8, 28, 67-68, 92-95, 101)

KRUS przeprowadziła kontrole sprawdzające w trakcie 22 z 27 turnusów, zorganizowanych w ramach kontrolowanych projektów. Weryfikacją objęto m.in.: stan liczbowy uczestników ogółem i uczestników dofinansowanych przez FSUSR, potwierdzenia zgłoszenia wydane przez kuratora oświaty, umieszczenie ogłoszenia na stronie ZZR Samoobrona, ubezpieczenie uczestników powyżej 16 roku życia, ubezpieczenie i kwalifikacje kadry pedagogicznej, zapewnienie całodobowej opieki medycznej oraz działania dotyczące promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej. Podczas tych kontroli stwierdzono m.in.: mniejszą liczbę uczestników, podawanie czterech zamiast pięciu posiłków; jednocześnie pełnienie przez tą samą osobę funkcji kierownika dwóch turnusów⁶, brak zaświadczeń o niekaralności trzech wychowawców, brak dwóch kart kwalifikacyjnych uczestników, oraz cztery grupy z przekroczonym limitem dzieci przypadających na wychowawcę.

(akta kontroli, t. 1, str. 174-496)

W ostatecznej wersji szczegółowych sprawozdań merytorycznych, złożonych przez Związek, wykazano 1866 uczestników wypoczynku (projekt nr 1: 582, nr 2: 950, nr 3: 334). W wyniku przeprowadzonej przez Fundusz weryfikacji, liczba uczestników objętych dofinansowaniem została ostatecznie zmniejszona do 1809 osób (projekt nr 1: 550, nr 2: 935 i nr 3: 324). Spośród 57 przypadków, dla których nie uznano rozliczenia w 29 przypadkach nie potwierdzono, że opiekun dzieci był ubezpieczony w KRUS. Natomiast w 28 przypadkach na listach przedłożonych przez Związek wykazano inne dzieci niż korzystające z wypoczynku według dokumentacji z kontroli KRUS. Na tych podstawach FSUSR pomniejszył kwotę dofinansowania o 42,5 tys. zł.

(akta kontroli, t. 1, str. 30-32, 96-98, 121-122, 150-156, 157-165, 167-173)

1.2. Dokumentowanie podjętych działań

Zgodnie z ustawą o systemie oświaty organizator wypoczynku powinien przez pięć lat przechowywać dokumentację związaną z organizacją wypoczynku. Na wnioski NIK dot. przedstawienia następujących dokumentów: 34 dzienników zajęć, 181 kart kwalifikacyjnych uczestników wypoczynku oraz 18 potwierdzeń kwalifikacji kadry

⁶ Na turnusach organizowanych przez Związek i założoną przez niego Fundację „Szansa dla Gmin”, która również korzystała z dofinansowania FSUSR.

wychowawczej ZZR Samoobrona okazał cztery dzienniki zajęć, 39 kart kwalifikacyjnych oraz komplet potwierdzenia kwalifikacji i niekaralności dziewięciu wychowawców lub kierowników wypoczynku.

W związku z potwierdzeniem przez KRUS – na podstawie protokołów kontroli – prawidłowości prowadzenia dzienników zajęć w 22 spośród 27 turnusów realizowanych w ramach projektów 1-3, a także w związku z trudnościami w uzyskaniu w trakcie kontroli dowodów źródłowych, zażądano okazania wszystkich dzienników zajęć z pięciu niekontrolowanych przez KRUS turnusów⁷ oraz z trzech dobranych losowo turnusów (po jednym dla każdego projektu)⁸. W odpowiedzi otrzymano cztery z 34 dzienników zajęć. W okazanych dziennikach odnotowywane były zajęcia prowadzone przez wychowawców oraz realizacja planu pracy (zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie wypoczynku dzieci i młodzieży⁹).

(akta kontroli, t. 1, str. 497)

Zgodnie z ogłoszeniami o otwartych konkursach na zorganizowanie wypoczynku dla dzieci rolników¹⁰ w 2018 r., 2019 oraz 2020 r. celami programów była realizacja programu promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej.

Na podstawie czterech okazanych dzienników zajęć oraz programów wypoczynku, a także wyników kontroli prowadzonych przez KRUS ustalono, że cele realizowane były m. in. poprzez zajęcia w zakresie pierwszej pomocy, pogadanki dotyczące profilaktyki zdrowotnej, organizację aktywności fizycznej i organizację wycieczek turystyczno-krajoznawczych.

(akta kontroli, t. 1, str. 499-557)

Na podstawie szczegółowego badania wypoczynku zorganizowanego w ramach Projektu nr 2 i 3, w zakresie spełnienia obowiązku powiadamiania Kuratorium Oświaty oraz Funduszu o liczbie uczestników oraz o składzie zatrudnionej kadry stwierdzono, że w 18 na 19 przypadków ZZR terminowo wywiązywał się z powyższego obowiązku, tj. przedkładał informację najpóźniej w dniu rozpoczęcia wypoczynku. W jednym przypadku – informacja dotyczyła zmniejszenia o troje liczby wychowanków, w związku z ich rezygnacją w trakcie trwania turnusu – została przekazana po rozpoczęciu turnusu.

(akta kontroli, t. 1, str. 558)

W trakcie letniego wypoczynku w 2019 r. (Projekt nr 2) wykonywanie obowiązków wychowawców zlecono: 71 nauczycielom lub osobom z ukończonym kursem na wychowawcę wypoczynku. Ponadto kadrę uzupełniało jedenastu kierowników wypoczynku (po jednym w każdym z turnusów). W trakcie zimowego wypoczynku w 2020 r. (Projekt nr 3) wychowawcami było: 11 nauczycieli oraz 14 osób po ukończeniu kursu na wychowawcę wypoczynku. Ponadto kadrę uzupełniało ośmiu kierowników wypoczynku (po jednym w każdym z turnusów).

(akta kontroli, t. 1, str. 558)

⁷ Projekt nr 1: 17-27.07.2018 r. w Wiśle (IV turnus), 14-24.07.2018 r. w Jarosławcu (VI turnus); Projekt nr 2: 24.07-03.08.2019 r. w Zakopanem (VII turnus), 26.07-05.08.2019 r. w Jarosławcu (X turnus); Projekt nr 3: 08-17.02.2020 r. w Zakopanem (IV turnus).

⁸ Projekt nr 1: 23.06-03.07.2018 r. w Mikoszewie (I turnus); Projekt nr 2: 04-14.07.2019 r. w Zakopanem (V turnus); Projekt nr 3: 29.01-07.02.2020 r. w Zakopanem (III turnus).

⁹ Dz. U. poz. 452.

¹⁰ „Otwarty konkurs ofert na zorganizowanie wypoczynku letniego w formie kolonii dla dzieci rolników w 2018 roku.”; „Otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego w zakresie działalności na rzecz dzieci i młodzieży – Organizacja wypoczynku letniego w formie kolonii dla dzieci i młodzieży” – roku 2018 r. oraz „Otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego w zakresie działalności na rzecz dzieci i młodzieży – Organizacja wypoczynku zimowego dla dzieci i młodzieży w 2020 roku”.

Weryfikacją objęto dokumentację dotyczącą kwalifikacji wychowawców i kierowników wypoczynku, programy wypoczynku oraz karty kwalifikacji wypoczynku dotyczące pięciu turnusów¹¹. Organizator był w posiadaniu kompletu dokumentacji potwierdzających spełnienie warunków, o których mowa w art. 92c ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o systemie oświaty, dotyczącej dziewięciu z 18 wychowawców i kierowników wypoczynku. W siedmiu przypadkach organizator okazał jedynie potwierdzenie kwalifikacji, w jednym potwierdzenie niekaralności. Ponadto w okazanej dokumentacji brak było potwierdzenia spełnienia powyższych wymagań dotyczących jednego nauczyciela. ZZR Samoobrona był w posiadaniu 41 (39 dofinansowanych z FSUSR) kart kwalifikacyjnych uczestników wypoczynku dotyczących jednego turnusu (26 lipca-5 sierpnia 2019 r. w Jarosławcu) spośród 181 kart kwalifikacyjnych, których zażądano w trakcie kontroli.

(akta kontroli, t. 1, str. 498, t. 2, str. 1-36)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. ZZR Samoobrona nie przechowywał dokumentacji związanej z realizowanymi projektami, co było niezgodne z art. 92h ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz umowami z FSUSR¹². W trakcie kontroli nie okazano 30 z 34 dzienników zajęć prowadzonych przez wychowawców wypoczynku oraz 142 ze 181 kart kwalifikacyjnych uczestników wypoczynku. Ponadto Związek nie posiadał potwierdzeń (oświadczenia lub zaświadczenia) o niekaralności siedmiu z 18 wychowawców i kierowników wypoczynku, których kwalifikacje zostały objęte badaniem. W jednym przypadku brak było potwierdzenia kwalifikacji wychowawcy. Dodatkowo nie okazano żadnego dokumentu dotyczącego kwalifikacji lub niekaralności jednego wychowawcy.

(akta kontroli, t. 1, str. 8, 70, 104, 497-498)

Wyjaśniono, że brakujące dokumenty prawdopodobnie zaginęły podczas remontu (karty kwalifikacyjne, dzienniki zajęć), a dokumentacja dotycząca kwalifikacji była w posiadaniu kadry wychowawczej podczas kolonii, lecz nie wszyscy dysponowali skanerem w celu przesłania kopii drogą elektroniczną.

(akta kontroli, t. 2, str. 37-39)

2. Na plakatach (dot. projektu nr 2 i projektu nr 3) oraz w publikacjach promujących wypoczynek dofinansowany ze środków FSUSR, brak było informacji o kwocie dofinansowania oraz jego źródle. Ponadto na stronie FB – ZZR Samoobrona, pod ogłoszeniami o naborach na wypoczynek brak było wzmianki o kwocie dofinansowania przypadającej na jednego uczestnika wypoczynku. Stanowi to naruszenie § 7 ust. 1 pkt 15 umów dot. projektów nr 2 i 3.

(akta kontroli, t. 2, str. 40-46)

Przewodniczący ZZR wyjaśnił, że brak informacji o kwocie dofinansowania oraz źródle finansowania było niedopatrzeniem ze strony osób moderujących stronę FB ZZR, natomiast brak ww. informacji na plakatach to niedopatrzenie ze strony osoby opracowującej plakaty.

(akta kontroli, t. 2, str. 47)

OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo braków dokumentacji, którą Związek powinien posiadać, NIK ocenia, że realizowano zakres rzeczowy zadań przewidziany w umowach z FSUSR, w tym

¹¹ Projekt nr 1: 17-27.07.2018 r. w Wiśle (IV turnus), 14-24.07.2018 r. w Jarosławcu (VI turnus); Projekt nr 2: 24.07-03.08.2019 r. w Zakopanem (VII turnus), 26.07-05.08.2019 r. w Jarosławcu (X turnus); Projekt nr 3: 08-17.02.2020 r. w Zakopanem (IV turnus).

¹² Stanowi to naruszenie § 4 ust. 6 pkt 3 porozumienia (dot. projektu nr 1) oraz § 7 ust. 2 pkt 3 umów (dot. projektów nr 2 i 3).

dotyczących promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej, bowiem w większości przypadków potwierdzają to wyniki kontroli przeprowadzonych przez KRUS.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Legalność i gospodarność wykorzystania środków.

2.1. ZZR Samoobrona jest związkiem zawodowym rolników indywidualnych działającym na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych¹³. Zgodnie z § 3 ust. 1 Statutu ZZR Samoobrona z dnia 26 listopada 1991 r. jednym z celów Związku jest działanie na rzecz ochrony własności, praw i interesów ekonomicznych i socjalnych swoich członków i ich rodzin. Tym samym, ZZR Samoobrona spełniał wymóg ubiegania się o dotację ze środków FSUSR. Związek spełniał również wymagania dla organizatorów wypoczynku przewidziane art. 92c ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty.

(akta kontroli, t. 2, str. 153-156)

2.2. Na podstawie badania 30 dowodów księgowych, na łączną kwotę 1 337 853,32 zł sfinansowaną ze środków FSUSR w wysokości 1 097 615,32 zł stwierdzono, że w sześciu przypadkach dowody nie posiadały opisu zgodnego z wymogami załącznika nr 1 do umów/porozumień¹⁴, natomiast 11 dowodów (dot. projektu nr 3) nie zostało zaksięgowane, a jedynie wprowadzone do bufora systemu księgowego. Badanie powyższych 30 dowodów księgowych wykazało, że dofinansowane ze środków FSUSR wydatki spełniały warunki kwalifikowalności określone w porozumieniu i umowach zawartych pomiędzy Związkiem a Funduszem. Obejmowały one: zakwaterowanie i całodienne wyżywienie (1 062 880 zł); transport do i z miejsca wypoczynku oraz w trakcie wycieczek turystyczno-krajoznawczych (34 735,32 zł). Wynagrodzenie kadry zostało w całości sfinansowane ze środków własnych ZZR Samoobrona (wychowawcy i kierownicy wypoczynku 10 900 zł).

(akta kontroli, t. 2, str. 164-312)

Dodatkowo szczegółowym badaniem objęto sposób księgowania i opisywania wszystkich faktur z projektu nr 2 (99 faktur). Na podstawie powyższego badania stwierdzono, że:

- 1) 20 dowodów zaksięgowane zostało w dniu 31 grudnia 2019 r., z datami operacji i dokumentu 31 grudnia 2019 r., pomimo że zgodnie z dowodami źródłowymi zarówno data operacji jak i dokumentu były inne;
- 2) 20 dowodów opisane zostało innym numerem ewidencyjnym, niż numer ewidencyjny pod jakim zostały wprowadzone do systemu księgowego;
- 3) w przypadku 79 dowodów księgowych brak było możliwości identyfikacji dowodu księgowego w dzienniku księgi głównej;
- 4) w siedmiu przypadkach dekretacja zawierała inny numer konta niż konto faktycznego księgowania;
- 5) 67 dowodów księgowych nie zawierało opisów wynikających z załącznika nr 1 do Umowy o realizacji projektu nr 2.

(akta kontroli, t. 2, str. 313-316)

Ponadto Związek nie wyodrębnił w księgach rachunkowych kont do ewidencjonowania kosztów i przychodów związanych z realizacją projektów dofinansowanych ze środków FSUSR.

(akta kontroli, t. 2, str. 317-329)

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 210.

¹⁴ Ust. 3 pkt 5 Instrukcji w zakresie sporządzania, potwierdzania, opisywania i kompletowania dokumentów rozliczeniowych oraz rozliczania dofinansowania.

2.3. W objętych kontrolą projektach, przed podpisaniem umowy ZZR Samoobrona zobowiązany był złożyć informację szczegółową (dalej: budżet), w której m.in. przedstawiano podział rodzajów kosztów przypadających na jednego uczestnika.

Zgodnie z ww. budżetami warunkiem uczestnictwa w wypoczynku było partycypowanie przez rodziców/opiekunów uczestników w kosztach organizowanego wypoczynku. Według budżetów kontrolowanych projektów opłata ta wynosiła 450 zł w 2018 r., 500 zł w latach 2019-2020. W 2020 r., po zawarciu umowy dot. realizacji projektu nr 3, ZZR Samoobrona zwiększył kwotę wpłat dokonywanych przez uczestników do 550 zł (o 50 zł). Zgodnie z rozliczeniami przeprowadzonymi przez FSUSR, wydatkowała – jako koszty kwalifikowalne:

- 1) W projekcie nr 1 – 562 571,23 zł na 550 uczestników, z czego 411 028,8 zł stanowiły środki pochodzące z FSUSR (przed pomniejszeniem o kary umowne) oraz 151 542,43 zł z innych źródeł (w przeliczeniu na jednego uczestnika 750 zł pochodziło z Funduszu, a 275,53 zł z innych źródeł). Uwzględniając tylko dofinansowanie z FSUSR oraz wpłaty rodziców nie rozliczono kwoty w wysokości 95 958,5 zł.
- 2) W projekcie nr 2 – 939 885,43 zł na 935 uczestników, z czego 700 307,5 zł z FSUSR (przed pomniejszeniem o kary umowne) oraz 239 577,93 zł z innych źródeł (w przeliczeniu na jednego uczestnika 748,99 zł pochodziło z dofinansowania otrzymanego z Funduszu, a 256,23 zł z innych źródeł). Uwzględniając tylko dofinansowanie z FSUSR oraz wpłaty rodziców nie rozliczono kwoty w wysokości 227 924,95 zł;
- 3) W projekcie nr 3 – 357 452,75 zł na 324 uczestników, z czego 243 000 zł z dofinansowania z FSUSR oraz 114 452,75 zł z innych źródeł (w przeliczeniu na jednego uczestnika 750 zł pochodziło z dofinansowania otrzymanego z FSUSR, a 353,25 zł z innych źródeł). Uwzględniając tylko dofinansowanie z FSUSR oraz wpłaty rodziców nie rozliczono kwoty w wysokości 63 747 zł.

Dodatkowo, zgodnie z budżetem na 2018 r. Związek powinien wnieść 50 zł na uczestnika ze swoich środków oraz 50 zł na uczestnika z innego źródła finansowania. W 2019 r. powinno to być 10 zł na uczestnika ze środków własnych oraz 10 zł na uczestnika z innego źródła finansowania. W 2020 powinno to być odpowiednio 20 zł i 10 zł na uczestnika.

(akta kontroli, t. 2, str. 47, 338-345, 359-364, 375-388, 389-391, 394-463)

Zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącego ZZR Samoobrona, w rozliczeniach z FSUSR zawierane były koszty wyżywienia, zakwaterowania, realizacji programu promocji zdrowia, transportu oraz ubezpieczenia uczestników. Pozostałe koszty takie jak: koszty organizacji kolonii, zakup materiałów biurowych, delegacje osób poszukujących ośrodków kolonijnych, lekarstwa dla uczniów, nagrody dla uczestników, słodczyce, pamiątki, zwrot kosztów dojazdu do ośrodków kadry, czynsz za biuro związku, za energię elektryczną – są kosztami niekwalifikowanymi i nie podlegają rozliczeniu, choć są niezbędne aby zorganizować kolonie. Koszty te pokryte zostały ze środków własnych ZZR Samoobrona oraz ze środków wpłacanych przez rodziców.

(akta kontroli, t. 2, str. 392, 464-465)

W objętych kontrolą zadaniach (organizacja wypoczynku dla dzieci i młodzieży rolników) nie stwierdzono finansowania z innych źródeł publicznych.

(akta kontroli, t. 2, str. 393)

2.4. Z analizy trzech badanych projektów wynika, że najwyższe kwotowo wydatki ponoszone przez ZZR dotyczyły zakwaterowania i wyżywienia dzieci i młodzieży (408,7 tys. zł w ramach projektu nr 1; 689,6 tys. zł w ramach projektu nr 2 i 240,5 tys. zł w ramach projektu nr 3) oraz transportu (odpowiednio: 116,9 tys. zł, 119,6 tys. zł i 55,5 tys. zł) i nie odbiegały od wartości rynkowych. Średnie koszty

zakwaterowania i wyżywienia jednego uczestnika wycieczki wyniosły 743,02 zł, 737,50 zł i 742,22 zł (przy cenach rynkowych od 750 do 925 zł za porównywalny dziesięciodniowy pobyt), a transportu 216,30 zł, 147,55 zł i 186,51 zł. W rozliczeniach za transport stosowano stawki kilometrowe (średnio 4,06 zł/km, 4,43 zł/km oraz 4,31 zł/km, przy stawkach rynkowych od 4,49 do 5,62 zł/km w 2021 r.). Zgodnie z zasadami ustalonymi w ogłoszeniach FSUSR o otwartych konkursach ofert, koszty transportu mogły obejmować maksymalnie 20% wartości rzeczywiście udzielonego dofinansowania. W analizowanych projektach koszty transportu obejmowały 6,8% w projekcie nr 1, 3,4% w projekcie nr 2 oraz 4,1% w projekcie nr 3.

(akta kontroli, t. 2, str. 466-467, 559)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dowody księgowe dokumentujące operacje finansowe w ZZR Samoobrona, w tym dotyczące realizowanego projektu nr 3, nie zostały zaksięgowane, a okresy sprawozdawcze nie były zamykane. W dzienniku księgi głównej za rok 2020 nie zaksięgowano żadnej operacji gospodarczej, a jedynie wprowadzono zapisy do tzw. bufora, w którym nie są one chronione przed edycją lub usunięciem. Stanowi to naruszenie art. 23 ust. 1 uor, zgodnie z którym zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany.

(akta kontroli, t. 2, str. 317-329, 519-530)

Główna księgowa¹⁵ wyjaśniła, że operacje nie zostały zaksięgowane, gdyż z końcem grudnia 2020 r. nie przedłużono umowy zlecenia, na podstawie której świadczyła ona usługi głównej księgowej. Do dnia rozpoczęcia kontroli w ZZR Samoobrona nie zatrudniono nikogo do obsługi księgowości. Przewodniczący ZZR Samoobrona wyjaśnił, że księgowa została zwolniona z powodu braku środków finansowych, a obecnie poszukiwana jest osoba, która podjęłaby się prowadzić księgowość.

(akta kontroli, t. 2, str. 533-539)

2. W księgach rachunkowych ZZR Samoobrona nie prowadził wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej wypoczynku dofinansowanego ze środków FSUSR, co stanowi naruszenie § 4 ust. 6 pkt 2 porozumienia (dot. projektu nr 1) oraz § 7 ust. 2 pkt 2 umów (dot. projektów nr 2 i 3). W przypadku 79 dowodów księgowych nie było możliwości identyfikacji operacji gospodarczej w dzienniku księgi głównej, co było niezgodne z art. 24 ust. 1 uor.

(akta kontroli, t. 2, str. 313-329)

Przewodniczący ZZR Samoobrona wyjaśnił, że faktury przelewowe rozliczane były na poszczególnych kontrahentów, a rachunki gotówkowe w danym miesiącu – często zbiorczo – na podstawie rozliczenia, która wpływała od kierowników turnusów.

(akta kontroli, t. 2, str. 552-553)

Główna księgowa wyjaśniła, że w ramach wypoczynku rozliczano tylko usługi, pozostałe i materiały, a to wszystko dotyczyło prawie tylko kolonii, a księgowa była w stanie te koszty wyciągnąć. W pierwszej kolejności prowadzono księgowość w excelu, żeby kontrolować stan środków.

(akta kontroli, t. 2, str. 534)

¹⁵ Świadczyła pracę w latach 2018-2020.

Pomimo żądania ze strony kontrolera, do dnia zakończenia kontroli nie okazano zbiorczych dowodów księgowych, które pozwoliłyby na identyfikację poszczególnych dowodów księgowych w dzienniku księgi głównej.

(akta kontroli, t 2, str. 544-545, 549-550)

3. 68 dowodów księgowych nie posiadało opisów lub nie były w sposób trwały związane z opisami dotyczącymi realizowanego projektu oraz kwot dofinansowania, określonymi w ust. 3 pkt 5 załącznika nr 1 do umowy, co stanowi naruszenie § 5 ust. 3 pkt. 5 umowy o realizacji projektu nr 1 oraz § 9 ust. 3 lit. d umów o realizacji projektów nr 2 i 3.

(akta kontroli, t 2, str. 134, 313-316)

Przewodniczący ZZR Samoobrona wyjaśnił, że faktury przychodziły do Związku dużo później niż drogą elektroniczną, z tego powodu nie zdążano przypisać dokumentacji na oryginały. Te same dokumenty kserowane do Funduszu mają oryginały w biurze i księgach, lecz przy jednej osobie, ogrom pracy przy dokumentacji wtórnej i sprostowaniu wszystkich dokumentów – na zaksięgowanie całości – brakowało czasu.

(akta kontroli, t 2, str. 552-553)

4. ZZR nie prowadził gospodarki finansowej w oparciu o budżety roczne, co stanowi naruszenie § 11 ust. 3 Statutu ZZR Samoobrona z dnia 26 listopada 1991 r., zgodnie z którym podstawą gospodarki finansowej ogni w związkowych są ich roczne budżety.

(akta kontroli, t 2, str. 317-329, 464)

Przewodniczący ZZR wyjaśnił, że nie opracowywano budżetu rocznego, gdyż trudno było zaplanować przychody oraz przewidywane koszty działalności.

(akta kontroli, t 2, str. 392)

5. 20 dowodów zaksięgowanych zostało w dniu 31 grudnia 2019 r., z datami operacji i dokumentu 31 grudnia 2019 r., pomimo że zarówno data operacji jak i dokumentu były wcześniejsze (czerwiec-sierpień 2019). Ponadto w siedmiu przypadkach dekretacja zawierała inny numer konta niż konto faktycznego księgowania, a na 20 dowodach naniesiono inny numer ewidencyjny, niż numer ewidencyjny pod jakim zostały zaksięgowane. Stanowi to naruszenie art. 24 ust. 1 uor, zgodnie z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco.

(akta kontroli, t 2, str. 313-316, 542-551)

Przewodniczący wyjaśnił, że dokumenty spływały powoli, trzeba się było o nie upominać. Dokumenty były wprowadzane do buforu. Księgowanie wszystkich dokumentów z datą ich powstania było utrudnione, więc niektóre były zaksięgowane z trzema datami ustalonymi na koniec roku obrotowego.

(akta kontroli, t 2, str. 552-553)

6. ZZR Samoobrona nie opracował polityki rachunkowości, która spełniałaby wymogi wynikające z art. 10 ust. 1 pkt 2-3 uor, tj. nie określała metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego; wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych; opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji oraz zasad ochrony danych.

(akta kontroli, t. 1 559-561, t 2, str. 555-556)

Przewodniczący ZZR Samoobrona wyjaśnił, że nie opracowano i nie wdrożono właściwej polityki rachunkowości z braku wiedzy, że istniała taka potrzeba. Główna księgowa wyjaśniła, że polityka rachunkowości nie została opracowana z powodu braku czasu oraz zbyt dużej ilości obowiązków.

(akta kontroli, t 2, str. 38-39, 535)

OCENA CZĄSTKOWA

ZZR Samoobrona spełniał warunki ubiegania się o dofinansowanie FSUSR. Jednakże koszty podane w rozliczeniach projektów nie wynikają z prawidłowo prowadzonej ewidencji księgowej. Związek nie wyodrębnił analitycznych kont księgowych, na których ewidencjonowane powinny być koszty podawane w sprawozdaniach z projektów, a dowody księgowe opisywane i przechowywane były w sposób budzący zastrzeżenia oraz naruszający przepisy uor. Związek pobierał od opiekunów/rodziców uczestników projektów opłaty w kwocie wyższej niż zaplanowano w budżecie (dot. projektu nr 3). Dowody księgowe z 2020 r. nie zostały zaksięgowane, a Związek nie posiadał opracowanej i wdrożonej polityki rachunkowości. Pokryte przez FSUSR wydatki spełniały wymogi kwalifikowalności i zostały poniesione w wysokości nieodlegającej od wartości rynkowych, co wynika z analizy kosztów zakwaterowania i żywienia oraz transportu.

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. Przechowywanie dokumentacji dotyczącej wypoczynku przez okres pięciu lat od dnia wykreślenia zgłoszenia z bazy wypoczynku, o której mowa w art. 92h ust. 4 ustawy o systemie oświaty.
2. Zamieszczanie wymaganej umowami informacji o dofinansowaniu ze środków FSUSR we wszystkich materiałach podawanych do publicznej wiadomości.
3. Dokonywanie zapisów księgowych w sposób trwały, bieżące księgowanie operacji gospodarczych oraz zamykanie okresów sprawozdawczych.
4. Prowadzenie wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej wypoczynku dofinansowanego ze środków FSUSR w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych dowodów w księgach rachunkowych.
5. Opisywanie dowodów księgowych dokumentujących poniesienie wydatków związanych z realizacją umów z FSUSR, w sposób zgodny z umowami.
6. Opracowywanie rocznych budżetów i prowadzenie gospodarki finansowej na ich podstawie.
7. Opracowanie i wdrożenie polityki rachunkowości spełniającej wymagania określone w art. 10 ust. 1 uor.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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, lipca 2021 r.

Kontroler
Konrad Kostępski
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p. o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

.....
podpis