



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.021.02.2015

P/15/054

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/054 – Wykorzystanie środków publicznych na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Piotr Jurkin – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96792 z dnia 14 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Katolickie Stowarzyszenie Młodzieży Diecezji Drohiczyńskiej, ul. Kościelna 10, 17-312 Drohiczyn ¹ .	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Monika Pietraszko – Prezes Zarządu ² .	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, realizację przez Stowarzyszenie projektów „Elektro Odpowiedzialni” oraz „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” dotyczących promowania ochrony przyrody i edukacji ekologicznej.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności zrealizowanie wszystkich działań w zakresach i terminach wynikających z umów o dofinansowanie, prawidłowe wykorzystanie przyznanych środków, rzetelne prowadzenie ewidencji księgowych, a także terminowe rozliczanie się z otrzymanych środków finansowych oraz przedstawianie sprawozdań z osiągniętych efektów.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na ograniczeniu przeprowadzenia rozeznania rynku, w trakcie realizacji projektu „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” do dwóch spośród czterech rodzajów zakupów oraz nie zawarcia pisemnej umowy z wykonawcą zamówień materiałów promocyjnych, czym naruszono postanowienia § 7 umowy o dofinansowanie projektu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Kompletność i terminowość wykonania określonych umowami zadań

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012 – 2015 KSM złożył dwa wnioski do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴ na realizację projektów dotyczących działań w zakresie ochrony przyrody i edukacji ekologicznej⁵. Oba projekty miały charakter edukacyjny i dotyczyły m.in. promocji właściwej segregacji odpadów, w tym elektro śmieci („Elektro Odpowiedzialni”) oraz problemów związanych z zanieczyszczeniem i ochroną wód powierzchniowych („Kajakowy Patrol św. Franciszka II”). Zostały one zaakceptowane i zrealizowane. Nie zrezygnowano z realizacji już rozpoczętych działań, a Stowarzyszenie nie było podwykonawcą, ani nie wykonywało zadań w ramach innych projektów dofinansowywanych ze środków publicznych.

W ww. okresie KSM zatrudniało na umowę o pracę i zlecenie ogółem 11 osób, głównie na stanowiskach administracyjnych. Żaden z pracowników nie posiadał wykształcenia przyrodniczego.

We wnioskach do projektu Kajakowy Patrol św. Franciszka II przy realizacji warsztatów edukacji ekologicznej Stowarzyszenie zakładało współpracę z pracownikami Wydziału Ochrony Środowiska Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (dalej: „KUL”) oraz członkami

¹ Zwany dalej „KSM” lub „Stowarzyszeniem”.

² Mianowana na stanowisko od dnia 16 listopada 2013 r., zwana dalej „Prezesem Zarządu”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Zwanego dalej „NFOŚiGW”.

⁵ „Elektro Odpowiedzialni” i „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” – wnioski o dofinansowanie złożono odpowiednio 7 maja i 8 października 2012 r.

Koła Naukowego Studentów Ochrony Środowiska KUL⁶. Natomiast w przypadku projektu „Elektro Odpowiedzialni” przewidywano powierzenie prowadzenia tego rodzaju warsztatów animatorom „Wysp Leonarda”⁷. KSM w zawartych umowach na przeprowadzenie przedmiotowych warsztatów w szkołach i przedszkolach w trakcie realizacji ww. projektu nie zagwarantowało sobie możliwości weryfikacji i sprawdzenia kwalifikacji osób je prowadzących. Prezes Zarządu wyjaśniła, że: „Nie sądziliśmy, że jest to konieczne. W przyszłości będziemy zamieszczali stosowne zapisy w zawieranych umowach”.

(dowód: akta kontroli str. 4-186, 267-268)

Wnioski o dofinansowanie obu projektów przygotowywał członek Stowarzyszenia Pan [...] ⁸, zatrudniony w KSM na czas realizacji projektu „Kajakowy Patrol św. Franciszka II”, tj. do 31 maja 2015 r. Z wyjaśnień Prezes Zarządu wynika, że: „Przy pisaniu wniosków współpracowali Panowie [...] ⁹ – wykładowca na Wydziale Ochrony Środowiska KUL oraz [...] ⁹ – pracownik Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Osoby te nieodpłatnie nadzorowały i konsultowały przygotowanie wniosków do obu projektów. (...) Bazowano również na doświadczeniu z pierwszej edycji projektu Kajakowy Patrol św. Franciszka”.

(dowód: akta kontroli str. 166-167)

Od dnia złożenia pierwszego wniosku do NFOŚiGW do dnia podpisania umowy upłynęło 183 dni w przypadku wniosku o dofinansowanie projektu „Elektro Odpowiedzialni” oraz 211 dni dla „Kajakowego Patrolu św. Franciszka II”. W obu wnioskach, po negocjacjach, dokonano po jednej korekcie, które dotyczyły odpowiednio m.in.: doprecyzowania liczby zrealizowanych godzin warsztatów ekologicznych w przedszkolach (240), zakupu liczby kompletów plastycznych na ww. warsztaty (80), wskazania max. liczby osób elektropatrolu (pięć)⁹, zwiększenia liczby koordynatorów projektu (do dwóch) bez wzrostu finansowania tego zadania, a także zmiany nazwy jednego z konkursów i jego rodzaju z fotograficznego na plastyczny¹⁰. Inicjatorem zmian był NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 4-164, 187-223, 230-257, 267-268)

Przewidywane całkowite koszty projektów wynikające z zawartych umów opiewały na kwoty 1.013,7 tys. zł – „Elektro Odpowiedzialni” oraz 1.729,1 tys. zł – „Kajakowy Patrol św. Franciszka II”. Dofinansowanie określone w umowach przewidziano odpowiednio w wysokości 861 tys. zł oraz 1.469,1 tys. zł, co stanowiło 84,94% i 84,96% kosztów realizacji poszczególnych przedsięwzięć.

Planowana wysokość kosztów projektów wynikających z pierwotnie złożonych wniosków wynosiła odpowiednio 1.249,55 tys. zł i 1.733,1 tys. zł co stanowiło 123,3% i 100,2% dofinansowania określonego w umowach, zaś wysokość wnioskowanego dofinansowania ze środków NFOŚiGW – 1.058,05 tys. zł i 1.472,1 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 267-268)

W projekcie „Elektro Odpowiedzialni” różnica w wysokości całkowitych kosztów między pierwszym wnioskiem, a zawartą umową wyniosła 235,85 tys. zł, na którą składało się m.in. obniżenie wynagrodzenia dla koordynatora projektu i obsługi księgowo – finansowej odpowiednio o 18 tys. zł i 9 tys. zł, zmniejszono liczbę terenowych warsztatów edukacji ekologicznej z zakładanych z 10 po 35 godzin na 6 po 25 godzin (o 30 tys. zł). W związku z tym spadły również koszty pobytu uczestników (o 72 tys. zł) i ich transportu na zajęcia (o 40 tys. zł). Ponadto w trakcie negocjacji, z inicjatywy NFOŚiGW, zrezygnowano z wykonania: ulotek, zakładki do książki, stendów¹¹, dyplomów i kalendarzy promujących projekt, a w ich miejsce przewidziano zamówienie: roll-upów, eko-przypinek, składanych eko-toreb, roślin reklamowych oraz sadzonek roślin. Różnica wynikająca z dokonanej zamiany przyniosła 24,5 tys. zł oszczędności. (dowód: akta kontroli str. 187, 267-268)

⁶ Wszystkie osoby, z które prowadziły warsztaty ekologiczne w projekcie Kajakowy patrol św. Franciszka II wypełniały oświadczenie z którego wynikało, że były studentami KUL, a dane te weryfikowano z listą członków Koła Naukowego Studentów Ochrony Środowiska KUL uzyskaną z uczelni.

⁷ Stowarzyszenie, którego celem jest m.in. edukacja i wspomaganie rozwoju dzieci poprzez naukę. Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie projektu z 13 września 2012 r. z zawarto ogółem 5 umów na łączną kwotę 98,8 tys. zł.

⁸ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.), NIK wylacza jawność informacji w zakresie danych osobowych.

⁹ Grupa osób odbierająca elektrośmieci w trakcie trwania eventów.

¹⁰ Zmieniono nazwę konkursu z „Z czego leci woda” na „Oszczędzaj wodę”.

¹¹ Nowoczesne formy przestrzenne informujące o danym wydarzeniu.

Z wyjaśnień udzielonych przez Pana [...]⁸, osobę odpowiedzialną za przygotowanie wniosków o dofinansowanie obu projektów wynika, że: „Szacowanie poszczególnych jednostkowych kosztów odbywało się na podstawie badania rynku poprzez: analizę ofert cenowych na stronach internetowych dostawców poszczególnych usług, zapytania telefoniczne, e-mailowe oraz spotkania indywidualne oraz doświadczenie z realizacji poprzednich projektów. Z powyżej opisanych czynności wynikły ostateczne wartości projektów. Niestety żadnych z tych czynności nie dokumentowano.

Założenia liczby odbiorców dla poszczególnych działań oszacowane zostały na podstawie doświadczenia w realizacji podobnych działań w latach poprzednich. Nie przeprowadzono w tym zakresie żadnych badań ani analiz. (dowód: akta kontroli str. 265-266)

Projekty „Elektro Odpowiedzialni” oraz „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” zrealizowano i rozliczono terminowo, zgodnie z poszczególnymi harmonogramami¹² i zawartymi umowami. W trakcie ich trwania nie dokonywano zmian w umowach.

Poszczególne etapy projektów realizowano zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi. W projekcie „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” za pisemną zgodą NFOŚiGW przesunięto realizację dwóch warsztatów edukacji ekologicznej: po jednym z IV kwartału 2013 roku na III kwartał 2014 roku oraz z IV kwartału 2014 roku na II kwartał 2015 roku¹³, natomiast w przypadku drugiego projektu poszerzono liczbę podmiotów do których dostarczono pojemniki do zbiórki małego zużytego sprzętu elektrycznego¹⁴.

W obu projektach, w ramach poszczególnych działań przewidzianych harmonogramem, dokonywano przesunięć na kolejne kwartały niewykorzystanych w pełnej wysokości środków finansowych. Każdorazowo występowano o zgodę do jednostki finansującej i ją uzyskiwano.

Nie wystąpiły opóźnienia w realizacji obu projektów. Działania zostały zakończone w terminach określonych w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 188-223, 231-257, 267, 269-386)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie kompletność i terminowość wykonania przewidzianych w projektach działań.

2. Gospodarność i legalność wykorzystania środków finansowych

Opis stanu
faktycznego

Faktyczna całkowita wysokość poniesionych kosztów projektów „Elektro Odpowiedzialni” oraz „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” wynosiła odpowiednio 980.983,55 zł oraz 1.655.371,50 zł, z tego dofinansowanie z NFOŚiGW - 817.744,47 zł i 1.398.093,94 zł, co stanowiło 83,36% i 84,46% ogółem wartości projektów.

Wysokość wkładu własnego Stowarzyszenia do przedsięwzięć wyniosła odpowiednio 163.239,08 zł oraz 257.277,56 zł. Kwoty oraz rodzaj zadań finansowanych lub współfinansowanych ze środków własnych Stowarzyszenia określono w harmonogramach rzeczowo-finansowych będących załącznikami do zawartych umów. Dla projektu „Elektro Odpowiedzialni” i „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” sprawdzono wydatkowanie ze środków własnych kwot w wysokości odpowiednio 35,2 tys. zł i 53,9 tys. zł co stanowiło 21,6% oraz 21,0% wydatków z tego tytułu. Stwierdzono, że zgodnie z załączonymi harmonogramami rzeczowo-finansowymi, nie sfinansowano ich z dotacji uzyskanej od NFOŚiGW¹⁵. (dowód: akta kontroli str. 387-417, 422-456)

W obu projektach przeprowadzenie warsztatów w szkołach i przedszkolach oraz dodatkowo w przedsięwzięciu „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” szkoleń w trakcie trwania trzydniowych Wodnych Warsztatów Edukacji Ekologicznej, zlecano podwykonawcom.

¹² Projekty zakończono odpowiednio 31 marca 2014 r. i 31 maja 2015 r.

¹³ Pisma zatwierdzające z NFOŚiGW: nr NF/DEE/AW/25036/2013 z 18 listopada 2013 r. oraz Nr NF/DME/AW/30716/2014 z 26 listopada 2014 r. Przesunięcia dokonano ze względu na złe warunki atmosferyczne.

¹⁴ Zamiast wyłącznie szkołom zakres poszerzono o przedszkola, parafie, urzędy gminy i organizacje pozarządowe. Pismo zatwierdzające nr NF/DME/aw/24233/2014 z 24 września 2014 r.

¹⁵ Wydatki dotyczyły m.in.: zakupu materiałów promocyjnych czy opłat za uczestnictwo w czterech targach związanych z turystyką na których zorganizowano stoiska mające na celu uświadomienie uczestnikom problemu zanieczyszczenia rzek.

W projekcie „Elektro Odpowiedzialni” działanie te powierzono animatorom „Wysp Leonarda”, którym za przeprowadzenie 160 warsztatów (każde po trzy godzinny) wypłacono ogółem 98,8 tys. zł (co stanowiło 10,1% zrealizowanych wydatków projektu), z tego 65,6 tys. zł za warsztaty realizowane przedszkolach, a 33,2 tys. zł w szkołach.

W przypadku projektu „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” przedmiotowe zadania powierzono pracownikowi Wydziału Ochrony Środowiska KUL oraz członkom Koła Naukowego Studentów Ochrony Środowiska KUL. Wydatki na ten cel wyniosły ogółem 159,7 tys. zł (9,6% kosztów projektu). Powierzenie powyższych działań podwykonawcom było zgodne ze złożonymi wnioskami o dofinansowanie projektów.

Pozostałe zadania realizowali członkowie KSM¹⁶. Przy projekcie „Elektro Odpowiedzialni” zawarto ogółem 27 umów zleceń z 20 członkami Stowarzyszenia na kwotę 27 tys. zł (2,8% wydatków projektu), zaś przy przedsięwzięciu „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” podpisano ogółem 401 umów z 32 osobami na kwotę 120,3 tys. zł (7,3% wydatków projektu). Żadna z osób, z którymi zawarto umowy nie była pracownikiem Stowarzyszenia.

Nie zlecano zadań z zakresu nadzoru i zarządzania nad realizowanymi projektami podmiotom zewnętrznym. Koordynacją projektów zajmowały się określone w umowach osoby¹⁷, będące członkami Stowarzyszenia, a ogólny nadzór nad ich przebiegiem sprawowała Prezes KSM. (dowód: akta kontroli str. 50-79, 126-165, 418-420, 422-456, 568)

Przy realizacji projektu „Elektro Odpowiedzialni” Stowarzyszenie posiadało dokumenty dotyczące rozeznania rynku dla poszczególnych zamówień. Wytypowano do analizy pięć ich rodzajów, tj.: zakup materiałów promocyjnych, usług transportowych oraz nagród dla laureatów konkursów (aparaty fotograficzne, zestawy plastyczne i książki edukacyjne). Stwierdzono, że powyższe usługi/zakupy zostały wykonane po cenach nie wyższych od rynkowych.

Natomiast w przypadku projektu „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” Stowarzyszenie dysponowało dokumentami potwierdzającymi przeprowadzenie rozeznania tylko dla zakupu materiałów promocyjnych i aparatów fotograficznych przeznaczonych na nagrody dla laureatów organizowanych konkursów. Brakowało przedmiotowych działań dla m.in. usług transportowych czy wypożyczania sprzętu pływającego.

Dla realizacji obu projektów nie były wymagane decyzje administracyjne.

(dowód: akta kontroli str. 421)

Podwykonawcy realizowali zlecone zadania w zakresie i terminach określonych umowami oraz przewidzianych w harmonogramach rzeczowo-finansowych.

Koszty zarządzania projektami¹⁸ „Elektro Odpowiedzialni” i „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” wynosiły odpowiednio 117,2 tys. zł i 168,3 tys. zł, co stanowiło 11,9% i 10,2% wydatków ogółem na poszczególne projekty, z tego na wynagrodzenia koordynatorów przeznaczono 72,1 tys. zł i 108,2 tys. zł, a asystentów – 45,1 tys. zł oraz 60,1 tys. zł. Z wyjaśnień Prezes Stowarzyszenia wynika, że: *„Nie dokonywano żadnych analiz/kalkulacji kosztów wynagrodzeń dla koordynatorów i asystentów obu projektów. Wynagrodzenia określono na podstawie doświadczeń z poprzednich przedsięwzięć. Nie dysponujemy żadnymi dokumentami w tym zakresie”*.

Koszty ogólne¹⁹ wynosiły odpowiednio 114,9 tys. zł oraz 191,9 tys. zł, co stanowiło 11,7% i 11,6% nakładów na poszczególne projekty. Wysokość i rodzaj ww. wydatków zrealizowanych w ramach poszczególnych projektów były zgodne z harmonogramami rzeczowo-finansowymi. (dowód: akta kontroli str. 422-456, 568)

¹⁶ Członkami były osoby między 18 a 30 rokiem życia. Działania dotyczyły m.in.: dla projektu „Elektro odpowiedzialni” - przeprowadzenia konkursów podczas eventów, zasiadanie w jury organizowanych konkursów; dla projektu „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” - prowadzenia akcji happeningowych, pokazowych, konkursów podczas eventów, wykonanie dokumentacji fotograficznej poszczególnych przedsięwzięć, obsługa stoisk w trakcie targów.

¹⁷ Koordynatorzy projektów oraz ich asystenci (jeden w projekcie „Elektro Odpowiedzialni” i dwóch w projekcie „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” oraz po jednym asystencie do każdego z projektów).

¹⁸ Wynagrodzenia dla koordynatorów (jeden dla projektu Elektro Odpowiedzialni i dwóch dla Kajakowy Patrol św. Franciszka II) oraz asystentów koordynatorów (po jednym dla obu projektów).

¹⁹ Usługi księgowe, koszty stałe biur.

W ramach realizacji projektu „Elektro Odpowiedzialni” dokonano dwóch zakupów inwestycyjnych o wartości ogółem 19 tys. zł²⁰. Złożenie zamówienia poprzedzono analizą rynku (skierowano zapytanie do trzech podmiotów). Wybrano ofertę z najniższą ceną. Drugi projekt nie przewidywał zakupów inwestycyjnych.

Działania/zakupy realizowane w ramach obu projektów były przewidziane umowami o ich dofinansowanie i ujęte w harmonogramach rzeczowo-finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 188-233, 230-257, 410-413, 457-468)

W trakcie realizacji obu projektów jednostka finansująca nie podejmowała decyzji dotyczącej zawieszenia, ograniczenia, cofnięcia czy zmiany warunków finansowania obu projektów. Stowarzyszenie nie występowało o płatności zaliczkowe. Sprawozdania z realizacji poszczególnych etapów przedmiotowych projektów, będących podstawą do wypłacenia kolejnych transz dotacji²¹, przekazywano do NFOŚiGW w terminach w wynikających z umów.

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 188-223, 231-257, 469)

Z wyjaśnień Prezes Zarządu wynika, że Stowarzyszenie po zakończeniu realizacji obu przedsięwzięć nie posiadało dostępu do przedmiotowych kont bankowych, ponieważ oba konta zamknięto. Natomiast terminy oraz wysokość wypłat dofinansowania były zgodne z postanowieniami zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 470)

Przewidywano, że efektami rzeczowymi w projekcie „Elektro Odpowiedzialni” będą: zorganizowanie czterech konkursów, 166 warsztatów dla 5750 odbiorców, 10 imprez dla 3 tys. odbiorców, zamówienie i rozdysponowanie 5 tys. egz. plakatów i płyt DVD, utworzenie strony internetowej projektu (10 tys. odbiorców), przygotowanie różnego rodzaju materiałów informacyjnych m.in. takich jak: koszulki, przypinki, flagi, roll-upy, naklejki, gry planszowe – w ilości 35126 szt. Zrealizowano wszystkie założone działania oraz osiągnięto i udokumentowano, z wyjątkiem liczby odbiorców 10 imprez, wymaganą liczbę osób w nich uczestniczących/do których działania były skierowane. Jak wyjaśniła Prezes Zarządu: „(...) w przypadku liczby osób do których skierowane było 10 imprez, to zgodnie z zapisami w umowie przedstawiliśmy jednostce finansującej tylko ich dokumentację fotograficzną. Nie wymagano od nas realizacji wskaźnika ilościowego. NFOŚiGW nigdy nie wnosił z tego tytułu żadnych uwag”.

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 231-257, 482-486)

W przypadku projektu „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” w ramach zakładanych efektów rzeczowych przewidywano: zorganizowanie czterech konkursów dla 2 tys. odbiorców, dwóch konferencji prasowych dla 80 uczestników, przeprowadzenia 170 warsztatów dla 3750 uczestników, w tym 30 warsztatów terenowych dla 600 uczestników, zorganizowania 80 imprez skierowanych do 10,2 tys. odbiorców oraz pięciu wystaw dla 1,5 uczestników, zamówienia i rozdysponowania 10 tys. egz. plakatów i płyt DVD, utworzenie strony internetowej projektu (10 tys. odbiorców), przygotowanie różnego rodzaju materiałów informacyjnych m.in. takich jak: koszulki, długopisy, flagi, naklejki, gry planszowe, breloki – w ilości ogółem 85,8 tys. szt. Zrealizowano wszystkie założone działania oraz osiągnięto i udokumentowano, z wyjątkiem liczby uczestników dla 50 imprez (akcje pokazowe - 30, akcje happeningowe – 10 i 10 eventów) oraz pięciu wystaw, wymaganą liczbę osób w nich uczestniczących/do których działania były skierowane. Jak wyjaśniła Prezes Zarządu: „(...) zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie tego projektu jednostce finansującej musieliśmy przekazać tylko dokumentację fotograficzną z przeprowadzenia 10 imprez (eventów), kopie potwierdzeń realizacji warsztatów oraz kopie potwierdzeń odbioru nagród i protokołów jury przeprowadzonych konkursów. Nie wymagano od nas przedkładania liczby osób uczestniczących w poszczególnych działaniach/zadaniach. Zrobiliśmy to z własnej inicjatywy. Nie kwestionowano nam takiego sposobu udokumentowania przeprowadzonych zadań /działań. Nie proszono nas też o dodatkowe informacje z tego zakresu”.

W umowach o dofinansowanie projektów za osiągnięcie efektu ekologicznego uznano podwyższenie poziomu świadomości ekologicznej społeczeństwa oraz edukację ekologiczną dzieci i młodzieży. W obu przypadkach nie określono w jaki sposób należałoby

²⁰ Zakupiono namiot o wartości 12 tys. zł oraz wykonano ekrany do bramy reklamowej o wartości 7 tys. zł.

²¹ Przedmiotowe sprawozdania nie były składane za pomocą Generатора Wniosków.

mierzyć osiągnięcie ww. efektu oraz nie ustalono okresu trwałości poszczególnych projektów. (dowód: akta kontroli str. 188-223, 471-481)

Za uczestnictwo w wodnych warsztatach edukacji ekologicznej realizowanych w ramach projektu „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” pobierano opłaty w wysokości 50,00 zł od uczestnika. Z opłat byli zwolnieni członkowie Stowarzyszenia i opiekunowie grup. Ogółem zebrano 19,45 tys. zł, które zgodnie z wyjaśnieniem Prezes Zarządu przeznaczono na wkład własny do projektu. Zawarta umowa nie przewidywała odpłatności za uczestnictwo w przedmiotowych warsztatach. Z wyjaśnień udzielonych przez Prezes Zarządu wynika, że: *„Fakt pobierania opłaty za uczestnictwo w ww. warsztatach był uzgodniony z NFOŚiGW. Podczas negocjacji ustalono, że pobierana opłata będzie odprowadzana do kasy KSM i posłuży na wkład własny stowarzyszenia do projektu Kajakowy Patrol św. Franciszka. Inicjatorem takiego rozwiązania był NFOŚiGW. (...) Nie posiadamy żadnych dokumentów ani korespondencji dotyczącej tej sprawy”*.

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 188-223, 470, 568)

W ramach obu projektów sześciu członków Stowarzyszenia realizowało działania promujące poszczególne projekty, tj.: uczestniczyło w grupach pokazowych (trzy osoby), zasiadało w jury konkursu (dwie osoby) oraz prowadziło gry i zabawy organizowane podczas imprez masowych (jedna osoba). (dowód: akta kontroli str. 418-419)

Zakres obu projektów był różny. W projekcie „Elektro Odpowiedzialni” m.in. promowano właściwą segregację odpadów, w tym elektro śmieci, zaś w projekcie Kajakowy Patrol św. Franciszka II zwracano uwagę na problemy związane z zanieczyszczeniem i ochroną wód powierzchniowych. Porównano listy uczestników warsztatów przeprowadzonych w 20 przedszkolach i 16 szkołach zorganizowanych w ramach obu projektów²². Nie stwierdzono aby listy uczestników poszczególnych warsztatów powtarzały się.

(dowód: akta kontroli str. 188-215, 231-253, 492)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W trakcie realizacji projektu „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” Stowarzyszenie przeprowadziło rozeznanie rynku jedynie dla dwóch spośród czterech rodzajów zakupów²³, w wyniku czego zadanie z zakresu zaprojektowania i wykonania materiałów promocyjnych (tj. m.in. przygotowanie graficzne i wykonanie banerów, ulotek, koszulek, czapek, namiotu reklamowego, strony internetowej) powierzono firmie²⁴, z którą nie zawarto pisemnej umowy. Postępowanie takie naruszało postanowienia § 7 umowy na dofinansowanie projektu, zgodnie z którym dotowany zobowiązany był do stosowania zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości, o których mowa w art. 3 ust 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁵ oraz zawierania umów w formie pisemnej.

Z wyjaśnień Prezes Stowarzyszenia wynika, że: *„Bazowano na doświadczeniu i rozeznaniach rynku z pierwszej edycji projektu Kajakowy Patrol św. Franciszka. Dlatego też nie rozsyłaliśmy zapytań ofertowych do podmiotów m.in. takich jak wypożyczalnie kajaków czy transport samochodowy.”*, natomiast powodem nie zawarcia pisemnej umowy z wybraną firmą dostarczającą usługi promocyjne był fakt, że: *„Podmiot ten współpracował z nami w pierwszej edycji projektu Kajakowy Patrol, jak również w projekcie Elektro Odpowiedzialni, gdzie zawarliśmy z nim pisemną umowę na świadczone usługi promocyjne. Współpraca z agencją reklamowo-wydawniczą „Kraina Bugu” zawsze przebiegała bezproblemowo. Prawdłowo i terminowo realizowano nasze zamówienia przy zachowaniu bardzo dobrej jakości wyrobu końcowego i dlatego w II edycji projektu Kajakowy Patrol nie podpisywaliśmy już z agencją żadnych umów”*.

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 188-215, 421, 549-567)

²² Porównanie przeprowadzono dla powtarzających się miejscowości, w których przeprowadzono poszczególne warsztaty.

²³ Nie przeprowadzono rozeznania rynku dla usług transportowych i wypożyczania sprzętu sportowego. Na te cele wydatkowano odpowiednio 197,7 tys. zł i 63,0 tys. zł.

²⁴ Na ten cel wydatkowano ogółem 481,1 tys. zł.

²⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 349 ze zm. – zwana dalej „Prawo zamówień publicznych”.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że umowy zawierane z poszczególnymi podwykonawcami, dostawcami materiałów/usług w trakcie realizacji obu projektów nie zawierały postanowień zabezpieczających interesy zamawiającego w razie nieterminowego i niewłaściwego ich wykonania, co może świadczyć o niezachowaniu należytej staranności przy zaciąganiu zobowiązań finansowych ze środków publicznych.

Jak wyjaśniła Prezes Stowarzyszenia: „Wynikało to z przeoczenia. Wszystkie podpisywane przez KSM umowy dotyczące realizacji m.in. przeprowadzania warsztatów ekologicznych czy zlecanych usług realizowano prawidłowo i terminowo. W przyszłości stosowne zapisy będą zamieszczane w zawieranych umowach”. (dowód: akta kontroli str. 166-167, 493-503)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, wykorzystanie środków finansowych na realizację obu projektów. Nieprzeprowadzenie rozeznania rynku dla wszystkich rodzajów usług dotyczących projektu „Kajakowy patrol św. Franciszka II” uniemożliwiło stwierdzenie czy całość środków finansowych na realizację powyższego przedsięwzięcia wydatkowano efektywnie.

3. Prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej

Opis stanu
faktycznego

Stowarzyszenie, jako kościelna osoba prawna²⁶, na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych²⁷ było zwolnione z obowiązku prowadzenia dokumentacji wymaganej przez przepisy Ordynacji podatkowej w stosunku do niegospodarczej działalności statutowej. Nie ustanowiono polityki rachunkowości, ponieważ na podstawie z art. 2 ust 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Stowarzyszenie nie podlegało przepisom ww. ustawy²⁸.

Stowarzyszenie, stosownie do zapisów § 7 ust. 3 i § 7 ust. 4 zawartych umów o dofinansowanie projektów odpowiednio „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” oraz „Elektro Odpowiedzialni” było zobowiązane prowadzić dokumentację w sposób umożliwiający przeprowadzenie w każdym czasie jej weryfikacji. Zgodnie z postanowieniami ww. przepisów, dla każdego z realizowanych projektów opracowano plan kont oraz prowadzono oddzielne kwartalne ewidencje rozliczeniowe, w których ujmowano dokumenty księgowe z określeniem kwoty ich sfinansowania z dotacji uzyskanej od NFOŚiGW i środków własnych KSM dla poszczególnych działań ujętych w harmonogramach. Ponadto prowadzono oddzielne ewidencje księgowe w formie miesięcznych zestawień. Oba projekty rozliczano kwartalnie. (dowód: akta kontroli str. 504-506)

Nie udostępniono kontrolowanemu wersji elektronicznej ww. ewidencji, ponieważ, jak wyjaśniła Prezes Zarządu: „Nie posiadamy dostępu do wersji elektronicznej ewidencji (...) program był dostępny/wykupiony tylko na czas trwania projektów i oba są zrealizowane i zakończone. (...) zachowała się jedynie w wersji papierowej w segregatorach wraz z oryginałami faktur”.

W wyniku porównania prowadzonych ww. ewidencji projektu „Elektro Odpowiedzialni” oraz „Kajakowy Patrol św. Franciszka II”²⁹ za okres od 1 czerwca 2013 r. do 31 marca 2014 r., tj. w miesiącach, w których równolegle realizowano działania dotyczące obu projektów, nie stwierdzono przypadków ujmowania w nich takich samych faktur czy rozliczania tego samego wydatku z różnych źródeł. (dowód: akta kontroli str. 507, 531)

Zweryfikowano kwoty wykazywane w kwartalnych sprawozdaniach z realizacji obu projektów przekazywanych dla NFOŚiGW z ewidencją księgową i rozliczeniową. W wyniku porównania nie stwierdzono różnic między ewidencjami, a przedmiotowymi sprawozdaniami. Kwartalne rozliczenia obu projektów były sporządzone prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 293-386, 531)

²⁶ Stosownie do rozporządzenia Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z 17 października 1995 r. w sprawie nadania osobowości prawnej Katolickiemu Stowarzyszeniu Młodzieży Diecezji Drohiczyńskiej – Dz. U. Nr 120 poz. 582.

²⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm. Powołany przepis obowiązuje od 5 września 2014 r. Poprzednio ww. treść zawierał § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra finansów z dnia 15 listopada 2001 r. w sprawie zasad rachunkowości dla niektórych jednostek niebędących spółkami handlowymi, nieprowadzących działalności gospodarczej – Dz. U. Nr 137, poz. 1539.

²⁹ Projekt „Elektro Odpowiedzialni” rozpoczęto 1 października 2012 r. a zakończono 31 marca 2014 r., zaś „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” odpowiednio – 1 czerwca 2013 r. i 31 maja 2015 r.

Analiza odpowiednio 30 i 67 pozycji ujętych w ewidencjach prowadzonych dla projektów „Elektro Odpowiedzialni” i „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” o wartości 396,1 tys. zł i 567,1 tys. zł stanowiących 40,4% i 34,3% dokonanych wydatków na poszczególne projekty wykazała m.in., że dokumenty te zostały prawidłowo sporządzone i zaksięgowane, zaś badane wydatki były przewidziane w harmonogramach rzeczowo-finansowych poszczególnych projektów. Obie ewidencje księgowe prowadzono prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 508-530)

Stowarzyszenie nie występowało do NFOŚiG o finansowanie zaliczkowe. Z wyjaśnień Prezes Zarządu KSM wynika, że: „(...) NFOŚiGW przekazywał środki na konta projektów po każdorazowym zatwierdzeniu sprawozdań kwartalnych, czyli już po zrealizowaniu poszczególnych działań. Większość kontrahentów czekała na uregulowanie należności do czasu przekazania środków dla KSM przez NFOŚiGW. W przypadku konieczności bieżących opłat, pokrywano je z uzyskanych kredytów lub środków własnych³⁰”.

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 228-229, 262-264)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie ewidencji rozliczeniowych oraz księgowych dla obu projektów.

4. Sprawozdawczość oraz rozliczanie środków

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z postanowieniami zawartych umów na materiałach informacyjnych i promocyjnych oraz stronach internetowych projektów „Elektro Odpowiedzialni” oraz „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” umieszczano logo NFOŚiGW oraz informacje o źródłach finansowania ich realizacji. Z posiadanej przez Stowarzyszenie dokumentacji fotograficznej wynika, że w miejscach realizacji poszczególnych działań obu projektów, m.in. takich jak warsztaty ekologiczne, akcje happeningowe czy konferencje prasowe, eksponowano logo jednostki finansującej.

(dowód: akta kontroli str. 531-536)

Z umów dotyczących otwarcia i prowadzenia rachunków bankowych dla projektów „Elektro Odpowiedzialni” oraz „Kajakowy Patrol św. Franciszka II” wynika, że oprocentowanie środków na nich zgromadzonych wynosiło odpowiednio 0,0% i 0,2% w stosunku rocznym. Stowarzyszenie nie dysponowało historią obrotu na przedmiotowych rachunkach. Z wyjaśnień Prezes Zarządu wynika, że aktualnie nie posiada dostępu do kont, ponieważ oba projekty zostały zrealizowane i rozliczone, a konta zamknięto. Dodała także, że: „Nie jestem w stanie stwierdzić czy naliczono nam odsetki od zgromadzonych środków finansowych otrzymywanych z NFOŚiGW na realizację obu projektów. Nie rozliczaliśmy odsetek/pożytków z instytucją finansującą”.

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 224-227, 258-261, 470)

Stowarzyszenie, zgodnie z postanowieniami zawartych umów, przekazywało NFOŚiGW kwartalne sprawozdania z realizacji poszczególnych projektów nie później niż 14 dni przed upływem terminu wypłaty danej transzy dotacji. W obu przypadkach jednostka finansująca nie wносиła zastrzeżeń do przedkładanych rozliczeń.

(dowód: akta kontroli str. 188-215, 231-253, 469)

Składane przez KSM oświadczenia dotyczące umieszczania adnotacji na materiałach promocyjnych i informacyjnych dotyczących dofinansowania obu przedsięwzięć przez NFOŚiGW oraz braku przesłanek określonych w art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy Prawo zamówień publicznych, a w szczególności nieprzekraczania wartości kwot zamówień od których uzależniony był obowiązek informowania Urzędu Oficjalnych Publikacji Europejskich (211 tys. euro dla dostaw lub usług i 5.150 tys. euro dla robót budowlanych) oraz nie realizowania zamówień na roboty budowlane obejmujące m.in. wykonanie czynności w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej, budowy szpitali czy obiektów sportowych, zawierały dane zgodne ze stanem faktycznym. Innych oświadczeń nie składano.

(dowód: akta kontroli str. 422-456)

³⁰ Stowarzyszenie uzyskało kredyty bankowe na pokrycie wkładu własnego do obu projektów w wysokości 100 tys. zł dla projektu Elektro Odpowiedzialni i 200 tys. zł dla projektu Kajakowy Patrol św. Franciszka II.

W dniach 4–7 marca 2014 r. NFOŚiGW przeprowadził kontrolę realizacji umowy o dofinansowanie projektu „Elektro Odpowiedzialni”. Nieprawidłowości nie stwierdzono.
(dowód: akta kontroli str. 537-548)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sprawozdawczość i rozliczenie środków na realizację obu projektów.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnosi o przestrzeganie zasad udzielania zamówień wynikających z umów o dofinansowanie zawieranych z NFOŚiGW.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 18 grudnia 2015 r.

Kontroler
Piotr Jurkin
st. inspektor kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
podpis

.....
podpis

³¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.