



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.007.02.2020

Waldemar Dąbrowski
Prezes Stowarzyszenia Profilaktyki
i Resocjalizacji "Mateusz"
ul. Tadeusza Kościuszki 77/79
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/037 – Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej –
Funduszu Sprawiedliwości

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Profilaktyki i Resocjalizacji "Mateusz" ¹ , ul. Tadeusza Kościuszki 77/79, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Dąbrowski, Prezes Zarządu. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uzyskanie dofinansowania ze środków Funduszu. 2. Wykonywanie umów/porozumień na realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości – umowa nr DFS-V.7222.13.2019.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2018 r. – 30 września 2020 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, o ile mają one związek z kontrolowaną działalnością
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Marcin Bigos, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/119/2020 z 5 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-10)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Przeprowadzona kontrola realizacji przez Stowarzyszenie zadania finansowanego przy udziale środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości⁵ wykazała, że zostało ono wykonane częściowo niezgodnie z postanowieniami umowy dotacji zawartej z Dysponentem Funduszu – Ministrem Sprawiedliwości.

Kontrolą NIK objęto wykonanie umowy dotacji, która służyła realizacji jednego z celów Funduszu Sprawiedliwości, jakim jest świadczenie pomocy postpenitencjarnej osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym. Stowarzyszenie, dzięki środkom pozyskanym z Funduszu Sprawiedliwości, zrealizowało zadanie „Od izolacji do readaptacji – Wsparcie procesu readaptacji społecznej osób opuszczających zakłady karne oraz przygotowanie do zwolnienia osób odbywających kary pozbawienia wolności”. W związku z realizacją zadania wydatkowano środki w wysokości 158,7 tys. zł (w tym 156,9 tys. zł z dotacji z Funduszu Sprawiedliwości).

¹ Dalej: „Stowarzyszenie”.

² Dalej: „Prezes Stowarzyszenia”.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: „Fundusz Sprawiedliwości” lub „Fundusz”.

Kontrola 98,9% wydatków poniesionych w badanym okresie w ramach realizacji zadania wykazała, że zostały one poniesione we właściwych terminach. Za kwalifikowalne uznano 94,1% skontrolowanych wydatków. Płatności dokonywane były za wyjątkiem kwoty 3,6 tys. zł, z wyodrębnionego rachunku bankowego, prowadzona była wyodrębniona ewidencja księgowa środków dotacji oraz wymagana dokumentacja finansowo-księgowa.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: braku przekazania lokalnym jednostkom Policji, Prokuratury i sądownictwa informacji na temat prowadzonej działalności, nieterminowym wywiązywaniu się z obowiązków sprawozdawczych i rozliczeniowych na rzecz Dysponenta Funduszu, dokonaniu części wydatków niezgodnie z warunkami umowy, dokonywaniu płatności w formie gotówkowej, nieprowadzenia dokumentacji potwierdzającej osiągnięcie jednego z produktów przewidzianych w ramach umowy dotacji oraz niewłaściwym rozliczeniu części dotacji.

Wskazane nieprawidłowości nie miały jednak wpływu na osiągnięcie kluczowych produktów umowy dotacji w postaci zapewnienia 15 byłym osadzonym miejsca czasowego, całodobowego pobytu, a także porad prawnych, psychologicznych i terapii uzależnień. Należy przy tym podkreślić, że w związku z brakiem uprawnień NIK do zastosowania wszystkich ustawowych kryteriów kontroli⁶, nie dokonano oceny celowości oraz rzetelności realizacji zadania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Wykonywanie umów/porozumień na realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości

Opis stanu faktycznego

1. Zawartą na rok 2019 umowę z dnia 3 kwietnia 2019 r. nr DFS-V.7222.13.2019⁷ Dysponent Funduszu – Minister Sprawiedliwości⁸ powierzył Stowarzyszeniu realizację zadań z zakresu udzielania pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym, udzielając pochodzącej z Funduszu dotacji celowej w kwocie 156,9 tys. zł. Stowarzyszenie zobowiązało się do współfinansowania przedmiotu umowy w kwocie 1,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 310-372)

Stowarzyszenie zostało wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego 6 sierpnia 2009 r., a od 11 lipca 2013 r. posiadało status organizacji pożytku publicznego. Celami statutowymi Stowarzyszenia powiązanymi z przedmiotem umowy dotacji były:

- inicjowanie i wspieranie nowatorskich rozwiązań w różnorodnych dziedzinach życia społecznego, szczególnie w ochronie praw i wolności człowieka i obywatela, w ochronie życia rodzinnego oraz profilaktyce społecznej,
- prowadzenie działalności charytatywnej,
- promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy,
- tworzenie i prowadzenie programu Ruchu Wychodzenia z Bezdomności,
- organizowanie szkoleń przygotowujących pracowników i wolontariuszy do pracy z osobami zagrożonymi wykluczeniem i wykluczonymi społecznie,
- profilaktyka i terapia uzależnień,

⁶ Kontrola w Stowarzyszeniu została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 3 ustawy o NIK.

⁷ Dalej: „Umowa dotacji”.

⁸ Dalej także: „Dysponent Funduszu”.

- pomoc dla osób cierpiących na depresję,
- reintegracja społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- współpraca z podmiotami zaangażowanymi w zagadnienie resocjalizacji,
- wsparcie duchowe i materialne osób fizycznych.

Stowarzyszenie prowadziło w Toruniu Ośrodek Readaptacyjny „Mateusz”⁹, stanowiący przede wszystkim azyl dla osób zwolnionych z zakładów karnych, potrzebujących pomocy w powrocie do społeczeństwa.

(akta kontroli str. 2-18)

Ośrodek mieścił się w budynku wynajmowanym od 2010 r. od Miasta Toruń. Staraniem członków Stowarzyszenia oraz podopiecznych został wyremontowany oraz rozbudowany i obecnie stanowi miejsce zamieszkania dla kilkunastu osób. Wraz z podopiecznymi zamieszkiwał Prezes Stowarzyszenia, którego stała obecność na terenie Ośrodka stanowiła zdaniem Prezesa wsparcie dla tych osób.

(akta kontroli str.19-24, 69-70, 91-92)

Ośrodek zapewniał osobom zwolnionym z zakładów karnych:

- zaspokojenie potrzeb bytowych (mieszkanie, wyżywienie, odzież, obuwie, środki czystości),
- pomoc w czynnościach życiowych, pielęgnacji oraz załatwianiu spraw osobistych,
- udział w terapii zajęciowej,
- stymulację nawiązywania, utrzymywania i rozwijania kontaktów z rodziną i społeczeństwem,
- pomoc w usamodzielnianiu się mieszkańców Ośrodka oraz w podjęciu przez nich pracy,
- finansowanie wydatków na niezbędne przedmioty osobistego użytku osobom nieposiadającym własnego dochodu w wysokości nieprzekraczającej 20-30% zasiłku stałego,
- kontakt z psychologiem i terapeutą uzależnień.

(akta kontroli str. 25-47)

Zgodnie z Regulaminem mieszkańcy byli zobowiązani do przestrzegania bezwzględnego zakazu spożywania napojów alkoholowych oraz zażywania substancji psychoaktywnych. Zakazane było również agresywne i prowokacyjne zachowanie. Mieszkańcy byli zobowiązani do: udziału w zajęciach, pracy na rzecz domu (gotowanie, sprzątanie, remontowanie, dbałość o otoczenie) oraz partycypacji w kosztach utrzymania Ośrodka.

(akta kontroli str. 48)

2. Stowarzyszenie miało wieloletnie doświadczenie w wykonywaniu zadań powierzonych mu przez Dysponenta Funduszu oraz dysponowało potencjałem kadrowym, merytorycznym i organizacyjnym potrzebnym do ich realizacji. Podstawą działalności Stowarzyszenia w zakresie pomocy postpenitencjarnej była stworzona przez Prezesa Stowarzyszenia i opisana w literaturze naukowej metoda pracy z byłymi osadzonymi (tzw. Metoda Dąbrowskiego), która charakteryzuje się:

- jasnymi zasadami, które nie pozostawiają wątpliwości w kwestii ich obowiązywania (całkowita rezygnacja ze spożywania napojów alkoholowych i zażywania środków psychoaktywnych na terenie ośrodka i poza nim, wykluczenie zachowań agresywnych w postaci słownej i fizycznej,

⁹ Dalej: „Ośrodek”.

- zobowiązanie do kulturalnego sposobu porozumiewania się oraz prawdomówności),
- dostosowaniem treści i formy wsparcia do potrzeb konkretnej osoby, jej poziomu świadomości, gotowości na zmianę, stopnia zdeterminowania,
- niewielką liczbą mieszkańców: w Ośrodku przebywa maksymalnie kilkanaście osób, co ma sprzyjać pogłębianiu indywidualnych relacji, codziennym bezpośrednim kontaktom i tworzyć atmosferę domu,
- aktywizacją mieszkańców: każda osoba zamieszkująca w Ośrodku powinna angażować się w funkcjonowanie domu, w prace związane z codziennym rytmem życia domowników, każdy mieszkaniec pracuje, bądź aktywnie poszukuje pracy, a jeżeli jest to konieczne i możliwe, bierze udział w różnego rodzaju formach terapii poza Ośrodkiem,
- szczególnymi cechami osoby prowadzącej Ośrodek ukształtowanymi w wyniku doświadczeń życiowych i powiązanych z predyspozycjami sprzyjającymi wiarygodności opiekuna,
- komunikacją za pomocą prostego języka, codziennym kontaktem i wnikliwą obserwacją mieszkańców Ośrodka, wsłuchiowaniem się w ich potrzeby i otwartością na prośby, stwarzaniem warunków do bezpośrednich rozmów, pełną akceptacją i szacunkiem, oparciem się na zasobach, wartościach i szeroko pojętych możliwościach podopiecznych.

Przedstawiona metoda pracy oraz osiągnięcia Stowarzyszenia w udzielaniu pomocy postpenitencjarnej zyskały uznanie, czego potwierdzeniem były przyznawane nagrody, publikacje¹⁰ oraz reportaże telewizyjne i radiowe. Doświadczenia Stowarzyszenia stały się źródłem refleksji środowiska naukowego nad rewitalizacją polityki postpenitencjarnej¹¹. W literaturze naukowej wskazuje się na potrzebę utworzenia systemu ośrodków zbudowanych na doświadczeniach „Mateusza”, które mogłyby stanowić tzw. pierwszą pomoc postpenitencjarną.

(akta kontroli str. 26-65, 66-94, 529-530, 538-540)

Mieszkańcy Ośrodka byli objęci opieką psychologa, terapeuty uzależnień, prawnika oraz doradcy zawodowego. Osoby świadczące pomoc posiadały stosowne wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe poświadczane dyplomami ukończenia studiów wyższych oraz licznych kursów specjalistycznych. Ponadto doradca zawodowy legitymowała się stopniem naukowym doktora w zakresie pedagogiki, a osoba świadcząca pomoc prawną posiadała uprawnienia adwokata.

(akta kontroli str. 95-117, 334-335)

3. Według Prezesa Stowarzyszenie pozyskało informację o możliwości ubiegania się o dotację z Funduszu Sprawiedliwości od osób ze środowiska naukowego, które na co dzień wspierały jego działalność. Decyzja o dofinansowaniu została podjęta

¹⁰ L. Witkowski, Memoriał w sprawie wspierania oddolnych inicjatyw społecznych w rewitalizacji systemowej polityki postpenitencjarnej RP (dziesięć tez), Rocznik Naukowy Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy. Transdyscyplinarne Studia o Kulturze (i) Edukacji, 2014, nr 9, s. 13-19.

L. Witkowski, Aneks: Komentarz do Memoriału postpenitencjarnego po dwóch latach, Rocznik Naukowy Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy. Transdyscyplinarne Studia o Kulturze (i) Edukacji, 2014, nr 9, s. 20-25

K. Piątek, Sprawiedliwość naprawcza w fazie pomocy postpenitencjarnej w Polsce. Przypadek ośrodka readaptacyjnego „Mateusz” w Toruniu, Białostockie Studia Prawnicze, 2016, z. 21, s. 37-49

K. Piątek, Przydatność koncepcji resilience w reformowaniu pomocy społecznej w Polsce — przypadek stowarzyszenia „Mateusz”, Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje. 2018, nr 41, s. 91-106.

¹¹ W trakcie kontroli prof. dr hab. Lech Witkowski oświadczył, że działalność Stowarzyszenia ma takie samo znaczenie dla rozwiązywania problemów polityki postpenitencjarnej, jak Stowarzyszenie „Monar” ma dla przeciwdziałania narkomanii: „tak samo jak bez *Monaru* nie da się myśleć o strategii rozwiązywania problemu narkomanii, tak bez *Mateusza* i podobnych jemu ośrodków nie da się myśleć o polityce postpenitencjarnej”. W ocenie L. Witkowskiego działalność Stowarzyszenia stanowi „konieczne dopełnienie polityki postpenitencjarnej”.

po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert¹². Oferta Stowarzyszenia została złożona w terminie wynikającym z ogłoszenia i spełniała wymagania formalne. Stowarzyszenie zostało poinformowane o przyznaniu dotacji w kwocie 177,6 tys. zł ze środków Funduszu Sprawiedliwości przez Ministerstwo Sprawiedliwości pismem z 18 lutego 2019 r. Jednocześnie komisja konkursowa wezwała Stowarzyszenie do uzupełnienia opisu zadania oraz skorygowania jednej pozycji w kosztorysie. Pismem z 22 lutego 2019 r. poinformowano Stowarzyszenie o korekcie ww. kwoty w związku z błędem w systemie naliczenia dotacji. Informację o kwocie dotacji w ostatecznie przyznanej wysokości przekazano Stowarzyszeniu 27 lutego 2019 r. Finalnie z kosztorysu usunięte w całości zostały dwie pozycje, a kwota jednej obniżona¹³. Stowarzyszenie dokonało korekt i uzupełnień zgodnie z przekazanymi wytycznymi.

(akta kontroli str. 230-309, 373-377, 711)

4. Przedmiot umowy dotacji został szczegółowo określony w złożonej przez Stowarzyszenie ofercie, będącej załącznikiem nr 1 do umowy. Oferta obejmowała zadanie pn. „Od izolacji do readaptacji – Wsparcie procesu readaptacji społecznej osób opuszczających zakłady karne oraz przygotowanie do zwolnienia osób odbywających kary pozbawienia wolności”, na które składały się dwa równolegle prowadzone działania:

- „Nasz Dom – Mateusz”, które obejmowało zapewnienie 15 byłym osadzonym: czasowego miejsca całodobowego pobytu oraz zaangażowanie podopiecznych w tworzenie wspólnego domu poprzez udział w wykonywaniu codziennych obowiązków (pranie, sprzątanie, zakupy, dbanie o porządek oraz wygląd domu i jego otoczenia). Przewidziano także wspólną organizację oraz spędzanie wolnego czasu, w tym obchody świąt i uroczystości okazjonalnych. Oferta obejmowała również zapewnienie wsparcia w postaci porad prawnych, doradztwa zawodowego, spotkań z psychologiem oraz terapeutą uzależnień. Stowarzyszenie zobowiązało się do udzielenia pomocy przy uzyskaniu dowodu osobistego lub innych dokumentów koniecznych do uzyskania pomocy.
- „Przedsionek wolności”, które obejmowało przygotowanie osób odbywających karę pozbawienia wolności do zwolnienia. W ramach spotkań na terenie jednostek penitencjarnych osoby skazane przygotowywano do zmian, jakie zaszły w czasie ich izolacji.

(akta kontroli str. 310-372)

Rezultatami projektu określonymi w ofercie Stowarzyszenia stanowiącej załącznik do umowy dotacji było:

- podniesienie kompetencji społecznych u 15 podopiecznych,
- zwiększenie u 15 podopiecznych samodzielności, odpowiedzialności, wiary we własne siły oraz podniesienie poziomu ich samooceny,
- podniesienie u 15 podopiecznych kompetencji z zakresu poszukiwania pracy,
- podjęcie przez pięciu podopiecznych pracy zawodowej,

¹² Postępowanie o sygn. DFS-II-7222-33/18 w ramach Programu Pomocy Postpenitencjarnej udzielanej przez organizacje pozarządowe z Funduszu Sprawiedliwości na rok 2019: „I otwarty konkurs ofert na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości w zakresie udzielania pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszeń, fundacji, organizacji i instytucji na rok 2019”.

¹³ Usunięto pozycje pt. „Spotkania z rodzinami” (koszt: 19,8 tys. zł) oraz „Prowadzenie klubu wsparcia” (koszt: 15,8 tys. zł), natomiast koszt pozycji „Adaptacje i remonty lokalu oraz terenu” obniżono z 15,0 tys. zł do 10,0 tys. zł.

- zwiększenie u 15 podopiecznych wiedzy na temat swoich praw i obowiązków obywatelskich,
- poprawa u 15 podopiecznych relacji rodzinnych,
- zwiększenie u 12 osób przebywających jeszcze w jednostkach penitencjarnych wiedzy na temat dostępnych form pomocy oraz miejsc ich uzyskania,
- udzielenie pomocy 27 osobom odbywającym karę pozbawienia wolności oraz zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych.

Stowarzyszenie w sprawozdaniu rocznym z realizacji umowy dotacji wykazało pełną realizację wszystkich rezultatów projektu, z wyjątkiem liczby osób, które podjęły pracę zawodową. Pracę podjęła bowiem jedna osoba, zamiast wskazanych pięciu.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił: „Powodem podjęcia pracy przez jedną osobę był fakt, że pozostałe osoby nie były jeszcze, w mojej ocenie, gotowe na wyjście do ludzi w formie wykonywania stałej pracy. Moi podopieczni w zależności od charakteru oraz długości odbytego wyroku, w różnym czasie stają się gotowi do powrotu do społeczeństwa.”

(akta kontroli str. 230, 339-341)

Produktami określonymi w ofercie Stowarzyszenia stanowiącej załącznik do umowy dotacji było:

- 15 miejsc czasowego całodobowego pobytu wraz z wyżywieniem, zapewnieniem odzieży, bielizny, środków higieny osobistej, dostępu do leków, środków opatrunkowych, zaplecza sanitarnego;
- 60 godzin porad prawnych;
- 120 godzin spotkań z doradcą zawodowym;
- 204 godziny porad psychologicznych;
- 180 godzin spotkań z terapeutą uzależnień;
- 144 spotkania „Klubu Wsparcia” (łącznie 288 godzin);
- 36 spotkań mieszkańców Ośrodka z rodzinami;
- 36 spotkań na terenie jednostek penitencjarnych oraz częściowo poza terenem tych jednostek w ramach działania „Przedsiwzięcie wolności”. Celem spotkań było przygotowanie osób jeszcze odbywających karę pozbawienia wolności do zwolnienia m.in. poprzez udzielenie informacji o formach pomocy postpenitencjarnej oraz przygotowania do zmian, jakie zaszły w społeczeństwie.

(akta kontroli str. 341-342, 344-348, 350)

Stowarzyszenie zapewniło w Ośrodku 15 miejsc czasowego, całodobowego pobytu oraz dostępność świadczeń określonych w umowie dotacji. Prezes Stowarzyszenia, pełniący funkcję osoby pierwszego kontaktu, zamieszkiwał na terenie Ośrodka, a podopieczni mogli w każdej chwili zwrócić się o wsparcie. Stowarzyszenie zrealizowało określoną w umowie dotacji liczbę godzin przeznaczonych na udzielanie porad prawnych oraz spotkania z doradcą zawodowym, psychologiem i terapeutą uzależnień. Produkty umowy dotacji określone jako spotkania Klubu Wsparcia oraz spotkania podopiecznych z rodzinami nie były objęte dofinansowaniem, w związku z czym nie prowadzono dokumentacji potwierdzającej realizację tych produktów. Ośrodek udzielał określonych w umowie dotacji świadczeń wyłącznie osobom uprawnionym. Pobyt w Ośrodku innych osób nie był finansowany ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

(akta kontroli str. 118-223, 519-528, 639-648, 756-757)

Stowarzyszenie nie prowadziło dokumentacji dotyczącej przeprowadzonych spotkań na terenie jednostek penitencjarnych – działanie „Przedśionek wolności”. Na podstawie informacji uzyskanych z zakładów karnych i aresztów śledczych ustalono, że w 2019 r. Stowarzyszenie przeprowadziło pięć spotkań z osadzonymi¹⁴.

(akta kontroli str. 483-512, 599, 652-653)

W umowie dotacji nie wskazano opisu trwałości zakładanych rezultatów zadania. W ofercie stanowiącej załącznik do umowy dotacji Stowarzyszenie wskazało na trudność w jednoznacznej ocenie trwałości zakładanych rezultatów z uwagi na niemożność przewidzenia wszystkich sytuacji, jakie mogą wydarzyć się w życiu podopiecznych.

(akta kontroli str. 342)

5. Zadanie i produkty określone w umowie dotacji wspierały realizację celów Funduszu Sprawiedliwości w zakresie świadczenia pomocy postpenitencjarnej osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym, poprzez:

- zapewnienie czasowego zakwaterowania osobom zwolnionym z zakładów karnych;
- organizowanie poradnictwa prawnego, promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej;
- organizowanie programów podnoszących kompetencje społeczne, mających na celu przeciwdziałanie czynnikom kryminogennym, a zwłaszcza agresji i przemocy, w tym przemocy w rodzinie, oraz problemom uzależnień;
- promowanie i wspieranie inicjatyw i przedsięwzięć służących skutecznej readaptacji skazanych, działań o charakterze edukacyjnym i informacyjnym, organizowanie i prowadzenie szkoleń, organizowanie i zlecanie badań naukowych dotyczących sytuacji osób skazanych;
- udzielanie pomocy rzeczowej w formie żywności, odzieży, bielizny, obuwia, środków czystości i higieny osobistej, leków, środków opatrunkowych i sanitarnych.

(akta kontroli str. 339-342)

6. Stowarzyszenie udzielało pomocy postpenitencjarnej od lipca 2010 r., tj. od momentu przekazania przez Miasto Toruń budynku stanowiącego siedzibę Stowarzyszenia. Po zawarciu umowy dotacji Stowarzyszenie nie poinformowało o świadczonej w ramach tej umowy pomocy postpenitencjarnej sądów okręgowych i rejonowych oraz zakładów karnych i aresztów śledczych z obszaru województwa kujawsko-pomorskiego¹⁵.

(akta kontroli str. 230, 597-599)

7. Stowarzyszenie przed otrzymaniem dotacji przekazało środki na dofinansowanie przedmiotu umowy w kwocie 1,8 tys. zł. Przekazanie dotacji w pełnej kwocie 156,9 tys. zł nastąpiło 9 kwietnia 2019 r. przelewem.

(akta kontroli str. 442, 445)

8. Zbadano 98,9% wydatków poniesionych w związku z realizacją umowy dotacji¹⁶, z czego 94,1% uznano za kwalifikowalne. Za niekwalifikowalne uznano wydatki

¹⁴ Informacje pozyskano od Zakładu Karnego nr 1 w Grudziądzu, Zakładu Karnego w Bydgoszczy-Fordonie, Zakładu Karnego w Rawiczu, Zakładu Karnego w Sztumie, Zakładu Karnego w Potulicach, Aresztu Śledczego w Bydgoszczy, Aresztu Śledczego w Zielonej Górze oraz Zakładu Karnego w Krzywańcu.

¹⁵ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

¹⁶ Badaniem objęto próbę wydatków i dokumentujących je dowodów księgowych opiewających na kwotę co najmniej 50 złotych.

w kwocie 6,4 tys. zł przeznaczone na utrzymanie domu w Grudziądzu dla kobiet zwolnionych z zakładów karnych (3,0 tys. zł) oraz przeznaczone na pokrycie kosztów dojazdów, które nie były przewidziane w kosztorysie (3,4 tys. zł)¹⁷. Wydatki związane z wykonaniem umowy dotacji były za wyjątkiem kwoty 3,6 tys. zł, ponoszone w formie przelewów lub płatności kartą powiązaną z rachunkiem bankowym przeznaczonym do obsługi dotacji¹⁸. Stowarzyszenie prowadziło wyodrębnioną ewidencję księgową środków dotacji, a dowody księgowe spełniały wymagania określone w art. 21 i 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹ oraz były opisane zgodnie z postanowieniami umowy dotacji.

(akta kontroli str. 401-433, 438-482, 562-596, 601-634)

9. Kwota poniesionych przez Stowarzyszenie wydatków administracyjnych wyniosła łącznie 16,0 tys. zł, co stanowiło 10,1% całkowitych kosztów projektu. Na wydatki administracyjne składały się: wynagrodzenie koordynatora projektu, koszty obsługi księgowej, materiałów biurowych, korzystania z telefonu i Internetu oraz opłaty bankowe.

(akta kontroli str. 428-433)

10. Stowarzyszenie realizując umowę dotacji nie było zobowiązane do stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁰, nie dokonywało także zakupu towarów i usług na kwotę równą lub większą niż wyrażona w złotych równowartość kwoty 30,0 tys. euro netto.

(akta kontroli str. 401-433)

11. Stowarzyszenie przekazało Ministerstwu informację o wykorzystaniu środków dotacji za II oraz IV kwartał 2019 r. w terminie i formie określonych w umowie dotacji. Informacje za I oraz III kwartał 2019 r. zostały przekazane w terminach wynikających z umowy, jednakże w formie elektronicznej, zamiast pisemnej.

(akta kontroli str. 378-381, 390-393)

Stowarzyszenie przekazywało również do Ministerstwa pełne wyciągi z rachunku bankowego za każdy miesiąc, choć w trzech przypadkach nastąpiło to po terminie wskazanym w umowie dotacji²¹.

(akta kontroli str. 382-389)

12. Stowarzyszenie przekazało sprawozdanie roczne z realizacji zadania w terminie określonym w umowie dotacji. W załączniku do sprawozdania rocznego stanowiącym wykaz osób²², którym udzielono pomocy w 2019 r.:

- w sześciu przypadkach podano niezgodne z rzeczywistością dane w zakresie czasu świadczenia pomocy,
- w dwóch przypadkach wskazane osoby nie posiadały statusu osoby zwolnionej z zakładu karnego lub aresztu śledczego,
- w jednym przypadku wskazano osobę, która nie mogła przebywać we wskazanym okresie w ośrodku z uwagi na odbywanie kary pozbawienia wolności.

W trakcie kontroli Stowarzyszenie przedłożyło korektę wykazu osób, którym udzielono pomocy w 2019 r.

¹⁷ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

¹⁸ Wśród wydatków dokonanych z pominięciem rachunku bankowego 0,8 tys. zł stanowiły koszty dojazdów nieprzewidziane w kosztorysie. Z tego powodu łączna kwota wydatków niekwalifikowalnych wynosi 9,2 tys. zł. Por. stwierdzone nieprawidłowości.

¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

²¹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²² Wykaz beneficjentów, którym udzielono pomocy w 2019 r. na podstawie umowy dotacji, obejmował 18 osób.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że „Istotnie na przekazanym Ministrowi Sprawiedliwości wykazie osób, którym miała zostać udzielona pomoc w roku 2019 widnieją błędne nazwiska. Nieprawidłowość ta wynika z błędnie podłączonej listy nazwisk, co wynikało z niedopatrzenia osoby odpowiedzialnej za przygotowywanie stosownej dokumentacji.” Ponadto Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że pobyt osób nie posiadających statusu zwolnionych z zakładu karnego lub aresztu śledczego nie był finansowany ze środków dotacji z Funduszu Sprawiedliwości.

(akta kontroli str. 513-518, 638, 664-704)

13. Stowarzyszenie na wezwanie Dysponenta Funduszu dokonywało korekt sprawozdania rocznego z realizacji umowy dotacji. Stowarzyszenie na wezwanie Ministerstwa składało również wyjaśnienia do treści sprawozdania.

(akta kontroli str. 548-551, 555-561, 705-710)

14. Stowarzyszenie w sprawozdaniu rocznym wskazało, że realizacja zadań określonych w umowie dotacji wyczerpała całość przewidzianych środków. Wśród kosztów Stowarzyszenie wykazało wykorzystanie 3,4 tys. zł na pokrycie kosztów dojazdu. Koszty te rozliczono w ramach działania „Przedsionek wolności” i wyczerpały one kwotę określoną w kosztorysie mimo braku jego pełnej realizacji²³.

(akta kontroli str. 433)

15. Umowa dotacji do dnia rozpoczęcia kontroli nie została rozliczona przez Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości. Dysponent Funduszu 2 marca 2020 r. wszczął wobec Stowarzyszenia postępowanie administracyjne w sprawie kontroli prawidłowości wydatkowania środków dotacji. Wskazany przez Dysponenta powodem wszczęcia postępowania była konieczność weryfikacji prawidłowości wydatkowania środków dotacji. Stowarzyszenie w toku postępowania składało wyjaśnienia Dysponentowi Funduszu.

(akta kontroli str. 546-561, 649-651)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Stowarzyszenie zaliczyło do kosztów kwalifikowalnych kwotę 9,2 tys. zł, poniesioną niezgodnie z umową dotacji:

a) Przedmiotem umowy było wsparcie procesu readaptacji społecznej osób opuszczających zakłady karne oraz przygotowanie do zwolnienia osób odbywających kary pozbawienia wolności, świadczone w Ośrodku Readaptacyjnym „Mateusz” i w zakresie szczegółowo opisanych zadań. W kosztorysie ofertowym stanowiącym załącznik do umowy dotacji przewidziano możliwość refundacji kosztów przejazdu na trasie Toruń-Grudziądz i Toruń-Bydgoszcz w związku z działaniem zatytułowanym „Przedsionek wolności”. Jednak w dniach wskazanych w dokumentach księgowych nie przeprowadzono spotkań z osadzonymi. Wykazana przez Stowarzyszenie kwota 3,4 tys. zł została wydatkowana na dojazdy do Grudziądza i Bydgoszczy, ale dojazdy te nie miały związku z zadaniami prowadzonymi w ramach programu „Przedsionek wolności”²⁴. W ramach wskazanej kwoty 0,8 tys. zł. było wydatkowane gotówką, co zostało opisane w punkcie 1c. Zgodnie z § 3 ust. 1 umowy dotacji Stowarzyszenie było zobowiązane do wykorzystania dotacji i wkładu własnego na realizację przedmiotu umowy, zgodnie z umową i przedstawioną ofertą. Z kolei stosownie do § 3 ust. 9 umowy wydatki na

²³ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²⁴ Dotyczy dowodów księgowych oznaczonych jako: DP 1, DP 2, DP 3, DP 4, DP 5, DP 6, DP 16, DP 17, DP 18, DP 19, DP 20 oraz DP 21.

realizację zadań są kwalifikowalne jeżeli są (a) niezbędne dla realizacji zadania, (e) przewidziane w kosztorysie i (f) zgodne z warunkami określonymi w umowie.

(akta kontroli str. 351, 486, 491, 732-755)

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił: „Koszty dojazdów do Grudziądza dotyczyły dojazdu do prowadzonego tam przez Stowarzyszenie ośrodka dla kobiet zwolnionych z zakładów karnych. Koszty dojazdów do Bydgoszczy dotyczyły spraw sądowych moich podopiecznych, które były rozpatrywane przez sądy w Bydgoszczy. Jeżdżę z nimi na rozprawy, żeby dodawać im otuchy. Ponadto jeździłem do Bractwa Więziennego „Samarytania”, która opiekuje się osadzonymi. Współpracuję z tym stowarzyszeniem. Wszystko co wymieniłem, to były sprawy związane z pomocą byłym osadzonym, dlatego uznałem, że można je rozliczyć w ramach dotacji”.

(akta kontroli str. 756-757)

b) Stowarzyszenie zaliczyło do kosztów kwalifikowalnych wydatki w łącznej kwocie 3,0 tys. zł, które nie były przewidziane w kosztorysie²⁵ i nie były objęte umową dotacji, a zostały poniesione na koszty utrzymania prowadzonego w Grudziądzu ośrodka dla kobiet zwolnionych z zakładu karnego, tj. opłaty za czynsz, gospodarkę odpadami, wodę i ścieki oraz energię elektryczną. Zgodnie z § 1 ust. 1 umowy dotacji zadania w niej określone były realizowane na warunkach określonych szczegółowo w złożonej przez Stowarzyszenie ofercie. W ofercie Stowarzyszenie jako miejsce realizacji umowy wskazało „Ośrodek Readaptacyjny *Mateusz* prowadzony przez Stowarzyszenie Profilaktyki i Resocjalizacji *Mateusz* w Toruniu, ul. Kościuszki 77/79, 87-100 Toruń”. Z kolei zgodnie z § 3 ust. 1 umowy Stowarzyszenie zobowiązało się do wykorzystania dotacji i wkładu własnego wyłącznie na realizację przedmiotu umowy, zgodnie z umową i przedstawioną ofertą.

(akta kontroli str. 310-311, 331, 601-634)

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że „Przyczyną współfinansowania działalności bliźniaczego ośrodka w Grudziądzu (tam przeznaczony jest on dla kobiet) był brak jasnego zapisu umownego, który by tego zabraniał. W odbiorze społecznym, jak i w świadomości osób tworzących stowarzyszenie i działających na jego rzecz, oba ośrodki prowadzone są zgodnie z tą samą formułą i w oparciu o te same wartości. Bliska odległość ośrodków tworzy dodatkowe poczucie, iż stanowią one w istocie jednorodny podmiot, a zatem i adresata pomocy publicznej.”

(akta kontroli str. 637-638)

Zdaniem NIK zapisy umowy były jednoznaczne. Dowodem na powyższe jest m.in. fakt, że Stowarzyszenie nie wykazywało w sprawozdaniu z realizacji zadania działań, które miały miejsce w innym Ośrodku niż „Mateusz”.

c) Stowarzyszenie dokonało płatności gotówkowych związanych z realizacją przedmiotu dotacji na łączną kwotę 3,6 tys. zł²⁶, tj. niezgodnie z § 3 ust. 5 umowy dotacji. Stosownie do ww. regulacji wydatkowanie środków mogło być dokonywane jedynie w formie bezgotówkowej – przelewem bankowym lub kartą płatniczą lub kredytową, powiązanymi z rachunkiem właściwym dla dotacji.

(akta kontroli str. 313, 562-591)

²⁵ Dotyczy dowodów księgowych oznaczonych jako: FVZ 1, FVZ 29, FVZ 54, FVZ 58, FVZ 98, FVZ 125, FVZ 132, FVZ 166, FVZ 199, FVZ 225, FVZ 251, FVZ 258, FVZ 272, FVZ 293 oraz FVZ 294.

²⁶ Dotyczy dowodów księgowych oznaczonych jako: FVZ 71, FVZ 73, FVZ 74, FVZ 87, FVZ 88, FVZ 92, FVZ 96, FVZ 111, FVZ 218, FVZ 314, DP 19, DP 20 oraz DP 21.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że operacje gotówkowe wykonywano, ponieważ część przedsiębiorstw przyjmowała zapłatę wyłącznie w gotówce. Ponadto Prezes Stowarzyszenia wskazał, że w związku z problemami zdrowotnymi część zakupów wykonywali podopieczni Ośrodka. W takich sytuacjach Prezes Stowarzyszenia przekazywał im gotówkę na zakupy.

(akta kontroli str. 597-599)

NIK wskazuje, że zapisy umowy dotacji w sposób jednoznaczny zobowiązują do dokonywania płatności wyłącznie bezgotówkowych. W związku z powyższym kwota 3,6 tys. zł uiszczona gotówką nie stanowi kosztu kwalifikowalnego.

2. Stowarzyszenie nie poinformowało o świadczonej na podstawie zawartej umowy dotacji pomocy postpenitencjarnej sądów okręgowych i rejonowych oraz zakładów karnych i aresztów śledczych z obszaru województwa kujawsko-pomorskiego mimo, że zgodnie z § 9 ust. 5 umowy dotacji było do tego zobowiązane w terminie 14 dni od zawarcia umowy.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że „Wiedza o działalności Stowarzyszenia jest szeroko rozpowszechniona w środowisku zajmującym się polityką postpenitencjarną, w tym również wśród funkcjonariuszy Służby Więziennej. Ponadto sądy kierują do mnie osoby odbywające karę ograniczenia wolności. Działalność Stowarzyszenia jest szeroko znana dzięki artykułom w prasie codziennej i naukowej oraz reportażom radiowym i telewizyjnym. Z tego powodu myślałem, że nie muszę informować o prowadzonej działalności.”

(akta kontroli str. 319, 597-599)

NIK wskazuje, że informacje o działalności Stowarzyszenia publikowane w mediach nie mogą zastąpić informacji kierowanej bezpośrednio do określonych podmiotów. Przede wszystkim jednak obowiązek przekazania informacji wynika z zawartej umowy dotacji.

3. Stowarzyszenie w trzech przypadkach na dziewięć przekazało wyciągi z rachunku bankowego przeznaczonego do obsługi umowy dotacji z opóźnieniem:

- wyciąg za kwiecień 2019 r. przekazano z opóźnieniem wynoszącym 11 dni,
- wyciąg za czerwiec 2019 r. przekazano z opóźnieniem wynoszącym 5 dni,
- wyciąg za październik 2019 r. przekazano z opóźnieniem wynoszącym 2 dni.

Zgodnie z § 11 ust. 1 umowy dotacji Stowarzyszenie było zobowiązane do przekazywania opiekunowi zadania w Ministerstwie Sprawiedliwości na adres e-mail pełnego wyciągu bankowego za każdy miesiąc do 10 dnia następnego miesiąca.

(akta kontroli str. 321, 382, 384, 388)

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że opóźnienia w przekazywaniu opiekunowi zadania w Ministerstwie Sprawiedliwości wyciągów z rachunku bankowego przeznaczonego do obsługi dotacji wynikały z przyczyn niezawinionych (problemy zdrowotne).

(akta kontroli str. 637-638)

4. Stowarzyszenie nie prowadziło list obecności ze spotkań prowadzonych przez Prezesa Stowarzyszenia w zakładach karnych i aresztach śledczych. Stowarzyszenie w ramach działania „Przedsiębiorstwo wolności” zobowiązało się do przeprowadzenia 36 spotkań z osadzonymi. Formą monitorowania realizacji działania miały być listy obecności. Zgodnie z § 1 ust. 1 umowy dotacji realizacja zadania miała nastąpić na warunkach określonych szczegółowo w ofercie złożonej przez Stowarzyszenie i stanowiącej załącznik do umowy dotacji. W ofercie

Stowarzyszenie wskazało, że formą monitorowanie realizacji spotkań było prowadzenie list obecności.

(akta kontroli str. 310-311, 342)

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił: „Nie wiedziałem, że listy obecnych na spotkaniach ze mną będą kiedykolwiek potrzebne. Czułem, że taka lista może być upokarzająca dla tych osób. Nie chciałem puszczać kartki. Potem ona by krążyła i rozpraszała ludzi, gdy ja mówiłem o ważnych sprawach. Przed spotkaniami dostawałem zwykle od funkcjonariuszy Służby Więziennej listę osób, które miały być obecne na spotkaniu. Nie zbierałem tych list. Były to kartki z odręcznie napisanymi imionami i nazwiskami osadzonych.”

(akta kontroli str. 637-638)

NIK wskazuje, że monitorowanie realizacji zadania powinno się odbywać na zasadach wskazanych w umowie dotacji, które zostały jednoznacznie określone.

5. Stowarzyszenie nie osiągnęło zakładanego poziomu realizacji produktu umowy dotacji. Zobowiązało się do przeprowadzenia w 2019 roku 36 spotkań z osadzonymi w ramach programu „Przedsionek wolności”. Prezes Stowarzyszenia przeprowadził w 2019 r. łącznie pięć spotkań z osadzonymi – cztery na terenie jednostek penitencjarnych oraz jedno na terenie Ośrodka. Zgodnie z § 1 ust. 1 umowy dotacji realizacja zadania miała nastąpić na warunkach określonych szczegółowo w ofercie złożonej przez Stowarzyszenie i stanowiącej załącznik do umowy dotacji.

(akta kontroli str. 341-342, 483-512)

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że problemy zdrowotne uniemożliwiły mu przeprowadzenie przewidzianej w umowie dotacji liczby spotkań z osadzonymi w ramach programu „Przedsionek wolności”.

(akta kontroli str. 652-653)

6. Stowarzyszenie nie przekazało Dysponentowi Funduszu w formie pisemnej informacji kwartalnych za I oraz III kwartał 2019 r. Informacje za wskazane okresy przesłano w formie elektronicznej. Informacje kwartalne za I oraz III kwartał Stowarzyszenie przekazało w formie pisemnej dopiero 15 stycznia 2020 r. wraz ze sprawozdaniem rocznym:

- informację za I kwartał 2019 r. przekazano z opóźnieniem wynoszącym 275 dni,
- informację za III kwartał 2019 r. przekazano z opóźnieniem wynoszącym 92 dni.

Zgodnie z § 11 ust. 2 umowy dotacji Stowarzyszenie było zobowiązane do dostarczenia Dysponentowi Funduszu informacji kwartalnych w terminie do 15 kwietnia 2019 r. za I kwartał 2019 r. oraz do 15 października 2019 r. za III kwartał 2019 r. Zgodnie z umową dotacji datą dostarczenia był dzień nadania korespondencji za pośrednictwem operatora pocztowego.

Wskazując powyższe, NIK zauważa jednak, że umowa dotacji zawarta została już po zakończeniu okresu sprawozdawczego objętego informacją za I kwartał 2019 r. Dysponent Funduszu Sprawiedliwości na żadnym etapie wykonania umowy nie wzywał Stowarzyszenia do uzupełnienia braku w postaci ww. informacji za I kwartał 2019 r., jak również nie kwestionował, w toku rozliczenia sprawozdania z wykonania umowy, nieterminowego przekazania ww. informacji kwartalnej.

(akta kontroli str. 711-712)

Prezes Stowarzyszenia wskazał, że nie pamięta kiedy Stowarzyszenie przekazało pocztą Dysponentowi Funduszu informacje kwartalne z wykonania umowy dotacji

zawartej na 2019 r., a Stowarzyszenie nie prowadziło ewidencji poczty przychodzącej i wychodzącej.

(akta kontroli str. 653)

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 uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski 1. Złożenie Dysponentowi Funduszu korekty sprawozdania z wykorzystania dotacji, uwzględniającej niekwalifikowalne wydatki..
2. Wdrożenie rozwiązań zapewniających przestrzeganie obowiązków wynikających z zawieranych umów dotacji, w szczególności w zakresie sprawozdawczości oraz prowadzenia dokumentacji.

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 Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

Bydgoszcz, grudnia 2020 r

Kontroler
Marcin Bigos
Starszy inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Tomasz Sobecki

.....
podpis

.....
podpis