



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.004.02.2020



00865720

Jacek Depczyński
Prezes Białostockiego Wodnego Ochotniczego
Pogotowia Ratunkowego
Białostockie Wodne Ochotnicze Pogotowie
Ratunkowe
ul. Włókiennicza 4, 15-465 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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

Jednostka kontrolowana	Białostockie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, ul. Włókiennicza 4, 15-465 Białystok (dalej: BWOPR, Beneficjent, Stowarzyszenie)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Depczyński, prezes Białostockiego Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego (dalej: Prezes) od 17 kwietnia 2016 r. (akta kontroli str. 13-17)
Zakres przedmiotowy kontroli	Współpraca z administracją rządową w zakresie realizacji zadań ze środków publicznych, w tym realizacja wybranego zadania publicznego.
Okres objęty kontrolą	Od 2017 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.
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 Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Magdalena Krakowska-Waż, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/72/2020 z dnia 4 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Białostockie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w latach 2017–2019 wywiązało się z powierzonych mu przez Wojewodę Podlaskiego zadań publicznych w zakresie ratownictwa wodnego. Przekazane przez Wojewodę dotacje na ten cel zostały wydatkowane terminowo i zgodnie z przeznaczeniem, umożliwiając osiągnięcie założonych w umowach efektów takich jak m.in. zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych województwa podlaskiego, pozyskanie nowych ratowników czy zapewnienie całodobowej gotowości operacyjnej stanic ratunkowych. Stowarzyszenie w terminie przedstawiało Wojewodzie Podlaskiemu sprawozdania z realizacji zadań, nie wykazywano w nich jednak przychodów osiągniętych w związku z realizacją zadań. Inne stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewyodrębnienia powierzonych zadań w ewidencji księgowej Stowarzyszenia, pomimo iż taki obowiązek wynikał z zawartych umów, nieterminowego zamykania ksiąg rachunkowych, braku polityki rachunkowości, niekompletnych opisów na dokumentach księgowych związanych z realizowanymi zadaniami oraz niezgodne z przepisami ustawy o rachunkowości dokonywanie poprawek na dowodach księgowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Realizacja zadania publicznego

1.1. BWOPR to specjalistyczne stowarzyszenie kultury fizycznej, którego celem – zgodnie ze statutem – jest wykonywanie ratownictwa wodnego oraz prowadzenie działań ratowniczych polegających w szczególności na organizowaniu pomocy oraz ratowaniu osób, które uległy wypadkowi lub narażone są na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na obszarach wodnych województwa podlaskiego, w szczególności w powiecie hajnowskim i grajewskim⁴ oraz na zapobieganiu wypadkom na tych obszarach.

W okresie objętym kontrolą BWOPR realizowało na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁵ (dalej: udppiw) cztery zawarte z Wojewodą Podlaskim umowy o realizację zadania publicznego dotyczącego zapewnienia bezpieczeństwa na obszarach wodnych województwa podlaskiego:

- w 2017 roku – „Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych województwa podlaskiego” z 2 czerwca 2017 r., na kwotę 118,8 tys. zł, w tym dotacja 92,8 tys. zł,
- w 2018 roku – „Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych województwa podlaskiego w 2018 roku” z 10 maja 2018 r., na kwotę 125,2 tys. zł, w tym dotacja 94,5 tys. zł,
- w 2019 roku – „Organizowanie pomocy oraz ratowanie osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na obszarach wodnych województwa podlaskiego” z 8 maja 2019 r., na kwotę 121,4 tys. zł, w tym dotacja 92,4 tys. zł,
- w 2020 roku – „Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych województwa podlaskiego w 2020 roku” z 15 maja 2020 r., na kwotę 111,8 tys. zł, w tym dotacja 86,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 2-12, 18-56)

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

³ 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.

⁴ Stacja ratunkowa Tama w Rajgrodzie nad Jeziorem Rajgrodzkim oraz Stary Dwór w Tamopolu nad Zalewem Siemianówka.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057.

1.2. Łączna wartość zrealizowanych zadań w latach 2017–2019 wyniosła 370,9 tys. zł. Przewidywany koszt zadania publicznego w 2020 roku wyniósł – zgodnie z umową – 111,8 tys. zł⁶. Łączna wartość dotacji otrzymanej na realizację zadania publicznego w latach 2017–2020 wyniosła 366,2 tys. zł⁷.

W latach 2017–2019 Beneficjent na realizację zadań wydatkował środki w wysokości:

- 119,9 tys. zł w roku 2017, z czego 92,8 tys. zł stanowiła dotacja Wojewody, 16,5 tys. zł stanowił wkład osobowy, tj. praca społeczna ratowników wodnych, a 10,6 tys. zł stanowiły środki własne Stowarzyszenia,
- 128,8 tys. zł w roku 2018, z czego 94,5 tys. zł stanowiła dotacja Wojewody, 18 tys. zł stanowił wkład osobowy, a 16,3 tys. zł stanowiły środki własne Stowarzyszenia,
- 122,2 tys. zł w roku 2019, z czego 92,4 tys. zł stanowiła dotacja Wojewody, 17 tys. zł stanowił wkład osobowy, a 12,8 tys. zł stanowiły środki własne Stowarzyszenia.

W każdym roku koszt realizacji zadania był wyższy niż określony w umowach zawartych z Wojewodą. Zwiększone wydatki były pokrywane ze środków własnych BWOPR.

(akta kontroli str. 122-205, 349-353)

W latach 2017–2019 w ramach realizacji zadań określonych w umowach z Wojewodą Podlaskim BWOPR organizowało, dofinansowane ze środków dotacji szkolenia m.in. z zakresu ratownictwa wodnego, pobierając od uczestników opłaty za udział w szkoleniu. Łączna wysokość pobranych opłat wyniosła 118,4 tys. zł⁸. Pobrane środki były przeznaczane na pokrycie kosztów administracyjnych związanych z realizacją zadań, tj. wynagrodzenie pracownika biura, czynsz najmowanego lokalu, koszty biura rachunkowego czy zakup materiałów biurowych, co było zgodne z § 10 ust. 1 umowy z 2017 i 2018 r. oraz § 9 ust. 1 umowy z 2019 r. Przychód uzyskany od odbiorców szkoleń nie został wykazany w sprawozdaniu końcowym z realizacji zadania publicznego, w pozycji Świadczenia pieniężne od odbiorców zadania publicznego, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 297, 300)

Zadania zostały zrealizowane w terminach określonych w umowach, tj.:

- w 2017 r. od 2 czerwca do 31 grudnia,
- w 2018 r. od 10 maja do 31 grudnia,
- w 2019 r. od 8 maja do 31 grudnia.

Przedłożone Wojewodzie Podlaskiemu sprawozdania końcowe z realizacji zadań za lata 2018–2019 zostały przez niego zaakceptowane 11 marca 2019 r. oraz 6 maja 2020 r. Beneficjent nie posiada pisma Wojewody Podlaskiego nt. zaakceptowania sprawozdania końcowego z realizacji zadania publicznego „Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych województwa podlaskiego” realizowanego w 2017 roku.

(akta kontroli str. 218-219)

Przekazane w latach 2017–2019 środki na realizację zadań publicznych zostały wykorzystane w całości.

(akta kontroli str. 290-291)

1.3. W ewidencji księgowej BWOPR nie zostały wyodrębnione powierzone do realizacji zadania publiczne, co opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Na podstawie dokumentów finansowo-księgowych oraz oględzin systemu księgowego ustalono, że identyfikacja poszczególnych operacji dokonywanych w związku z realizacją powierzonych zadań publicznych nie była możliwa.

(akta kontroli str. 220-248)

BWOPR w latach 2017–2020 (do czasu zakończenia kontroli) nie posiadało opracowanej polityki rachunkowości, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁶ Umowa na realizację zadania publicznego podpisana została 15 maja 2020 r., z terminem realizacji zadania od 15 maja 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.

⁷ W tym w 2020 r. 86,5 tys. zł.

⁸ Opłata jednostkowa za szkolenie z zakresu ratownictwa wodnego wyniosła od 1,3 tys. zł do 1,5 tys. zł oraz 0,8 tys. zł za szkolenie na patent sternika motorowodnego.

Zbadane w toku kontroli dokumenty księgowe dotyczące realizowanych zadań publicznych nie posiadały odpowiedniej dekretacji lub opisu, przez co nie spełniały wymogów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ (dalej: ustawa o rachunkowości), co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

1.4. Zgodnie z ofertami na realizację zadania publicznego, stanowiącymi załącznik do umowy, BWOPR w latach 2017–2020 miało w wyniku realizacji zadań osiągnąć m.in. następujące rezultaty:

- zapewnić organizację stałych dyżurów i patroli o charakterze prewencyjnym ratowników i drużyn BWOPR oraz podejmować działania ratownicze na akwenach wodnych województwa podlaskiego, w szczególności na Jeziorze Rajgrodzkim i Zalewie Siemianówka,
- zakupić sprzęt ratunkowy i pomocniczy wykorzystywany w działaniach ratownictwa wodnego, w tym m.in.: akumulatory do skutera oraz radiostacji, radiotelefony, notebooki, skafandry, wiosła,
- zapewnić udzielanie pomocy osobom, które znalazły się w sytuacji zagrożenia zdrowia lub życia w wodzie i nad wodą,
- poprawić stan bezpieczeństwa i zmniejszyć liczbę utonięć na akwenach województwa podlaskiego,
- pozyskać nowych ratowników poprzez organizowanie szkoleń i dofinansowanie uczestnictwa ratowników w szkoleniach z kwalifikowanej pierwszej pomocy,
- stworzyć optymalne warunki do prawidłowego działania stanic ratunkowych w Rajgrodzie (Jezioro Rajgrodzie) i Tarnopolu (Zalew Siemianówka) oraz utrzymać je w pełnej sprawności technicznej i operacyjnej. (akta kontroli str. 57-121)

BWOPR podawało w ramach złożonych ofert na realizację zadania publicznego w latach 2017-2020 wskaźniki ilościowe wyłącznie w zakresie pozyskiwania nowych ratowników. Wskaźniki te w poszczególnych latach zostały zrealizowane¹⁰.

Otrzymane w latach 2017–2019 dotacje na realizację zadania publicznego zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem tj. m.in. na prowadzenie stałych dyżurów i patroli ratowników w stanicach ratunkowych, przeszkolenie nowych ratowników na stopień ratownika wodnego, dofinansowanie szkoleń ratowników z pierwszej pomocy oraz utrzymanie w pełnej sprawności technicznej sprzętu ratunkowego, w tym łodzi patrolowych.

W ramach przyznanej dotacji w latach 2017–2019 zatrudniono łącznie 21 ratowników¹¹ pełniących w miesiącach czerwiec–wrzesień stały 24-godzinny dyżur ratowniczy w dwóch stanicach ratunkowych¹² na terenie województwa podlaskiego. Wartość jednostkowa umów zawieranych z ratownikami była zróżnicowana. W siedmiu przypadkach¹³ wartość jednostkowa rachunku przewyższała o 200 zł brutto koszt jednostkowy przyjęty w kalkulacji przewidywanych kosztów. Wiceprezes wyjaśniła, że „wartość jednostkowa umów (...) różniła się ze sobą pomimo przepracowania takiej samej liczby godzin, ze względu na zwiększonego faktycznie wkładu pracy poszczególnych ratowników. Niektórzy z nich byli w dyspozycji i faktycznie pełnili funkcję ratownika przez całą dobę. Poprzez zwiększoną stawkę miesięczną starano się polepszyć byt ratowników (głównie wyżywienie). Brano pod uwagę wypłacanie diet tym ratownikom, ale byłoby to zbyt duże obciążenie finansowe dla Białostockiego WOPR”. (akta kontroli str. 290-291, 354-360)

⁹ Dz. U. 2019 r, poz. 351 ze zm.

¹⁰ W ofercie na 2017 rok BWOPR planowało pozyskać około 30 nowych ratowników, w ofertach z lat 2018 i 2019 zaplanowało pozyskanie po około 25 nowych ratowników.

¹¹ W roku 2017 zatrudniono w ramach umowy zlecenia siedmiu ratowników w miesiącach czerwiec–wrzesień, w roku 2018 zatrudniono siedmiu ratowników w miesiącach czerwiec–wrzesień, w roku 2019 zatrudniono siedmiu ratowników w miesiącach maj–wrzesień.

¹² Stanica ratunkowa Tama w Rajgrodzie nad Jeziorem Rajgrodzkim oraz Stary Dwór w Tarnopolu nad Zalewem Siemianówka.

¹³ Trzy rachunki zlecenia w ramach umowy numer UMW/2017/23, rachunek do umowy UMW/2018/11, rachunek do umowy UMW/2018/23, rachunek do umowy UMW/2018/43, rachunek do umowy UMW/2018/51.

W ramach środków z dotacji zrealizowano łącznie pięć szkoleń z zakresu ratownictwa wodnego¹⁴, w którym przeszkolono łącznie 89 osób, z pierwotnie zaplanowanych 80¹⁵. Ze środków na realizację zadania publicznego dofinansowano szkolenia z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy łącznie 15 ratownikom wodnym, w tym: w roku 2017 jedenastu i w latach 2018–2019 po dwóch. Środkami z dotacji Beneficjent pokrył koszty m.in. wyżywienia uczestników szkoleń, przeprowadzenia szkolenia/kursu i egzaminu, materiałów szkoleniowych, ubezpieczenia uczestników. (akta kontroli str. 220-229, 297)

Zgodnie z umową o realizację zadania publicznego w latach 2017–2019 BWOPR zakupiło sprzęt wykorzystywany w ratownictwie wodnym oraz w działaniach profilaktycznych tj. akumulatory do skutera wodnego i radiostacji, wiosła, dwa notebooki, dwa radiotelefony, elektrody do defibrylatora, namiot stanowiskowy oraz ekwipunek niezbędny w pracy ratownika tj. koszulki, czapki, gwizdki, okulary przeciwsłoneczne, kamizelki asekuracyjne. Wszystkie wydatki na realizację zadania publicznego zostały poniesione w okresie wskazanym w umowach. (akta kontroli str. 361-364)

BWOPR nie dokonało planowanego w umowie na 2018 r. zakupu przyczepy do transportu łodzi (pozycja 3 Kalkulacji przewidywanych kosztów na rok 2018) oraz planowanego w 2019 roku zakupu defibrylatora AED (pozycja I.2.1 Kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego na 2019 r.). Wiceprezes BWOPR wyjaśniła, że „przyczepa do transportu łodzi (...) nie została zakupiona, gdyż po przeglądzie posiadanego na wyposażeniu sprzętu podjęto decyzję o wyremontowaniu posiadanych przyczep i przeznaczeniu tych środków na zakup bardziej niezbędnych i potrzebnych środków do realizacji zadania. Jeśli chodzi o defibrylator AED (...) nie został on zakupiony, gdyż zaplanowano na 2019 rok udział ratowników w wielu akcjach profilaktyczno-edukacyjnych wśród dzieci, młodzieży i dorosłych na różnych imprezach, piknikach oraz pokazach ratownictwa wodnego. Wobec tego postanowiono przeznaczyć te środki na zakup namiotu stanowiskowego przeznaczonego do w/w działań. Białostockie WOPR nie zwracało się do Wojewody Podlaskiego z informacją, że odstąpi od zakupu przyczepy i defibrylatora AED. Środki te nie zostały również zwrócone tylko wykorzystane na zakup sprzętu i materiałów, które w ocenie Białostockiego WOPR były w danym momencie bardziej potrzebne do realizacji zadania”.

Zmiana przeznaczenia środków w ramach realizacji zadania publicznego została dokonana w oparciu o zapisy umowy o realizację zadania publicznego z 2018 r. (§ 5 umowy)¹⁶ i z 2019 r. (§ 4 umowy)¹⁷. (akta kontroli str. 31, 41, 291)

Beneficjent dokonał jednego, zgodnego z umową, przesunięcia wydatków – w 2019 r. Kwotę 222,31 zł z pozycji I.1.3 (koszt 3 naprawy i przeglądy sprzętu ratunkowego, łodzi motorowych i środków transportu) przeniesiono do pozycji I.2.1 (koszt 1 zakupu sprzętu i ekwipunku ratowniczego, wyposażenie łodzi ratunkowych, defibrylatora AED, wyposażenie apteczek medycznych) kosztów określonych w Kalkulacji przewidywanych kosztów w 2019 roku¹⁸. (akta kontroli str. 41, 291)

W okresie objętym kontrolą BWOPR nie zbywało rzeczy zakupionych ze środków pochodzących z dotacji. (akta kontroli str. 291)

W latach 2017–2019 ratownicy BWOPR udzielili pomocy łącznie 114 osobom, które znalazły się w sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia w wodzie. (akta kontroli str. 290)

¹⁴ W roku 2017 zrealizowano jedno szkolenie, w roku 2018 zrealizowano jedno szkolenie, w roku 2019 zrealizowano dwa szkolenia zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie szkoleń w ratownictwie wodnym (Dz. U. 2012 r. poz. 747). W roku 2019 przeprowadzono jedno szkolenie na patent sternika motorowodnego, w którym 13 ratowników zdobyło patent.

¹⁵ W roku 2017 r. przeszkolono 22 osoby, w roku 2018 r. przeszkolono 29 osób, w roku 2019 r. przeszkolono 38 osób. Pozostałe 46 osób wykazane w sprawozdaniu za 2018 (9 osób) i 2019 rok (37) zostało przeszkolonych w ramach środków własnych BWOPR.

¹⁶ Zgodnie z którym jeżeli dany wydatek finansowany z dotacji wykazany w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego nie jest równy odpowiedniemu kosztowi określonemu w umowie, to uznaje się go za zgodny z umową wtedy, gdy nie nastąpiło zwiększenie tego wydatku o więcej niż 15%.

¹⁷ W myśl którego wydatek finansowany z dotacji wykazany w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego, uznaje się za zgodny z umową wtedy, gdy nie nastąpiło zwiększenie lub zmniejszenie tego wydatku o więcej niż 15%.

¹⁸ Wydatek finansowany z dotacji zmniejszył o 5,56% koszt przewidziany w pozycji I.1.3, zwiększył o 3,18% koszt przewidziany w pozycji I.2.1, przy 15% dopuszczonym umową poziomem przesunięcia kosztów pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztów określonymi w Kalkulacji przewidywanych kosztów.

1.5. BWOPR terminowo, tj. w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego¹⁹ wywiązało się z obowiązku złożenia sprawozdania końcowego. Sprawozdania z lat 2017 i 2018 zostały skorygowane po kontroli Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniach 12 marca 2018 r. oraz 26 lutego 2019 r. W wyniku dokonanych korekt wartość wykazanych wydatków za 2017 rok zmalała do 119,9 tys. zł, tj. o 1,4 tys. zł²⁰ (1,13%) mniej niż w pierwotnie złożonym sprawozdaniu, zaś w sprawozdaniu za 2018 r. wykazane wydatki wzrosły do 128,8 tys. zł, tj. o 1,8 tys. zł (1,4%). Korekt dokonano ze względu na błędy rachunkowe. Dane przedstawione w sprawozdaniach końcowych z lat 2017–2019 nie były zgodne ze stanem faktycznym, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 122-205)

Na sprzęcie zakupionym ze środków dotacji Beneficjent umieścił logo Zleceniodawcy (naklejki dostosowane do rozmiarów sprzętu), w tym na namiocie zakupionym ze środków dotacji w 2019 roku oraz na sprzęcie i urządzeniach znajdujących się w stanicach ratunkowych. Wiceprezes BWOPR wyjaśniła, że „na materiałach szkoleniowych udostępnionych uczestnikom organizowanych w ramach realizacji zadania publicznego szkoleń umieszczone było logo Wojewody Podlaskiego. W chwili obecnej nie dysponujemy przykładowym egzemplarzem, gdyż wszystkie zostały przekazane uczestnikom podczas zeszłorocznego szkolenia”.

(akta kontroli str. 293, 313-317)

1.6. W okresie objętym kontrolą trzy umowy²¹ o realizację zadania publicznego zostały skontrolowane przez Wojewodę Podlaskiego²². Kontrole realizacji zadań za 2017 i 2018 rok wykazały, że w sprawozdaniach końcowych wystąpiły błędy rachunkowe wynikające z błędnego sumowania faktur w poszczególnych pozycjach sprawozdania. Wykazane uchybienia zostały skorygowane przez BWOPR w trakcie czynności kontrolnych – odpowiednio 12 marca 2018 r. oraz 26 lutego 2019 r. poprzez złożenie korekty sprawozdania końcowego z realizacji zadania publicznego – w związku z tym Wojewoda odstąpił od wydawania zaleceń pokontrolnych. Kontrola zadania za 2019 r. zakończyła się wynikiem pozytywnym. Żadna ze zrealizowanych kontroli nie wykazała nieprawidłowości przy realizacji zadania publicznego przez BWOPR.

(akta kontroli str. 206-217)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. BWOPR nie posiadało dokumentacji opisującej w języku polskim przyjęte przez jednostkę zasady rachunkowości (politykę rachunkowości) do czego zobowiązywał art. 10 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości. Odpowiedzialność za brak przyjętej w Stowarzyszeniu polityki rachunkowości ponosi, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 i art. 4 ust. 5 powołanej ustawy oraz z § 34 ust. 1 pkt 12 statutu Stowarzyszenia, Zarząd BWOPR²³. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa „W Białostockim WOPR na umowę o pracę zatrudniona jest jedna osoba-wiceprezes urzędujący (kieruje biurem i odpowiada materialnie) – brak wyznaczonych na piśmie obowiązków. Prezes, wiceprezes i członkowie Zarządu nie mają określonych w formie pisemnej podziałów obowiązków.(...) Zarząd kieruje działalnością Białostockiego WOPR-bez podziału obowiązków. Nie było podziału obowiązków między prezesem a wiceprezesem. Biurem kierował wiceprezes. Zarządem kierował Prezes”. Członkowie Zarządu – Prezes (kierujący Zarządem społecznie) i Wiceprezes urzędujący (zatrudniony od 2 stycznia

¹⁹ 25 stycznia 2018 r. wraz z korektą sprawozdania z 12 marca 2018 r., 24 stycznia 2019 r. wraz z korektą sprawozdania z 26 lutego 2019 r., 20 stycznia 2020 r.

²⁰ Kwota wydatkowana w ramach zadania ponad wartość określoną w umowie pochodziła ze środków własnych BWOPR, w związku z tym nie podlegała zwrotowi.

²¹ Umowy na realizację zadania publicznego pt.: „Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych województwa podlaskiego” z 2 czerwca 2017 r. (§ 6), „Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych województwa podlaskiego w 2018 roku” z 10 maja 2018 r. (§ 6), „Organizowanie pomocy oraz ratowanie osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na obszarach wodnych województwa podlaskiego” z 8 maja 2019 r. (§ 5).

²² Wystąpienie pokontrolne z 12 kwietnia 2018 r. ZK-V.431.1.2018.MI, z 3 kwietnia 2019 r. ZK-V.431.1.2019.MI oraz z 6 maja 2020 r. ZK-V.431.1.2020.MI.

²³ Zarząd BWOPR w latach 2017-2020 liczył osiem osób, w tym Prezes, Wiceprezes urzędujący, Wiceprezes i pięciu członków. Zarząd reprezentuje BWOPR na zewnątrz, do oświadczeń woli, pism i dokumentów w przedmiocie praw i obowiązków majątkowych BWOPR wymagane są podpisy dwóch osób upoważnionych przez Zarząd, w tym Prezesa lub Wiceprezesa urzędującego. Sześć osób pełniło funkcję w Zarządzie społecznie, a dwie osoby będące Wiceprezesami urzędującymi były zatrudnione na umowie o pracę: obecny Wiceprezes od 2 stycznia 2019 r., a poprzedni - do 31 grudnia 2018 r.

2019 r. na podstawie umowy o pracę, kierujący pracą biura BWOPR), wyjaśnili, że nie mieli wiedzy nt. tego, że polityka rachunkowości jest wymagana. Wiceprezes urzędujący dodała, że „*przejmując stanowisko i obowiązki wiceprezesa urzędującego z dniem 01.01.2019 r. nie miałam wiedzy na temat braków dokumentacji finansowej (...)*”.
(akta kontroli str. 293, 367, 374-382)

2. BWOPR w latach 2017–2020 nie wyodrębniło ewidencji księgowej zadania publicznego (działalności pożytku publicznego) zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, do czego zobowiązywał art. 10 ust. 1 i art. 16 ust. 5 u.d.p. oraz cztery umowy zawarte z Wojewodą Podlaskim²⁴. BWOPR w ramach realizacji zadania publicznego w latach 2017–2020 dokonywało zapisów księgowych dotyczących kosztów dotacji na koncie analitycznym zespołu 6 Rozliczenia międzyokresowe kosztów. Zgodnie z ww. umowami Beneficjent był zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego oraz jej opisywania zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji gospodarczych. Zarząd w okresie objętym kontrolą nie podejmował decyzji o stosowaniu uproszczonej ewidencji księgowej, o której mówi art. 10a u.d.p. Odpowiedzialność za prawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych, w tym za wyodrębnienie ewidencji księgowej zadania publicznego w latach 2017–2019 ponosił Zarząd BWOPR jako kierownik jednostki (art. 3 ust. 1 pkt 6 i art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości), tj. Prezes (kierujący Zarządem społecznie) i Wiceprezes urzędujący²⁵, zatrudniony na podstawie umowy o pracę, kierujący pracą biura oraz sześciu społecznych członków. Prowadzenie ksiąg rachunkowych BWOPR zostało powierzone podmiotowi zewnętrznemu (zleceniobiorcy), który zgodnie z umową o usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych z 1 czerwca 2015 r. zobowiązał się do prowadzenia ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości oraz do prowadzenia lub sporządzania ewidencji płacowej i środków trwałych, rozliczeń i deklaracji w zakresie ZUS, GUS i zobowiązań podatkowych (§ 2 ust. 1 i § 5 pkt 1). W umowie nie odniesiono się do kwestii wyodrębnienia ewidencji księgowej na realizację zadania publicznego. Prezes BWOPR wyjaśnił, że „*brak prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej na realizację zadania publicznego (...) może być zaniedbaniem wynajętego biura rachunkowo-rozliczeniowego*”. Wiceprezes urzędujący BWOPR (dalej Wiceprezes) wyjaśniła natomiast, że „*Białostockie WOPR nie prowadziło wyodrębnionej ewidencji księgowej z zadań publicznych (...) z powodu niewiedzy, przeoczenia i niedoczytania zapisów obowiązującej umowy*”. W 2020 r. biuro rachunkowe zobowiązuje się do wyodrębnienia ewidencji księgowej zgodnie z zapisami Umowy”. Wymóg prowadzenia ewidencji księgowej zadania publicznego wynika z § 5 ust. 1 umowy o realizację zadania publicznego z 15 maja 2020 r.

Dodała również, że sprawozdania końcowe z realizacji zadania publicznego z lat 2017–2019 sporządzane były na podstawie dokumentacji księgowej, tj. faktur i rachunków.
(akta kontroli str. 21, 31, 41, 50, 230-248, 293, 297, 367, 370-382)

3. Podczas badania wszystkich dowodów księgowych związanych z realizacją zadania publicznego z lat 2017–2019 stwierdzono, że część z nich nie zawierała dekretacji lub opisu, wymaganego przepisami ustawy o rachunkowości oraz zawartymi umowami albo zawierała błędy w dekretacji:
- 101 dowodów księgowych, z tego 94 rachunki do umów zlecenia (na kwotę 157,2 tys. zł), sześć faktur²⁶ (na kwotę 2,9 tys. zł) oraz polisa ubezpieczeniowa²⁷ (na kwotę 1,6 tys. zł) nie spełniało wymogu dotyczącego prawidłowej dekretacji,

²⁴ Wymóg ten ujęto w: § 6 ust. 1 umowy na realizację zadania publicznego pt. „Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych województwa podlaskiego” z 2 czerwca 2017 r. oraz umowy pt. Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych województwa podlaskiego w 2018 roku” z 10 maja 2018 r., w § 5 ust. 1 umowy o realizację zadania publicznego „Organizowanie pomocy oraz ratowanie osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na obszarach wodnych województwa podlaskiego z 8 maja 2019 r. i umowy pt. Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych województwa podlaskiego w 2020 roku z 15 maja 2020 r.

²⁵ Do 31 grudnia 2018 r. Wiceprezesem urzędującym był Pan Wiesław Choroszuca, od 2 stycznia 2019 r. Wiceprezesem urzędującym, Kierownikiem Biura BWOPR jest Pani Anna Wasiluk.

²⁶ Faktura numer: 376/2017, FV 245/06/2018, 7412K1/0695/18, F/S/0848/18, 07006/07/2019/SU3, 528369630519.

²⁷ Polisa ubezpieczeniowa IV rata za 2019 r.

o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o *rachunkowości* oraz w postanowieniach umów o realizację zadania publicznego²⁸.

- na czterech dowodach księgowych²⁹ (na kwotę 566,48 zł) stwierdzono brak opisu dokumentu oraz potwierdzenia ich sprawdzenia pod względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym,

Zgodnie z wymogami art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o *rachunkowości* dowód księgowy powinien zawierać m.in. stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu jego ujęcia w księgach rachunkowych (dekretacja).

Ponadto:

- na 24 dowodach księgowych³⁰ z lat 2017–2018 przy dekretacji wskazano wysokość wydatków z dotacji w ramach realizowanego zadania publicznego, bez wskazywania całej kwoty wynikającej z faktury/rachunku, nie wskazując źródeł finansowania oraz miejsca ujęcia w ewidencji pozostałej części wydatku, przez co nie można było uznać ich za kompletne w rozumieniu art. 22 ust. 1 ustawy o *rachunkowości*,
- na ośmiu dowodach księgowych³¹ błędy w zapisach poprawiono dokonując skreśleń bez podania daty ich naniesienia i podpisu osoby dokonującej skreślenia, zamazania lub skreślenia dekretu księgowego bez naniesienia poprawnego, co było niezgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o *rachunkowości*.

Odpowiedzialność za nieprawidłowości przy opisywaniu dokumentów finansowych w ramach realizacji zadania publicznego ponosi Zarząd BWOPR, stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 6 i art. 4 ust. 5 ww. ustawy. Zgodnie z umową o usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych, za potwierdzenie kontroli dokumentów księgowych pod względem merytorycznym odpowiadało BWOPR (§ 3 pkt 2), zaś zleceniobiorca (biuro rachunkowe), - za sprawdzenie dokumentów pod względem rachunkowym i merytorycznym i dokonywanie bieżących zapisów w ewidencji księgowej na podstawie dekretów (§ 5 pkt 1). Prezes oraz Wiceprezes BWOPR wyjaśnili, że „*dowody księgowe (...) zawierają braki w dekretacji, przekreślenia, braki podpisów osób dokonujących poprawy oraz nie zawierają pełnej informacji nt. źródeł finansowania wydatku z powodu nieumyślnego błędu ludzkiego, przeoczenia oraz zapomnienia o prawidłowym uzupełnieniu w dokumentach zgodnie z obowiązującym przepisami prawa*”.

(akta kontroli str. 282-287, 300-301, 367, 370-382)

4. Zapisy księgowe w księgach rachunkowych za lata 2017–2019 nie zostały zamknięte i znajdowały się w dniu dokonania oględzin systemu księgowego tj. 25 czerwca 2020 r. w buforze, przez co nie została wyłączona możliwość dokonywania w nich zmian, czym naruszono dyspozycję art. 12 ust. 2 pkt 1 i ust. 5 ustawy o *rachunkowości*. Zgodnie z tymi przepisami księgi rachunkowe zamyka się na dzień kończący rok obrotowy, a zamknięcie polega na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe. W trakcie kontroli NIK księgi rachunkowe BWOPR z lat 2017-2019 zostały zamknięte przez pracownika biura rachunkowego poprzez funkcję zatwierdzenia ksiąg. Odpowiedzialność za brak zamknięcia ksiąg rachunkowych w latach 2017-2019 ponosi Zarząd BWOPR jako kierownik jednostki (art. 3 ust. 1 pkt 6 i art. 4 ust. 5 ustawy o *rachunkowości*) oraz zleceniobiorca (biuro rachunkowe), który zgodnie z § 5 pkt. 1 umowy z dnia 1 czerwca 2015 r. o usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych zobowiązane było do zamknięcia ksiąg rachunkowych po zakończeniu roku obrotowego. Prezes BWOPR wyjaśnił,

²⁸ § 6 ust. 3 umowy o realizację zadania publicznego „Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych województwa podlaskiego”, „Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych województwa podlaskiego w 2018 roku”, § 5 ust. 1 umowy „Organizowanie pomocy oraz ratowanie osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na obszarach wodnych województwa podlaskiego”.

²⁹ Faktura numer: 00725117070578100, 01917318070578200, 00832118070578200, 7412K1/0695/18.

³⁰ Faktury numer: 38/12/2017, 15/09/2017, 376/2017, 00725117070578100, 528355191017, 753/2017, 614/WG/2017, 18080440103348, F0052686474/008/18, 528553640718, 33/06/2018, 9376/FF/245/2018, FV245/06/2018, 3/194/171/36332020/171R/2018, 33/11/2018, 1388/2018, 13952/P1/2018, 338/WG/2018, umowy zlecenia UMW/2018/41, UMW/2018/57, UMW/2017/49, UMW/2017/50, polisa ubezpieczeniowa z 2.02.2018 r, polisa ubezpieczeniowa numer 340501585992.

³¹ FBL03594155/008/17, 7/7/2017, 528355191017, F/700809/2018/6285, 16100569350080, 336/WG/2018, 17/2019, 426/WG/2019.

że nie miał świadomości, że zapisy księgowe z lata 2017-2019 dokonywane były w buforze, nie egzekwował od biura rachunkowego (...) obowiązków, do których było zobowiązane „z powodu niewiedzy, że należy kontrolować biuro, któremu zleca się płatną specjalistyczną usługę”. Wiceprezes dodała, że „W latach 2017–2018 r. nie pełniłam obowiązków wiceprezesa urzędującego Białostockiego WOPR i nie posiadałam informacji i świadomości o tym, że zapisy księgowe dokonywane były w systemie księgowym w ramach umów o realizację zadania publicznego w buforze. Od 01.01.2019 r. kiedy objęłam stanowisko wiceprezesa urzędującego nie miałam wiedzy na temat zamykania ksiąg rachunkowych Stowarzyszenia. Umowa z biurem rachunkowym (...) z dnia 01.06.2015 - § 5 pkt 1) zobowiązuje biuro rachunkowe do zamknięcia ksiąg po zakończeniu roku obrotowego zgodnie z Ustawą o Rachunkowości. Jednocześnie informuję, że na dzień 30.06.2020 r. wszystkie zapisy księgowe dokumentów w latach 2017–2019 zostały zamknięte w sposób trwały”. Księgowa odpowiedzialna za prowadzenie ksiąg rachunkowych Stowarzyszenia wyjaśniła, że „Księgi rachunkowe za lata 2017-2019 nie zostały trwale zamknięte z powodu niedopatrzenia poprzez nie wykonanie w systemie księgowym wszystkich czynności związanych z zamknięciem okresu bilansowego”.

(akta kontroli str. 230, 249-276, 277-281, 303, 367, 369-382)

5. W sprawozdaniach końcowych z realizacji zadania publicznego za lata 2017–2019 w części II.2.2 oraz II.2.4 BWOPR nie wykazało przychodu w wysokości 118,4 tys. zł (odpowiednio 31,9 tys. zł, 42,1 tys. zł, 44,4 tys. zł) uzyskanego w związku z realizacją szkoleń m.in. z ratownictwa wodnego, finansowanych środkami z dotacji (wpłaty uczestników szkoleń). Bowiem sprawozdania te nie zostały sporządzone zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik do umów, co naruszyło dyspozycję § 9 ust. 2 umowy z 2017 i 2018 r. oraz § 8 ust. 3 umowy z 2019³² r. W części II.2.2 sprawozdania³³ za lata 2017–2019 BWOPR wpisało w rubryce Świadczenia pieniężne od odbiorców zadania publicznego – faktycznie poniesione wydatki – wartość 0,00 zł. W pozycji II.2.4 sprawozdania informacje o świadczeniach pieniężnych pobranych w związku z realizacją zadania od odbiorców zadania za lata 2018–2019 wpisano „nie dotyczy”, zaś w sprawozdaniu za 2017 r. nie wpisano żadnej informacji nt. świadczeń pieniężnych pobranych od odbiorców zadania, pozostawiając to pole puste. Odpowiedzialność za brak wykazania przychodu w ramach realizowanych zadań publicznych za lata 2017-2018 ponosi, na podstawie § 32 statutu Stowarzyszenia, Zarząd BWOPR. Prezes BWOPR wyjaśnił, że „Środki pieniężne uzyskane przez Białostockie BWOPR od odbiorców zadania publicznego w latach 2017-2019 (...) nie zostały wykazane w sprawozdaniu końcowym (...) z powodu niewiedzy ówczesnego i obecnego pracownika biura”. Wiceprezes BWOPR wyjaśniła, że „środki pieniężne uzyskane przez Białostockie WOPR od odbiorców zadania publicznego w latach 2017–2019 z tytułu opłat za uczestnictwo w szkoleniu na ratownika wodnego, które stanowią przychód w ramach zadania zostały wykorzystane zgodnie z umową w terminie do 14 dni od dnia zakończenia realizacji zadania”.

(akta kontroli str.122-205, 297, 300, 367-382)

³² Wg umów o realizację zadania publicznego z lat 2017–2019 Zleceniobiorca składa sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik nr 5 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów sprawozdań z wykonania zadań (Dz. U. 2016 poz. 1300), w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego.

³³ Sprawozdania końcowe z wykonania zadania publicznego składane były w latach 2017–2019 przez BWOPR na podstawie art. 18 ust. 4 udppiw na wzorze określonym w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań oraz rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w tej samej sprawie.

IV. Uwagi i 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. Opracowanie polityki rachunkowości Stowarzyszenia, stosownie do wymogu art. 10 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o *rachunkowości*.
2. Prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej realizowanego zadania publicznego, zgodnie z art. 10 ust. 1 i art. 16 ust. 5 udppiw.
3. Opisywanie dokumentów księgowych dotyczących realizacji zadania publicznego zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o *rachunkowości*.
4. Terminowe zamykanie ksiąg rachunkowych, zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 1 i ust. 5 ustawy o *rachunkowości*.
5. Wykazywanie w sprawozdaniach końcowych z realizacji zadania wszystkich wymaganych danych dotyczących realizowanego zadania publicznego, zgodnie ze stanem faktycznym.

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 Delegatury NIK w Białymstoku. 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

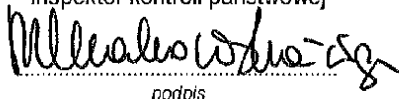
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

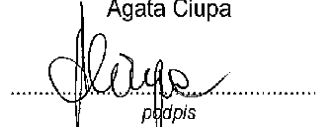
Białystok, 6 sierpnia 2020 r.

Kontroler:

Magdalena Krakowska-Waż
inspektor kontroli państwowej


podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa


podpis