



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR. 410.013.04.2015

P/15/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/005 – Dotacje jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Barbara Guga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93843 z dnia 20 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Rodzin Adoptywnych i Zastępczych „Pro Familia” ¹ , 31-968 Kraków, os. Zielone 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janina Szubryt Prezes Zarządu Stowarzyszenia ² (dowód: akta kontroli str. 3, 544)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ realizację przez Stowarzyszenie zadań publicznych objętych kontrolą. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie prowadzenie ewidencji księgowej dotyczącej realizacji zadań publicznych finansowanych z dotacji Gminy Miasta Krakowa na działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego.⁴

W kontrolowanym okresie⁵ Stowarzyszenie spełniało wymogi uprawniające do ubiegania się o realizację zadań publicznych. Pro Familia prowadziła działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych określonych w art. 4 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶, tj. w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Stowarzyszenie zapewniło również rachunkowe wyodrębnienie form działalności pożytku publicznego oraz wyodrębnienie w ewidencji księgowej środków z dotacji na realizację zadań publicznych.

W kontrolowanym okresie Stowarzyszenie realizowało zadania powierzone przez: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego⁷ (zadanie polegające na prowadzeniu Ośrodka Adoptywnego⁸), Gminę Kraków i powiat krakowski (zadania polegające na prowadzeniu placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego⁹).

Stowarzyszenie wykorzystało poddane kontroli dotacje zgodnie z przeznaczeniem i zrealizowało zadania zgodnie z warunkami umów w zakresie rzeczowym. Cele zakładane w ofertach i umowach zostały osiągnięte. Pro Familia wywiązała się również z obowiązków sprawozdawczych określonych w umowach dotacji.

¹ Dalej: „Stowarzyszenie” lub „Pro Familia”.

² Od 9 lutego 2015 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Kontrolą objęto spełnienie wymogów uprawniających do wykonywania zadań publicznych oraz realizację 5 zadań w ramach umów zawartych z Urzędem Marszałkowskim Województwa Małopolskiego (2 umowy) oraz Gminą Miejską Kraków (3 umowy).

⁵ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r.

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.; dalej: udpp.

⁷ Dalej: „UMWM”.

⁸ Dalej: „Ośrodek”.

⁹ Dalej: „POW” lub „RDD” (Rodzinny Dom Dziecka).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niezatwierdzenia zasad (polityki) rachunkowości obowiązujących w Stowarzyszeniu, co było niezgodne z wymogami art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰.
- prowadzenia ewidencji księgowej dotyczącej realizacji trzech badanych zadań publicznych finansowanych z dotacji Gminy Miejskiej Kraków na działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego niezgodnie z przepisami art. 20 ust. 1, art. 22 oraz art. 24 ustawy o rachunkowości oraz zapisami umów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Spełnienie wymogów uprawniających do ubiegania się o realizację zadań publicznych

Opis stanu faktycznego

Stowarzyszenie Rodzin Adopcyjnych i Zastępczych „Pro Familia” jest podmiotem prowadzącym pięć placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego finansowanych przez Gminę Miejską Kraków (4 placówki) oraz powiat krakowski (1 placówka). Ponadto w ramach Stowarzyszenia funkcjonuje Ośrodek Adopcyjny finansowany środkami z budżetu UMWM.

Stowarzyszenie zostało zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym 22 października 2002 r. W okresie objętym kontrolą Stowarzyszenie działało jako organizacja, o której mowa w art. 3 ust. 2 udpp i nie podlegało wyłączeniu podmiotowemu na podstawie art. 3 ust. 4 ww. ustawy¹¹.

Stosownie do art. 10 ust. 3 udpp wykonywana działalność pożytku publicznego została określona w statucie Stowarzyszenia i mieściła się w zakresie zadań publicznych określonych w art. 4 tej ustawy (wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej) oraz zadań, na wykonywanie których podpisano umowy badanych dotacji.

Cele Stowarzyszenia zostały określone w § 9 ust. 1 Statutu i obejmowały: pomoc społeczną, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób; działalność na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka; wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej; dążenie do zapewnienia dziecku zaniechanemu, osieroconemu bądź porzuconemu możliwości wychowywania się w prawidłowo funkcjonującej rodzinie, promowanie i rozwijanie rodzinnych form pieczy zastępczej; działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym; ochronę i promocję zdrowia, działalność charytatywną; wypoczynek dzieci i młodzieży; promocję i organizację wolontariatu.

Rodzaj prowadzonej działalności opisany w § 10 Statutu obejmował działalność nieodpłatną i odpłatną pożytku publicznego, o której mowa w art. 7 i 8 udpp. Zakres nieodpłatnej działalności Stowarzyszenia określony w § 9 ust. 2 Statutu obejmował:

1. Reprezentowanie i obronę interesów rodzin, w tym rodzin adopcyjnych i zastępczych wobec organów administracji państwowej i samorządowej oraz innych instytucji.
2. Pozyskiwanie, przygotowywanie i kwalifikowanie kandydatów do pełnienia funkcji rodzin adopcyjnych i zastępczych wszystkich typów.
3. Organizowanie i prowadzenie szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodzin adopcyjnych i zastępczych wszystkich typów, już funkcjonujących rodzin adopcyjnych i zastępczych, rodzin biologicznych dzieci oraz osób i instytucji pracujących na rzecz dzieci i rodzin.
4. Organizowanie samopomocy rodzin.
5. Udzielanie pomocy merytorycznej, rzeczowej, usługowej, finansowej i innej, osobom i rodzinom objętym działaniami statutowymi Stowarzyszenia.
6. Diagnozowanie i sporządzanie opinii psychologiczno-pedagogicznych dotyczących dzieci i ich rodzin, a także prowadzenie poradnictwa, terapii, mediacji i wsparcia dla osób i rodzin potrzebujących tego rodzaju pomocy.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.; dalej: ustawa o rachunkowości.

¹¹ Status organizacji pożytku publicznego Stowarzyszenie uzyskało 15 marca 2015 r.

7. Podejmowanie działań profilaktycznych i interwencyjnych oraz udzielanie stosownej pomocy rodzinom w sytuacjach kryzysowych, a także gdy dobro dziecka lub jego rodziny jest zagrożone.
8. Tworzenie programów szkoleniowych, edukacyjnych i profilaktycznych podnoszących wiedzę i kompetencje rodzin oraz osób i instytucji działających na ich rzecz.
9. Współpracę z osobami, instytucjami i organizacjami krajowymi, zagranicznymi i międzynarodowymi podejmującymi działania o podobnym profilu.
10. Organizowanie spotkań tematycznych i konferencji na szczeblu lokalnym, krajowym i międzynarodowym.
11. Wydawanie i rozpowszechnianie publikacji, materiałów szkoleniowych, dydaktycznych, edukacyjnych i informacyjnych.
12. Prowadzenie działalności naukowo-badawczej z zakresu problematyki rodzinnej i opiekuńczej.
13. Prowadzenie ośrodka adopcyjnego, placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym rodzinnych, mieszkań chronionych i innych placówek, ośrodków, poradni działających na rzecz rodzin i dzieci, a także udzielanie im finansowego, rzeczowego i merytorycznego wsparcia.
14. Organizowanie imprez o charakterze charytatywnym jak konkursy, aukcje, loterie i zbiórki publiczne w formie darowizn pieniężnych.
15. Organizowanie czasu wolnego, wypoczynku letniego i zimowego, wyjazdów i spotkań edukacyjnych, integracyjnych, terapeutycznych dzieci, młodzieży, ich rodziców i opiekunów zastępczych.
16. Organizowanie i przyjmowanie świadczeń, odpowiadających świadczeniu pracy od wolontariuszy.

Według zapisów Statutu, Stowarzyszenie mogło prowadzić odpłatną działalność pożytku publicznego w zakresie niektórych zadań określonych w § 9 ust. 2 Statutu (tj. zadań wymienionych w pkt. 2, 6, 8, 10, 12, 13 i 15).

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 udpp, oddzielono odpłatną działalność pożytku publicznego od działalności gospodarczej. W Statucie kontrolowanego podmiotu zapisano, że może on prowadzić działalność gospodarczą w następujących zakresach:

- PKD 85.59.B Pozostałe pozaszkolne formy edukacji, gdzie indziej niesklasyfikowane – organizowanie i prowadzenie szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodzin zastępczych wszystkich typów, już funkcjonujących rodzin zastępczych, rodzin naturalnych dzieci oraz osób i instytucji pracujących na rzecz dzieci i rodzin;
- PKD 58.11.Z – Wydawanie książek – wydawanie i rozpowszechnianie publikacji, materiałów szkoleniowych, dydaktycznych, edukacyjnych i informacyjnych.

Działalność gospodarcza, o której mowa powyżej nie pokrywała się z odpłatną działalnością pożytku publicznego prowadzoną przez „Pro Familia”.

(dowód: akta kontroli str. 9-27)

Stosownie do wymogów określonych w art. 10 ust. 1 udpp zapewniono rachunkowe wyodrębnienie nieodpłatnej i odpłatnej działalności pożytku publicznego oraz działalności gospodarczej, w sposób umożliwiający określenie przychodów, kosztów i wyników każdej z tych działalności.

(dowód: akta kontroli str. 28-29, 578-579)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Stowarzyszenia w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie spełnienie przez Stowarzyszenie wymogów uprawniających do ubiegania się o realizację zadań publicznych.

2. Realizowanie zadań publicznych finansowanych (powierzonych) dotacjami otrzymanymi od jednostek samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

Organy administracji publicznej powierzyły Stowarzyszeniu do realizacji w 2013 r., 2014 r. i 2015 r. 16 zadań publicznych (odpowiednio: 5, 5, 6). Na realizację zleconych zadań w poszczególnych latach objętych kontrolą zostały poniesione następujące koszty:

- w 2013 r.: 1 340 238,75 zł, w tym: ze środków z dotacji 1 240 043,24 zł, ze środków finansowanych z innych źródeł 100 195,51 zł;
- w 2014 r.: 1 240 165,37 zł, w tym: ze środków z dotacji 1 172 067,72 zł, ze środków finansowanych z innych źródeł 68 097,65 zł;
- w 2015 r. (I półrocze): 760 718,08 zł, w tym: ze środków z dotacji 759 771,33 zł, ze środków finansowanych z innych źródeł 946,75 zł.

(dowód: akta kontroli str. 30)

W kontrolowanym okresie Stowarzyszenie zawarło siedem umów, w tym:

- z UMWM trzy umowy:
 1. Nr 225/PS.IV/12¹² (ze zm.) z dnia 31 grudnia 2012 r. o powierzenie realizacji zadania publicznego polegającego na prowadzeniu ośrodka adopcyjnego pod nazwą: Ośrodek Adopcyjny Stowarzyszenia „Pro Familia” (termin realizacji określony umową: od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2017 r.) oraz o przekazanie dotacji na organizację i prowadzenie ośrodka adopcyjnego w 2013 r. Zleceniodawca zobowiązał się do przekazania na realizację zadania ogółem (na cały okres jej obowiązywania) 2 314 165,00 zł, tj. 462 833,00 zł rocznie. Aneksem nr 2/2013 do ww. umowy wprowadzono zapis, że począwszy od 2014 r. przekazanie środków pieniężnych będzie następować, co roku, na podstawie odrębnych umów dotacji.
 2. Nr 41/PS.IV/13¹³ z dnia 31 grudnia 2013 r. o przekazanie dotacji w wysokości 393 719,00 zł na realizację zadania publicznego pod nazwą: organizacja i prowadzenie ośrodka adopcyjnego w 2014 r.;
 3. Nr 45/PS.IV/14¹⁴ z dnia 31 grudnia 2014 r. o przekazanie dotacji w wysokości 393 719,00 zł na realizację zadania publicznego pod nazwą: organizacja i prowadzenie ośrodka adopcyjnego w 2015 r.;
- z Gminą Miejską Kraków trzy umowy:
 1. Nr W/II/274/SO/31/2014 z 20 stycznia 2014 r. na realizację zadania publicznego pod tytułem „Prowadzenie w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2017 r. placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego dla 6 wychowanków”. Zleceniodawca zobowiązał się do przekazania na realizację zadania ogółem (na cały okres jej obowiązywania) 714 240,00 zł, tj. 178 560,00 zł rocznie. W umowie zapisano, że środki finansowe na kolejne lata będą każdorazowo wprowadzane aneksem do umowy.¹⁵
 2. Nr W/II/244/SO/17/2014 z 17 stycznia 2014 r. na realizację zadania publicznego pod tytułem „Prowadzenie w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2017 r. placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego dla 7 wychowanków. Zleceniodawca zobowiązał się do przekazania na realizację zadania ogółem (na cały okres jej obowiązywania) 833 280,00 zł, tj. 208 320,00 zł rocznie. W umowie zapisano, że środki finansowe na kolejne lata będą każdorazowo wprowadzane aneksem do umowy.¹⁶
 3. Nr W/II/262/SO/24/2014 z 20 stycznia 2014 r. na realizację zadania publicznego pod tytułem „Prowadzenie w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2017 r. placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego dla 6 wychowanków. Zleceniodawca zobowiązał się do przekazania na realizację zadania ogółem (na cały okres jej

¹² Zarejestrowana w Generalnym Rejestrze Umów i Zleceń Departamentu Budżetu i Finansów UMWM pod nr I/1919/PS/3335/12.

¹³ Zarejestrowana w Generalnym Rejestrze Umów i Zleceń Departamentu Budżetu i Finansów UMWM pod nr I/1945/PS/3375/13.

¹⁴ Zarejestrowana w Generalnym Rejestrze Umów i Zleceń Departamentu Budżetu i Finansów UMWM pod nr I/2297/PS/3478/14.

¹⁵ Na podstawie tej umowy prowadzono placówkę opiekuńczo-wychowawczą zwaną dalej „RDD W”.

¹⁶ Na podstawie tej umowy prowadzono placówkę opiekuńczo-wychowawczą zwaną dalej „RDD K”.

obowiązywania) 714 240,00 zł, tj. 178 560,00 zł rocznie. W umowie zapisano, że środki finansowe na kolejne lata będą każdorazowo wprowadzane aneksem do umowy.¹⁷

- Jedną umowę z Powiatem Krakowskim (nr DRB.II.032.339.2014 z 19 grudnia 2014 r.) o powierzenie realizacji w latach 2015-2016 zadania publicznego tj. prowadzenie całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego na terenie Gminy Zielonki dla 8 wychowanków. Zleceniodawca zobowiązał się do przekazania na realizację zadania ogółem (na cały okres jej obowiązywania) 620 320,00 zł, tj. 314 320,00 zł rocznie.

Ponadto w ww. okresie była kontynuowana realizacja umów zawartych na prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych z Gminą Miejską Kraków:

1. Nr 191/P/MOPS/09 z 30 czerwca 2009 r. w okresie od 1 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2013 r. dla 6 wychowanków. Kwota dotacji na realizację umowy ogółem 753 984,00 zł, w tym 181 551,00 zł rocznie.
2. Nr 24/P/MOPS/09 z 30 stycznia 2009 r. w okresie od 1 lutego 2009 r. do 31 grudnia 2013 r. dla 7 wychowanków. Kwota dotacji na realizację umowy ogółem 826 000,00 zł, w tym 191 811,00 zł rocznie.
3. Nr 23/P/MOPS/09 z 30 stycznia 2009 r. w okresie od 1 lutego 2009 r. do 31 grudnia 2013 r. dla 8 wychowanków. Kwota dotacji na realizację umowy ogółem 944 000,00 zł, w tym 220 800,00 zł rocznie.
4. Nr W/II/1223/SO/99/2014 z 20 stycznia 2012 r. w okresie od 1 kwietnia 2012 r. do 31 grudnia 2016 r. dla 8 wychowanków. Kwota dotacji na realizację umowy ogółem 402 600,00 zł, w tym 220 657,00 zł rocznie.

(dowód: akta kontroli str. 24-27, 565)

Rodzaj zadań określonych we wszystkich zawartych umowach był zgodny z przedmiotem działalności pożytku publicznego realizowanym przez Stowarzyszenie.

(dowód: akta kontroli str. 24-27)

Prowadzenie ksiąg rachunkowych Stowarzyszenia zostało powierzone – na podstawie zawartej umowy – od 1 lipca 2005 r. firmie świadczącej usługi księgowe¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 31-33)

Przedłożony w toku kontroli NIK dokument pn. *Zakładowa Polityka Finansowa* nie został przyjęty uchwałą Zarządu Stowarzyszenia i nie był opatrzony datą przyjęcia, co szczegółowo przedstawiono poniżej w niniejszym pkt wystąpienia pokontrolnego, w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

Przedłożone kontrolującej „Zasady obiegu dokumentów” również nie były zatwierdzone stosowną uchwałą Zarządu. Obowiązujący schemat obiegu dokumentów został zatwierdzony uchwałą Zarządu Stowarzyszenia z 20 kwietnia 2015 r. Uchwałą Zarządu z 5 września 2015 r. wprowadzono załącznik do zasad obiegu dokumentów dla placówek opiekuńczo-wychowawczych, w którym szczegółowo opisano postępowanie z dokumentacją księgową dotyczącą dokonywanych wydatków w ramach dotacji, zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości.

Konta księgi głównej i kont pomocniczych prowadzone były za pomocą programu komputerowego „CDN Optima” – obejmującego moduł Finansowo-Księgowy oraz Kadry i Płace. Poza programem prowadzone były księgi pomocnicze: tabele amortyzacyjne oraz tabele rozliczeń międzyokresowych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 34-45, 470-471, 515, 534-535)

Koszty i przychody podzielone zostały zgodnie z rodzajami prowadzonej działalności. Konta przychodów dzieliły się na: 701 (*przychody z działalności statutowej nieodpłatnej*), 702 (*przychody z działalności odpłatnej*), 703 (*przychody z działalności gospodarczej*). Do kont syntetycznych prowadzona była analityka pozwalająca na określenie zarówno przychodów jak i kosztów pod względem rodzaju lub miejsca powstania. Dotacje z budżetu księgowane były na koncie 701 podzielonym analitycznie na: darowizny (701-1) i dotacje (701-2¹⁹).

¹⁷ Na podstawie tej umowy prowadzono placówkę opiekuńczo-wychowawczą zwaną dalej „RDD Z”.

¹⁸ Firma: Dominika Kowal Usługi księgowe z siedzibą w Krakowie.

¹⁹ 701-2-1 (dotacja na Ośrodek Adopcyjny), od 701-2-2 do 701-2-5 (dotacje na Placówki Opiekuńczo-Wychowawcze).

Koszty księgowane były na kontach zespołu „4” zgodnie z rodzajem ich powstania, następnie przeksięgowywane na konta zespołu „5” (zgodnie z rodzajem prowadzonej działalności).

(dowód: akta kontroli str. 46-144)

Szczegółowej kontroli poddano realizację pięciu następujących umów zawartych przez Stowarzyszenie w okresie 2013 r. – I półrocze 2015:

1. Dwie umowy zawarte z UMWM (nr 225/PS.IV/12 oraz nr 41/PS.IV/13) na organizację i prowadzenie Ośrodka Adopcyjnego odpowiednio w 2013 r. i 2014 r.

W umowach na prowadzenie Ośrodka Adopcyjnego zawartych z UMWM (nr 225/PS.IV/12 oraz nr 41/PS.IV/13) zapisano wymóg prowadzenia przez Ośrodek dokumentacji księgowej, kadrowej oraz innej niezbędnej do ewidencjonowania podejmowanych działań. Księgi rachunkowe Ośrodka prowadzone były – na podstawie zawartej umowy²⁰ – przez biuro rachunkowe ADMS Sp. z o.o. Zgodnie z wymogiem art. 10 ustawy o rachunkowości Ośrodek posiadał opracowaną politykę rachunkowości zawierającą m.in. wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń wraz z opisanymi zasadami prowadzenia kont pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej.

Konta księgi głównej i kont pomocniczych prowadzone były za pomocą programu komputerowego „Bilans” – obejmującego moduł Finansowo-Księgowy. Poza programem prowadzone były księgi pomocnicze: tabele amortyzacyjne, karty wynagrodzeń pracowników oraz tabele rozliczeń międzyokresowych kosztów. Do polityki rachunkowości załączone były zasady obiegu dokumentów w powiązaniu z zasadami współpracy z prowadzącym obsługę finansową.

(dowód: akta kontroli str. 266-313, 400-416)

Przychody Ośrodka księgowane były na kontach zespołu „7” utworzonych według tytułów przychodów²¹. Na każdy z tytułów przychodów utworzone zostało konto analityczne. Koszty Ośrodka księgowane były na kontach zespołu „4” według rodzaju kosztu z podziałem analitycznym oraz poprzez konto rozliczenie kosztu 4-90. Konta zespołu „5” prowadzone były w układzie kosztorysu i sprawozdania finansowego wynikającego z realizowanej umowy w poszczególnych latach i źródła finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 439-469)

W wyniku szczegółowego badania 18 dowodów księgowych²² w zakresie realizacji ww. umów na prowadzenie Ośrodka Adopcyjnego stwierdzono, że stosownie do art. 22 ustawy o rachunkowości wszystkie badane dowody księgowe były rzetelne, tj. zgodne z przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentowały oraz kompletne, tj. zawierały wszystkie dane określone w art. 21 tej ustawy. Dokumenty księgowe obrazujące dokonane wydatki zostały prawidłowo sporządzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. Na wszystkich badanych dokumentach umieszczono – zgodnie z umową – informację, że wydatek został poniesiony z dotacji. W jednoznaczny sposób można było porównać zapis księgowy z dokumentem źródłowym.

(dowód: akta kontroli str. 417-422)

2. Trzy umowy zawarte z Gminą Miejską Kraków (nr W/II/262/SO/24/2014, nr W/II/274/SO/31/2014, nr W/II/244/SO/17/2014) na prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego w 2014 r.²³.

(dowód: akta kontroli str. 145-313)

W umowach na prowadzenie POW zapisano wymóg prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej zadania publicznego, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 149-182, 187-231, 235-260)

W wyniku badania zapisów w ewidencji księgowej (zestawienie obrotów i sald za okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r.) oraz wybranych do kontroli 32 dowodów księgowych²⁴

²⁰ Umowa nr 2/2009/KH zawarta z firmą ADMS sp. z o.o. Kraków, ul. Grzegorzewska 17.

²¹ Dotacja z Województwa Małopolskiego księgowana była następująco: wyciąg bankowy Wn konto rachunku 1-31-002; Ma konto 7-02-002 Dotacja UM.

²² Koszty zadań objętych kontrolą były udokumentowane 590 rachunkami/fakturami.

²³ Realizatorem zadań określonych umowami był według ich treści Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie.

²⁴ Koszty wymienionych zadań objętych kontrolą były udokumentowane 521 rachunkami/fakturami.

w zakresie realizacji umów nr W/II/262/SO/24/2014, W/II/244/SO/17/2014, W/II/274/SO/31/2014 zawartych z Gminą Miejską Kraków na prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego stwierdzono nieprawidłowości, które szczegółowo przedstawiono poniżej w niniejszym pkt. wystąpienia pokontrolnego, w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

Wszystkie poddane badaniu środki z dotacji zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem i terminowo. Cele zakładane w ofertach i umowach zostały osiągnięte.

W ramach realizacji umów na prowadzenie Ośrodka podejmowano działania w celu uregulowania sytuacji prawnej dzieci poprzez współpracę z sądami, placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej. Dzieciom zakwalifikowanym do przysposobienia sporządzono karty dziecka oraz poszukiwano dla nich odpowiednich rodzin adopcyjnych. Rodziny, które podjęły decyzję o adopcji dziecka uzyskiwały pomoc prawną w przygotowaniu wniosków o przysposobienie i zgromadzeniu niezbędnych dokumentów. Zgodnie z umową przeprowadzono szkolenia kandydatów do przysposobienia dziecka (grupowe i indywidualne). Przeprowadzane były wywiady z ww. kandydatami oraz badania psychologiczno-pedagogiczne, w celu zdiagnozowania ich predyspozycji osobowościowych, motywacji i oczekiwań oraz oceny ich sytuacji osobistej, zdrowotnej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej. Udzielano wsparcia psychologicznego, pomocy w rozwiązywaniu problemów opiekuńczo-wychowawczych, poradnictwa socjalnego i prawnego w ramach spotkań grup wsparcia oraz konsultacji indywidualnych. Organizowane były wyjazdy integracyjne i terapeutyczno-wypoczynkowe, poprzez które wzmacniano kompetencje opiekuńczo-wychowawcze rodziców adopcyjnych. Pracownicy Ośrodka udzielali pomocy dyrektorom placówek opiekuńczo-wychowawczych w sporządzaniu indywidualnych planów pracy oraz dokonywaniu oceny zasadności dalszego pobytu dziecka w placówce. Zrealizowany został również cel szerzenia idei rodzicielstwa adopcyjnego i promocji działań Ośrodka. W każdym z badanych lat zorganizowano bal karnawałowy dla rodzin adopcyjnych i zastępczych²⁵. Nawiązana została również współpraca z portalem internetowym *dzieci.pl*, kwartalnikiem *Salwator*, *Dziennikiem Polskim*, *Duszpasterstwem Rodzin Niepłodnych* oraz kontynuowano współpracę z uczelniami (poprzez organizację prelekcji i praktyk).

Ośrodek w 2013 r. m.in. przeprowadził 53 procedury adopcyjne, w wyniku których zostało przysposobionych 68 dzieci²⁶. Pracownicy Ośrodka wzięli udział w 69 zespołach ds. oceny sytuacji dzieci przebywających w placówkach lub rodzinnych formach pieczy zastępczej. Odbyło się sześć Komisji Kwalifikacyjnych, podczas których 73 rodziny uzyskały pozytywną opinię o kwalifikacjach do przysposobienia. Przeprowadzono wywiady adopcyjne u 73 rodzin, kandydatów do przysposobienia dziecka. Odbyło się 252 godzin szkoleń grupowych w ramach sześciu cykli szkoleniowych dla 122 kandydatów (61 rodzin). Przeprowadzono 183 godziny szkoleń indywidualnych dla ww. kandydatów.

W 2014 r. Ośrodek m.in. przeprowadził 66 procedur adopcyjnych. Podczas pięciu Komisji Kwalifikacyjnych 67 rodzin uzyskało pozytywną opinię o kwalifikacjach do przysposobienia. Ośrodek przeprowadził sześć cykli szkoleniowych dla 52 rodzin, udzielił 381 porad kandydatom do przysposobienia dziecka i 433 porady rodzinom adopcyjnym.

W 2013 r. uruchomiony został adopcyjny telefon zaufania, za pośrednictwem którego udzielano porad i wsparcia rodzinom adopcyjnym, osobom dorosłym adoptowanym oraz kobietom w ciąży znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej²⁷. W 2014 r. w ramach dodatkowej oferty pomocy dla rodzin adopcyjnych przeprowadzono warsztaty „Szkoła dla rodziców” oraz dotyczące prawidłowej diety małych dzieci, sporządzono diagnozę dzieci adoptowanych na wniosek ich rodziców, zorganizowano pomoc w nauce świadczoną przez wolontariuszy, przeprowadzono terapię biofeedback²⁸ dla dzieci wychowujących się w rodzinach adopcyjnych. Ponadto Ośrodek współpracował z departamentem Zdrowia i Polityki Społecznej UMWM przy organizacji pierwszego forum na temat adopcji: „Przysposobienie a tożsamość” zorganizowanego dla pracowników ośrodków adopcyjnych, pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy

²⁵ Relacja z balu wraz z informacją o działalności Ośrodka znalazła się w *Głosie – Tygodniku Nowohuckim*.

²⁶ Według stanu na 31 grudnia 2013 r. kolejnych 12 dzieci oczekiwało na adopcję.

²⁷ Informacja o telefonie została umieszczona w prasie, internecie oraz rozpropagowana za pośrednictwem ulotek.

²⁸ Biofeedback – metoda pozwalająca kontrolować procesy zachodzące w organizmie. Uczy panowania nad własnymi reakcjami, pomaga odpowiednio relaksować się, a tym samym radzić sobie nawet w najbardziej ekstremalnych warunkach.

rodzinie. Została również zorganizowana konferencja w Nowym Targu pn. „Dziecko i jego rodzice oraz opiekunowie zastępczy”.

(dowód: akta kontroli str. 629-695)

W ramach realizacji umów zawartych z Gminą Miejską Kraków na prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych zapewniono dzieciom pozbawionym pieczy rodzicielskiej opiekę całkowitą i wychowanie w warunkach rodzinnego domu, do czasu ich usamodzielnienia bądź powrotu do rodziny biologicznej. Na bieżąco zaspokajane były potrzeby bytowe i rozwojowe, w tym też emocjonalne, społeczne i religijne. Dzięki przyznany dotacjom m.in. dofinansowywano wypoczynek (kolonie, obozy, zielone szkoły), świadczenia zdrowotne, udział dzieci w imprezach kulturalnych i rozrywkowych. W 2013 r. i 2014 Stowarzyszenie prowadziło cztery placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego, w których opieką objęto 27 dzieci. W 2015 r. Stowarzyszenie prowadziło pięć placówek obejmując opieką 35 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 149-182, 187-231, 235-260, 472-510)

Wydatki w ramach realizacji badanych umów były ponoszone zgodnie z harmonogramami i kosztorysami w nich zawartymi.

Przedmiotem umowy nr 225/PS.IV/12 było zlecenie przez UMWM realizacji zadania publicznego polegającego na prowadzeniu ośrodka adopcyjnego na zasadach określonych szczegółowo w złożonej ofercie.

Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy przy Stowarzyszeniu „Pro Familia” został powołany uchwałą Zarządu Stowarzyszenia z dnia 26 stycznia 1999 r. Zgodnie z obowiązującym Regulaminem organizacyjnym do zadań Ośrodka należało m.in.:

- kwalifikowanie dzieci zgłoszonych do przysposobienia oraz sporządzanie dla nich diagnozy psychologicznej i pedagogicznej oraz gromadzenie aktualnych informacji o stanie zdrowia;
- promowanie idei adopcji, w tym poszukiwanie kandydatów do przysposobienia dziecka;
- dobór rodziny przysposabiającej właściwej ze względu na potrzeby dziecka;
- współpraca z sądem opiekuńczym;
- współpraca ze środowiskiem lokalnym, w szczególności z innymi podmiotami realizującymi zadania w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, instytucjami oświatowymi, podmiotami leczniczymi itp.;
- udzielanie pomocy w przygotowaniu wniosków o przysposobienie i gromadzeniu dokumentów;
- prowadzenie działalności diagnostyczno-konsultacyjnej dla kandydatów do przysposobienia dziecka;
- przeprowadzanie badań pedagogicznych i psychologicznych kandydatów do przysposobienia dziecka;
- przeprowadzanie „wywiadów adopcyjnych”;
- organizowanie szkoleń dla kandydatów do przysposobienia dziecka według programu „Rodzina” zatwierdzonego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej decyzją z dnia 27 marca 2012 r. (nr 6/2012/RA);
- wydawanie świadectw ukończenia szkolenia, dokonywanie wstępnej oceny kandydatów do przysposobienia dziecka oraz sporządzanie opinii kwalifikacyjnej w sprawach dotyczących umieszczenia dzieci w rodzinie przysposabiającej;
- prowadzenie szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka;
- prowadzenie szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego;
- organizowanie wsparcia i pomocy terapeutycznej dla: osób dorosłych adoptowanych, rodzin adopcyjnych i osób szukających pomocy w sprawach związanych z przysposobieniem, dzieci wychowujących się w rodzinach adopcyjnych.

W § 3 umowy Stowarzyszenie zobowiązało się do prowadzenia procedur przysposobienia dzieci oraz przygotowania osób zgłaszających gotowość do ich przysposobienia.

Szczegółowe zadania zostały określone w § 3 ust. 4 ww. umowy²⁹. Termin realizacji zadania został ustalony na okres od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2017 r. Od 2014 r. przekazywanie środków dotacji na kolejne lata miało następować co roku na podstawie odrębnej umowy dotacji. Stowarzyszenie było zobowiązane wykorzystać przekazane środki do 31 grudnia każdego roku realizacji zadania.

W § 4 umowy UMWM zobowiązał się do przekazania na realizację zadania kwoty dotacji w wysokości 2 314 165,00 zł (462 833,00 zł rocznie), z zaznaczeniem, że środki będą przekazywane w transzach miesięcznych, nie później niż do dnia 20 każdego miesiąca. Stowarzyszenie zobowiązało się do przekazania na realizację zadania wkładu osobowego (w tym świadczenia wolontariuszy i pracy społecznej członków) o wartości 192 250,00 zł. Procentowy udział dotacji w całkowitych kosztach zadania miał wynosić nie więcej niż 92% całkowitych kosztów realizacji zadania.

Zgodnie z ww. umową oraz aneksem nr 2 do umowy UMWM zobowiązał się przekazać na realizację zadania w 2013 r. kwotę w wysokości 462 833,00 zł (od stycznia do listopada w miesięcznych ratach w wysokości nie większej niż 38 569,42 zł, a w grudniu 38 569,38 zł). Stowarzyszenie zobowiązało się do przekazania na realizację zadania wkładu osobowego o wartości 38 450,00 zł.

Według załączonej do umowy kalkulacji kosztów zadania, miały się one kształtować w następujący sposób:

- wszystkie koszty pracowników łącznie z narzutami – koszty osobowe (401 467,27 zł), w tym:
 - koszty merytoryczne (338 637,27 zł),
 - koszty obsługi zadania publicznego – wynagrodzenia (62 830,00 zł);
- koszty obsługi zadania – bez wynagrodzeń (86 320,73 zł);
- inne koszty, takie jak promocja i wyposażenie (13 495,00 zł).

Koszt całkowity zadania zamknął się w kwocie 508 380,17 zł, w tym pokryty z dotacji 462 833,00 zł, tj. w wysokości wynikającej z umowy.

(dowód: akta kontroli str. 266-302, 565, 590-628)

Zgodnie z umową nr 41/PS.IV/13 oraz aneksem nr 2 z 8 grudnia 2014 r. UMWM zobowiązał się przekazać na realizację zadania w 2014 r. kwotę w wysokości 393 719,00 zł (w miesięcznych ratach w wysokości nie większej niż 32 809,92 zł, a w grudniu 32 812,70 zł). Stowarzyszenie zobowiązało się do przekazania na realizację zadania wkładu osobowego o wartości 43 610,00 zł.

Według załączonej do umowy kalkulacji kosztów zadania, miały się one kształtować w następujący sposób:

- wszystkie koszty pracowników łącznie z narzutami – koszty osobowe (374 469,00 zł), w tym:
 - koszty merytoryczne (322 301,00 zł),
 - koszty obsługi zadania publicznego – wynagrodzenia (52 168,00 zł);
- koszty obsługi zadania – bez wynagrodzeń (60 112,00 zł);
- inne koszty, takie jak promocja i wyposażenie (2 748,00 zł).

Koszt całkowity zadania zamknął się w kwocie 438 211,54 zł, w tym pokryty z dotacji 393 719,00 zł, tj. w wysokości wynikającej z umowy.

(dowód: akta kontroli str. 303-313, 126, 565)

Zgodnie z umową nr W/II/262/SO/2014 Gmina Miejska Kraków zobowiązała się przekazać na realizację zadania w 2014 r. kwotę w wysokości 178 541,00 zł (w miesięcznych transzach). Według załączonej do umowy kalkulacji kosztów zadania, miały się one kształtować w następujący sposób:

- koszty merytoryczne po stronie Stowarzyszenia (utrzymanie 6 dzieci – ryczałt, dofinansowanie wypoczynku, wyrównywanie opóźnień szkolnych, świadczenia zdrowotne oraz wynagrodzenie zatrudnionych osób): 152 328,00 zł;
- koszty obsługi zadania, w tym koszty administracji: 1 200,00 zł;

²⁹ Realizacja wszystkich zadań przewidzianych w dziale V „Postępowanie adopcyjne” ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 332 ze zm.).

– inne koszty, w tym wyposażenia i promocji: 25 032,00 zł.

Koszt całkowity zadania zamknął się w kwocie 182 304,20 zł, w tym pokryty z dotacji 178 541,00 zł (kwota przekazana przez zlecniodawcę 178 541,00 zł).

(dowód: akta kontroli str. 149-182, 472-484)

Zgodnie z umową nr W/II/244/SO/2014 Gmina Miejska Kraków zobowiązała się przekazać na realizację zadania w 2014 r. kwotę w wysokości 208 320,00 zł (w miesięcznych transzach). Według załączonej do umowy kalkulacji kosztów zadania, miały się one kształtować w następujący sposób:

– koszty merytoryczne po stronie Stowarzyszenia (utrzymanie 6 dzieci – ryczałt, dofinansowanie wypoczynku, wyrównywanie opóźnień szkolnych, świadczenia zdrowotne oraz wynagrodzenie zatrudnionych osób): 169 760,00 zł;

– koszty obsługi zadania, w tym koszty administracji: 5 400,00 zł;

– inne koszty, w tym wyposażenia i promocji: 33 160,00 zł.

Koszt całkowity zadania zamknął się w kwocie 208 899,85 zł, w tym pokryty z dotacji 207 030,11 zł (kwota przekazana przez zlecniodawcę 207 507,60 zł).

(dowód: akta kontroli str. 126, 235-260, 485-499)

Zgodnie z umową nr W/II/274/SO/2014 Gmina Miejska Kraków zobowiązała się przekazać na realizację zadania w 2014 r. kwotę w wysokości 178 560,00 zł (w miesięcznych transzach). Według załączonej do umowy kalkulacji kosztów zadania, miały się one kształtować w następujący sposób:

– koszty merytoryczne po stronie Stowarzyszenia (utrzymanie 6 dzieci – ryczałt, dofinansowanie wypoczynku, wyrównywanie opóźnień szkolnych, świadczenia zdrowotne oraz wynagrodzenie zatrudnionych osób): 151 764,00 zł;

– koszty obsługi zadania, w tym koszty administracji: 1 800,00 zł;

– inne koszty, w tym wyposażenia i promocji: 24 996,00 zł.

Koszt całkowity zadania zamknął się w kwocie 182 819,12 zł, w tym pokryty z dotacji 178 002,11 zł (kwota przekazana przez zlecniodawcę 178 042,34 zł).

(dowód: akta kontroli str. 126, 187-231, 500-510)

Niewykorzystane środki w ramach realizacji umów dotacji zostały zwrócone w odpowiednich kwotach i właściwych terminach na rachunki zlecniodawców.

(dowód: akta kontroli str. 566)

We wszystkich badanych umowach zawarto obowiązek stosowania określonej procedury prawa zamówień publicznych przy dokonywaniu wydatków z przekazanych środków. Na podstawie badania 50 dowodów księgowych dokumentujących poniesione wydatki, stwierdzono, że w żadnym przypadku nie było obowiązku stosowania ww. procedury. Niemniej jednak wszystkie dowody księgowe dotyczące wydatków Ośrodka zostały opatrzone zapisem o stosowaniu Prawa zamówień publicznych dotyczącym wyłączenia przedmiotowego (art. 4 pkt 8).

(dowód: akta kontroli str. 417-422)

Żadne z badanych zadań nie było realizowane przy udziale podwykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 24-27)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Stowarzyszenie nie posiadało zatwierdzonych zasad polityki finansowej (Polityki rachunkowości). Koszty działalności poszczególnych placówek opiekuńczo-wychowawczych księgowano na innych kontach niż przewidziano w niezatwierdzonej polityce rachunkowości przedłożonej kontrolerowi.

Przedłożony w toku kontroli NIK dokument pn. *Zakładowa Polityka Finansowa* nie został przyjęty uchwałą Zarządu Stowarzyszenia i nie był opatrzony datą przyjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 24-27, 34-45)

W wyniku badania zapisów w ewidencji księgowej (zestawienie obrotów i sald za okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r.) w zakresie realizacji umów nr W/II/262/SO/24/2014, W/II/244/SO/17/2014, W/II/274/SO/31/2014 zawartych z Gminą Miejską Kraków na

prorowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego stwierdzono m.in., że koszty działalności poszczególnych placówek opiekuńczo-wychowawczych księgowano na innych kontach niż przewidziano w niezatwierdzonej polityce rachunkowości. Zgodnie z tą polityką rachunkowości w Stowarzyszeniu, koszty powinny być księgowane na kotach zespołu „4” i „5”. Do ewidencji kosztów RDD na kotach zespołu „5” przewidziano w polityce rachunkowości konta: 502 – Koszty RDD K, 503 – Koszty RDD Z, 505 – Koszty RDD W. Faktycznie do ewidencji kosztów działalności poszczególnych placówek stosowane były następujące konta księgowe:

- dla działalności RDD Z³⁰: 501-2-001 – Dotacja³¹; 501-2-002 – Materiały³²; 501-2-003 – Usługi³³; 501-2-004 – Wynagrodzenia³⁴; 501-2-005 – Środki pieniężne³⁵,
- dla działalności RDD K³⁶, RDD W³⁷ odpowiednio konta 501-3, 501-4. Analityka prowadzona była według identycznych zasad co na koncie 501-2.

(dowód: akta kontroli str. 34-45, 90-124, 561-563)

Łączna wysokość kosztów działań związanych z prowadzeniem poszczególnych POW ujmowana była w ewidencji księgowej Stowarzyszenia na podstawie – jak wyjaśniła właścicielka firmy świadczącej Stowarzyszeniu usługi księgowe – sprawozdań końcowych (rocznych). Koszty te – według treści wyjaśnień – były ewidencjonowane na koncie 501 z analitykami po stronie Wn. Na koniec roku obrotowego były przeksięgowywane po stronie Ma na wynik finansowy w kwocie rzeczywistego wykonania wykazanego w rocznym sprawozdaniu z realizacji danej umowy. Pozostałe saldo było kwotą do zwrotu do Urzędu Miasta Krakowa. Do końca 2014 r. sprawozdania z działalności RDD sporządzane były przez panią (...) [współprowadzącą RDD Z], która gromadziła i opracowywała dokumenty źródłowe będące podstawą sporządzenia sprawozdań z realizacji poszczególnych umów na ich prowadzenie, zgodnie z rodzajem kosztów określonych w kosztorysach do umów. Na etapie sporządzania sprawozdań przekazywałam Pani (...) [współprowadzącej RDD Z] potwierdzenia przelewów przychodzących dotacji od zleceńodawców oraz przelewy i ich zestawienia w podziale na poszczególne placówki. Po sporządzaniu każdego sprawozdania przez panią (...) współprowadzącą RDD Z] otrzymywałam do weryfikacji ich wersje wstępne. Po sprawdzeniu tych wersji z umowami i kosztorysami oraz prowadzoną przeze mnie ewidencją księgową przekazywałam ewentualne uwagi lub akceptację (ustnie). Od 2015 r. zgodnie ze zmianami organizacyjnymi w Stowarzyszeniu, dokumenty źródłowe z placówek są księgowane w cyklach miesięcznych na konta wyodrębnione dla każdego RDD. W 2015 r. ww. koszty będą ujmowane w ewidencji księgowej na podstawie poszczególnych dowodów księgowych (faktury, rachunki i listy płac).

(dowód: akta kontroli str. 561-563)

Stosownie do wymogów art. 4 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości rachunkowość jednostki obejmuje przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, a zgodnie z art. 10 ust. 2 ww. ustawy, kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje przyjęte zasady (politykę) rachunkowości. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a) ww. ustawy w polityce rachunkowości ujmuje się m.in. sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej.

W art. 4 ust. 5 ww. ustawy zapisano, że odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru (również w przypadku gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem

³⁰ Umowa nr W/II/262/SO/24/2014.

³¹ Po stronie Wn była księgowana kwota miesięcznej transzy dotacji (utrzymanie dzieci i utrzymanie domu) na podstawie wyciągu bankowego, a po stronie Ma ujmowane było przeniesienie sumy kosztów na koniec roku obrotowego na podstawie zestawienia obrotów i sald.

³² Po stronie Wn księgowane były dodatkowe materiały i wyposażenie przekazywane ze środków własnych Stowarzyszenia na podstawie faktur zakupu lub protokołów przekazania darowizny.

³³ Po stronie Wn księgowane były koszty obsługi na podstawie faktur.

³⁴ Po stronie Wn księgowane były koszty wynagrodzeń osobowych i bezosobowych na podstawie list płac,

³⁵ Po stronie Wn księgowane były przekazane darowizny pieniężne na podstawie np. umów o darowiznę lub uchwał Zarządu Stowarzyszenia Pro Familia w sprawie przekazania środków np. na dofinansowanie zakupu podręczników lub wypoczynku.

³⁶ Umowa nr W/II/244/SO/17/2014.

³⁷ Umowa nr W/II/274/SO/31/2014.

odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy) ponosi kierownik jednostki. W przypadku gdy kierownikiem jednostki jest organ wieloosobowy, a nie została wskazana osoba odpowiedzialna, odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie tego organu. W kontrolowanym okresie w Stowarzyszeniu nie było podziału kompetencji. Zarząd do nadzorowania funkcjonowania Stowarzyszenia zatrudnił w 2010 r. Dyrektora Biura. Funkcję tę pełniła poprzednia Prezes Zarządu Stowarzyszenia³⁸. W treści porozumienia zawartego 1 września 2010 r. dotyczącego powierzenia prowadzenia Biura Zarządu Stowarzyszenia zapisano, że do zadań Dyrektora Biura należy min. nadzór i koordynacja działań Stowarzyszenia prowadzonych w związku z realizacją celów statutowych. Porozumienie to zostało rozwiązane 11 lutego 2015 r. (z zachowaniem 3 miesięcznego okresu wypowiedzenia).

(dowód: akta kontroli str. 514, 3-16, 522-523)

Odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowości były osoby wchodzące w skład poprzedniego Zarządu Stowarzyszenia (pełniący te funkcje w latach 2013, 2014 do 9 lutego 2015 r.).

Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśniła, że Zarząd podjął uchwałę o przygotowaniu polityki rachunkowości przez właścicielkę firmy świadczącej usługi księgowe w marcu 2008 r. (uchwała nr 2/2008 z 18 marca 2008 r.). Dokument taki został przygotowany i przyjęty w drodze uchwały przez Zarząd. W wyjaśnieniach podała, że w udostępnionych jej 11 września 2015 r. dokumentach, uchwała o której mowa nie została jej okazana. Od dnia 9 lutego 2015 r. nie ma dostępu do dokumentów Stowarzyszenia, co ogranicza jej możliwość odpowiedzi na zadane pytania.

(dowód: akta kontroli str. 4-6, 547-552)

Prowadzenie Ksiąg Rachunkowych Stowarzyszenia zostało powierzone – na podstawie zawartej umowy – od 1 lipca 2005 r. firmie świadczącej usługi księgowe³⁹. Właścicielka tej firmy oświadczyła, że *zasady polityki finansowej zostały przygotowane w 2010 r. zgodnie z ustawą o rachunkowości oraz innymi ustawami, które obowiązują Stowarzyszenie oraz, że jest współautorem polityki rachunkowości wraz z Zarządem Stowarzyszenia. Natomiast odnośnie do ewidencjonowania kosztów działalności poszczególnych RDD na innych kontach niż przewidziano w polityce rachunkowości, podała że w rzeczywistości koszty działalności poszczególnych RDD księgowano na innych kontach niż przewidziano w polityce rachunkowości z uwagi na upływ czasu od chwili opracowania tego dokumentu i brak jego aktualizacji do bieżących potrzeb.*

(dowód: akta kontroli str. 31-33, 46-47, 561-563)

Prezes Zarządu Stowarzyszenia (w poprzednim Zarządzie pełniła funkcję Skarbnika Stowarzyszenia) wyjaśniła, że od 1 września 2010 r. Zarząd zatrudnił Dyrektora Biura – ówczesną Prezes Stowarzyszenia – powierzając jej sprawowanie nadzoru i kontroli nad prowadzoną przez Stowarzyszenie działalność. Jak dalej wyjaśniła nie miała wiedzy o tym, że dokument „Zasady polityki finansowej” nie jest zatwierdzony. Ponadto wyjaśniła, że polityka rachunkowości jest w trakcie aktualizacji związanej z programem naprawczym Stowarzyszenia i niektóre z elementów tego programu, zostały już zatwierdzone przez Zarząd. Zakończenie wprowadzania programu naprawczego nastąpi na koniec roku 2015.

(dowód: akta kontroli str. 511-546, 785, 797-800)

2. Stowarzyszenie prowadziło ewidencję księgową dotyczącą realizacji trzech badanych zadań publicznych⁴⁰ finansowanych z dotacji Gminy Miasta Krakowa na działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości i zapisami umów.

W wyniku badania zapisów w ewidencji księgowej (zestawienie obrotów i sald za okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r.) oraz wybranych do kontroli 32 dowodów

³⁸ Pełniła funkcję Prezesa Zarządu od 19 października 2009 r. do 9 lutego 2015 r.

³⁹ Firma: Dominika Kowal Usługi księgowe z siedzibą w Krakowie.

⁴⁰ Umowy nr: W/II/262/SO/24/2014, W/II/244/SO/17/2014, W/II/274/SO/31/2014.

księgowych⁴¹ w zakresie realizacji umów nr W/II/262/SO/24/2014, W/II/244/SO/17/2014, W/II/274/SO/31/2014 zawartych z Gminą Miejską Kraków na prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego stwierdzono m.in., że:

- Faktury i rachunki dotyczące badanych wydatków (np. opłat za telefon, opłat za media, opłat za udział dzieci w koloniach i imprezach okolicznościowych) nie były kompletne, tj. nie zawierały wszystkich niezbędnych elementów określonych w art. 21 ustawy o rachunkowości. Na wszystkich badanych dokumentach brak było potwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu jego ujęcia w księgach rachunkowych (dekretacja), co jest wymagane na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości. W związku z brakiem dekretacji na dokumentach źródłowych (fakturach, rachunkach) nie można było porównać z nimi zapisów księgowych.
- W jednym przypadku stwierdzono brak dokumentu księgowego dotyczącego należności za abonament TV na kwotę 94,90 zł (załączono potwierdzenie przelewu)⁴². Wyniki kontroli prawidłowości wykonania zadań publicznych powierzonych umowami nr W/II/262/SO/24/2014 i nr W/II/123/SO/24/2014 przeprowadzonych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie⁴³ w kwietniu 2015 r. wykazały również brak dokumentów źródłowych (w 36 przypadkach na badanych 336 dokumentów będących podstawą sporządzenia sprawozdań z realizacji ww. umów).
- W księgach rachunkowych Stowarzyszenia nie zostały ujęte jednostkowo koszty wynikające z poszczególnych dokumentów źródłowych (faktur, rachunków):
 - RDD Z⁴⁴ – nie ujęto 161 dowodów księgowych na łączną kwotę 77 928,78 zł;
 - RDD K⁴⁵ – nie ujęto 174 dowodów księgowych na łączną kwotę 97 895,28 zł;
 - RDD W⁴⁶ – nie ujęto 114 dowodów księgowych na łączną kwotę 76 791,15 zł.(dowód: akta kontroli str. 314-399, 90-124, 472-510, 561-564, 696-723)

Było to niezgodne z zasadami wynikającymi z art. 20 ust. 1, art. 22 oraz art. 24 ustawy o rachunkowości oraz zapisami zawartych umów.

W umowach na prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych zapisano wymóg prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej zadania publicznego, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 149-182, 187-231, 235-260)

Art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Z kolei, według treści art. 24 ww. ustawy, księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco. Księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe, zapewniono ciągłość zapisów oraz bezbłędność działania stosowanych procedur obliczeniowych. Księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, a w szczególności: udokumentowanie zapisów pozwala na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych; zapisy uporządkowane są chronologicznie i systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych umożliwiających sporządzenie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych.

⁴¹ Koszty wymienionych zadań objętych kontrolą były udokumentowane 521 rachunkami/fakturami.

⁴² Umowa nr W/II/274/SO/31/2014, poz. 111 zestawienia rachunków do sprawozdania.

⁴³ Dalej: „MOPS”.

⁴⁴ Umowa nr W/II/262/SO/24/2014.

⁴⁵ Umowa nr W/II/244/SO/17/2014.

⁴⁶ Umowa nr W/II/274/SO/31/2014.

Stosownie do postanowień art. 22 ustawy o rachunkowości, dowody księgowe powinny być rzetelne, tj. zgodne z przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują oraz kompletne, tj. zawierające co najmniej dane określone w art. 21 tej ustawy, tj. m.in. stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu jego ujęcia w księgach rachunkowych (dekretacja) wraz z podpisem osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 24 ust. 4 pkt 1 ww. ustawy dla każdej z umów powinna być prowadzona wyodrębniona dokumentacja finansowo-księgowa i ewidencja księgowa środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków, w sposób umożliwiający identyfikację dowodów i sposobu zapisania ich w księgach na wszystkich etapach przetwarzania danych.

Stosownie do zapisu art. 4 ustawy o rachunkowości, jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Rachunkowość jednostki obejmuje m.in.:

- 1) przyjęte zasady (politykę) rachunkowości;
- 2) prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym.

Odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowości były osoby wchodzące w skład poprzedniego Zarządu Stowarzyszenia (pełniący te funkcje w latach 2013, 2014 do 9 lutego 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 514, 3-16, 522-523)

Poprzednia Prezes Zarządu Stowarzyszenia (do 9 lutego 2015 r.) wyjaśniła, że:

- księgowość Stowarzyszenia prowadził zewnętrzny podmiot i dekretacja dokumentów należała do jego obowiązków;
- nie jest w stanie odpowiedzieć dlaczego koszty związane z realizacją zadań publicznych nie były księgowane jednostkowo, a odpowiedzi na to pytanie nie uzyskała również od właścicielki firmy prowadzącej ewidencję księgową Stowarzyszenia;
- jako Prezes Stowarzyszenia każdorazowo przekazywała właścicielce firmy prowadzącej ewidencję księgową Stowarzyszenia kserokopie aktualnych umów zawartych z Gminą Miejską Kraków. Z treści tych umów jednoznacznie wynikało w jaki sposób ma być prowadzona dokumentacja finansowo-księgowa realizowanego zadania publicznego;
- księgowa miała nieograniczony dostęp do wszelkich dokumentów;
- bezpośrednią osobą odpowiedzialną za współpracę z biurem rachunkowym była Pani współprowadząca RDD Z, mająca upoważnienie do gromadzenia i sporządzania zestawień faktur placówek oraz przygotowywania sprawozdań z dotacji Gminy Miasta Krakowa;
- według jej wiedzy, ww. Panie (współprowadząca RDD Z i właścicielka firmy prowadzącej ewidencję księgową Stowarzyszenia) współpracowały ze sobą przy sporządzaniu sprawozdań finansowych z realizacji zadań zleconych oraz corocznych bilansów, a żądane przez księgową dokumenty zawsze były jej przekazywane.

Poprzednia Prezes Zarządu Stowarzyszenia wyjaśniła, że była przekonana, że skoro właścicielka firmy prowadzącej ewidencję księgową Stowarzyszenia wykazywała przedmiotowe koszty w sprawozdaniach finansowych, to nie miała żadnych wątpliwości, że przedmiotowe dokumenty mogłyby nie być prawidłowo ewidencjonowane. Oświadczyła również, że cotygodniowo spotykała się z księgową Stowarzyszenia, która nigdy nie zgłaszała braku jakichkolwiek dokumentów niezbędnych do prawidłowego prowadzenia księgowości, w tym rozliczania otrzymywanych dotacji, a wszelkie jej prośby kierowane bezpośrednio były realizowane. Właścicielka firmy prowadzącej ewidencję księgową Stowarzyszenia – według treści wyjaśnień – uczestniczyła również w posiedzeniach Zarządu, podczas których nigdy nie zgłaszała uwag dotyczących obiegu dokumentów księgowych lub zastrzeżeń do współpracy z nią lub współprowadzącą RDD Z w kwestii rozliczeń placówek opiekuńczo-wychowawczych. Podobnych uwag nigdy też nie zgłaszali

członkowie Zarządu, w tym wiceprezes oraz skarbnik Stowarzyszenia, a obecnie Prezes. W wyjaśnieniach podała również, że mimo braku sygnałów o jakichkolwiek nieprawidłowościach dotyczących polityki finansowej Stowarzyszenia wielokrotnie sygnalizowała zarządowi potrzebę przeprowadzenia audytu osobowego i finansowego (co zostało zaprotokołowane – o ile jej pamięć nie myli – na posiedzeniu Zarządu w czerwcu 2013 r., dyskutowano też na ten temat na posiedzeniu Zarządu w grudniu 2013 r.). 9 lutego 2015 r. odbyło się Walne Zebranie Sprawozdawcze (zatwierdzenie bilansu i sprawozdania merytorycznego za 2014 r.). Komisja Rewizyjna nie zgłaszała zastrzeżeń i sprawozdanie zostało przyjęte.

(dowód: akta kontroli str. 547-552)

W odpowiedzi na pytanie dlaczego dowody źródłowe (faktury, rachunki) dla zadań realizowanych w ramach umów na działalność RDD (dotyczące np. opłat za telefon, opłat za media, opłat za udział dzieci w koloniach i imprezach okolicznościowych) nie zawierają dekretacji i nie były w 2014 r. ujmowane w księgach rachunkowych Stowarzyszenia, właścicielka firmy prowadzącej ewidencję księgową Stowarzyszenia wyjaśniła m.in., że: *koszty działalności poszczególnych RDD dotyczące wynagrodzeń, zakupu materiałów oraz usług księgowych były ujmowane w księgach rachunkowych Stowarzyszenia. Pozostałe koszty związane z funkcjonowaniem RDD, w szczególności dotyczące opłat za media, czynszu, ubezpieczeń, wypoczynku dzieci i ich udziału w różnych imprezach nie były ujmowane w księgach rachunkowych Stowarzyszenia. Było to spowodowane tym, że do końca 2014 r. dokumenty źródłowe nie były mi udostępniane przez Stowarzyszenie pomimo wielokrotnych próśb kierowanych do ówczesnego Prezesa Stowarzyszenia. W związku z brakiem dostępu do dokumentów źródłowych przyjąłm zasadę księgowania środków pieniężnych z ww. dotacji: w przychody na podstawie umów na prowadzenie placówek wraz z aneksami, w koszty na podstawie sprawozdań półrocznych i rocznych z działalności placówek.*

Obecnie w trakcie przygotowania jest Program naprawczy Stowarzyszenia łącznie z opracowaniem nowego schematu organizacyjnego oraz nowej polityki rachunkowości wraz z zasadami obiegu dokumentów (z określeniem zasad współpracy z moim biurem księgowym oraz określeniem odpowiedzialności za wykonywanie czynności związanych z rozliczeniami dotacji i dofinansowań). Wszystkie dowody księgowe dotyczące okresu rozliczeniowego 2015 r. i lat następnych będą posiadały dekretację oraz numerację księgową pozwalającą na ich identyfikację w systemie księgowym.

(dowód: akta kontroli str. 561-564)

Współprowadząca RDD Z – upoważniona przez Prezesa Stowarzyszenia do rozliczania środków z dotacji dotyczących POW – odpowiadając na pytanie, czy przekazywała księgowej Stowarzyszenia dowody źródłowe dotyczące dokonywanych wydatków w ramach udzielonych dotacji wyjaśniła: *Dowody źródłowe dotyczące wydatków na POW gromadziłam u siebie i na ich podstawie sporządzałam sprawozdania półroczne i roczne z realizacji umów. Uzgadniałam z Panią Księgową wydatki dotyczące zatrudnienia i przekazywanych przez MOPS środków. Sporządzone przeze mnie sprawozdania były przechowywane w siedzibie Stowarzyszenia. Na prośbę Pani (...) [właścicielki firmy prowadzącej ewidencję księgową Stowarzyszenia] przekazywałam zestawienia faktur, które były podstawą sporządzanych sprawozdań, drogą mailową. Nie miałam polecenia przekazywania całej dokumentacji dotyczącej wydatków (faktur, rachunków itp.) na poszczególne POW do księgowej Stowarzyszenia. Aktualnie wszystkie dokumenty dotyczące wydatków POW przechowywane są w siedzibie Stowarzyszenia i księgowa ma do nich dostęp.*

Odpowiadając na pytanie, dlaczego w dokumentacji dotyczącej realizacji wykonywanych zadań przez RDD brak było niektórych dokumentów źródłowych, współprowadząca RDD Z wyjaśniła, że dokumenty których brakowało były dokumentami dotyczącymi opłat stałych tj. m.in. za abonament telewizyjny, wywóz śmieci, podatek gruntowy (płacony w ratach w danym roku), opłaty szkolne (komitet rodzicielski). Wynikało to m.in. ze specyfiki prowadzonej działalności (rodzinne domy dziecka) oraz regularności w płaceniu zobowiązań stałych. Na dzień dzisiejszy – wg treści wyjaśnień – (w związku z zaleceniami pokontrolnymi MOPS z dnia 17 sierpnia 2015 r.) wszystkie braki formalne

dotyczące dokumentacji za rok 2014 zostały uzupełnione, a dokumentacja dotycząca pozostałych placówek opiekuńczo-wychowawczych jest sprawdzana na bieżąco. MOPS zapowiedział przeprowadzenie kontroli pozostałych placówek w najbliższym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 580-587)

Prezes Zarządu Stowarzyszenia wyjaśniła, że od 1 września 2010 r. Zarząd zatrudnił ówczesną Prezes Stowarzyszenia – powierzając jej sprawowanie nadzoru i kontroli nad prowadzoną przez Stowarzyszenie działalność. Wyjaśniła również, że nie miała wiedzy, że księgowość nie otrzymuje dokumentów źródłowych. Księgowa nie zwracała się do niej o ich udostępnienie, a jej próby dotarcia do dokumentów spowodowały utrudnienia, potem zakaz przez dyrektora biura dostępu do nich.

Niekompletność dokumentacji – według treści wyjaśnień Prezesa Zarządu – wynikała z istniejącego do lutego 2015 r. sposobu zarządzania w Stowarzyszeniu, co stało się powodem do zmian personalnych w składzie Zarządu, podjęcia zmian organizacyjnych i porządkowania obiegu dokumentacji. Umowy na prowadzenie placówek rodzinnych (RDD Z, RDD W i RDD K) zostały zawarte według zasad, które wymagały rozliczenia wg ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. Wg ustawy nr 245 poz. 2461 z 2004 r. nie było wymogu rozliczeń stosownie do ustawy o rachunkowości. Dopiero umowy zawarte na prowadzenie placówek w roku 2014, zawierały ten wymóg. Niestety nie została w 2014 r. wprowadzona obowiązująca zasada (...). Prezes Zarządu Stowarzyszenia w wyjaśnieniach podała również, że jako Skarbnik podejmowała próby dostosowania ewidencji finansowej do wymogów ustawy i uregulowania sytuacji organizacyjnej (schemat). Były one jednak zbywane i odsuwane przez samodzielnie urzędującego prezesa/dyrektora biura. Prośby o sporządzenie audytu finansowego w Stowarzyszeniu były przez ówczesną p. Prezes odkładane.

(dowód: akta kontroli str. 4-6, 511-546, 785, 797-800)

Poprzedni: Wiceprezes Zarządu, Sekretarz oraz członkowie – odnośnie do ww. nieprawidłowości – złożyli wyjaśnienia o jednakowej treści. Wyjaśnili, że w związku z zatrudnieniem przez Zarząd Dyrektora Biura w osobie poprzedniej Prezes Zarządu, której powierzono obowiązki nadzoru i kontroli jednostek Stowarzyszenia:

- nie posiadali wiedzy o braku zatwierdzonych zasad polityki finansowej,
- nie posiadali wiedzy o miejscu przechowywania dokumentów źródłowych,
- właścicielka firmy prowadzącej ewidencję księgową Stowarzyszenia nie zwracała się do nich w sprawie ich udostępniania, w tej sprawie współpracowała z Dyrektorem Biura,
- podjęte przez Zarząd próby dotarcia do dokumentów źródłowych spowodowały zakaz ich udostępniania wydany przez ówczesną Prezes.

(dowód: akta kontroli str. 786-805)

Do wyjaśnień Prezesa Zarządu Stowarzyszenia oraz ww. osób wchodzących w skład Zarządu Stowarzyszenia zostały załączone dwa e-maile wysłane przez poprzednią Prezes Zarządu Stowarzyszenia do właścicielki firmy świadczącej Stowarzyszeniu usługi księgowe, w których treści znajdowały się m.in. następujące polecenia:

- „...Bardzo proszę nie wykonywać żadnych przelewów przed moją akceptacją (wiem, że tak nie jest, ale tak na przyszłość, dotyczy to wszystkich nawet osób z Zarządu, jeśli nie było uprzednio mojej zgody...)” – e-mail z 5 czerwca 2014 r.;
- „...Proszę póki co nie udzielać informacji o planowanych moich działaniach dot. zatrudnienia ani o stanie finansowym „PF”, będę jeszcze pewne sprawy uzgadniała z osobami kompetentnymi”. – e-mail z 24 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 799-800)

Przedstawione powyżej nieprawidłowości stanowiły działania nielegalne w świetle cytowanych przepisów ustawy o rachunkowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Stowarzyszenie zadań publicznych objętych kontrolą. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie prowadzenie ewidencji księgowej dotyczącej realizacji zadań publicznych finansowanych z dotacji Gminy Miasta Krakowa na prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego.

3. Sprawozdawczość i kontrola realizacji zadań publicznych

Opis stanu faktycznego

Stowarzyszenie przedłożyło wymagane sprawozdania z realizacji zadań, dotrzymując terminu określonego w art. 18 ust. 1-3 udpp oraz w badanych umowach:

- w przypadku umów na prowadzenie Ośrodka Adopcyjnego: osiem sprawozdań częściowych (kwartalnych) oraz dwa końcowe (roczne) do UMWM;
- w przypadku umów na prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych: trzy sprawozdania półroczne oraz trzy końcowe (roczne) do MOPS.

W wyniku badania pięciu rocznych sprawozdań z realizacji wybranych do kontroli umów ustalono m.in., że zgodnie ze wzorem sprawozdania określonym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania.⁴⁷ Stowarzyszenie podało w sprawozdaniu z realizacji każdej z badanych umów informacje dotyczące osiągnięcia celów zadania w wymiarze określonym w ofercie oraz opisane zostały osiągnięte rezultaty.

Do każdego sprawozdania załączane były „zestawienia rachunków” zawierające następujące elementy: nr dokumentu księgowego, nr pozycji kosztorysu, datę wystawienia dokumentu, nazwę kosztu, kwotę (w tym ze środków z dotacji), ze środków własnych lub innych, datę zapłaty. W jednym przypadku (na badanych 32 dowody księgowe w zakresie realizacji umów zawartych z Gminą Miejską Kraków na prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych) w zestawieniu rachunków załączonych do sprawozdania stwierdzono wykazanie kwoty 1 021,55 zł podczas gdy fakturę opatrzone pieczęcią „z dotacji MOPS pokryto 990,00 zł”⁴⁸. Współprowadząca RDD Z – odpowiedzialna za rozliczanie dotacji – wyjaśniła, że było to wynikiem błędnego opisu na fakturze. Błąd ten został poprawiony i kwota została uwzględniona w wysokości 1 021,55 zł, tj. w wysokości jak wykazano w sprawozdaniu.

(dowód: akta kontroli str. 314-381, 512, 518-519, 472-510, 589-654, 576-577)

Dane wykazane w części II badanych sprawozdań w zakresie rozliczenia wydatków ze względu na rodzaj kosztów odpowiadały danym zawartym w ofertach oraz danym w ewidencji księgowej. Również dane wykazane w części merytorycznej sprawozdań odpowiadały faktycznej realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 576-577)

Pisma kierowane do Stowarzyszenia wskazują na weryfikację przez UMWM oraz MOPS sprawozdań z realizacji powierzonych zadań. W prośbach o dokonanie korekt zwracano uwagę na potrzebę wyjaśnienia i uzupełnienia niektórych danych lub dokumentów. W odpowiedzi na te pisma Stowarzyszenie udzielało stosownych wyjaśnień i dokonywało uzupełnień.

(dowód: akta kontroli str. 576-577)

Stowarzyszenie wskazało w umowach na realizację zadań publicznych rachunki bankowe, na które były przekazywane środki dotacji oddzielnie dla każdej zawartej umowy. Stosownie do zapisów § 3 ust. 3 wzoru umowy określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia MPIPS w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy, we wszystkich badanych przypadkach w dokumentacji znajdowało się oświadczenie, że Stowarzyszenie jest jedynym posiadaczem wskazanego w umowie rachunku bankowego, na który będzie przekazywana dotacja na realizację zadania publicznego oraz zobowiązanie do utrzymania tego rachunku nie krócej niż do chwili dokonania ostatecznych rozliczeń ze zleceniodawcą, wynikających z umowy. Stowarzyszenie posiadało umowy otwarcia rachunków bankowych wskazanych w treści badanych umów na realizację zadań.

(dowód: akta kontroli str. 24-27)

⁴⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25; dalej: rozporządzenie MPIPS w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy.

⁴⁸ Umowa nr W/II/262/SO/24/2014, poz. 182 zestawienia rachunków do sprawozdania.

W latach 2013-2015 (I półrocze) Stowarzyszenie było pięciokrotnie kontrolowane w zakresie powierzonych zadań:

- cztery kontrole przeprowadzone zostały przez MOPS w Krakowie, wskazany w umowach na prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych jako realizator zadania, w tym dwie w miejscu i toku przeprowadzonego zadania (dotyczące oceny realizacji powierzonych umową nr W/II/123/SO/99/2012 zadań⁴⁹) i dwie w siedzibie Stowarzyszenia⁵⁰ (dotyczące weryfikacji prawidłowości wydatkowania środków pochodzących z dotacji i prowadzenia dokumentacji księgowej oraz zgodności sposobu realizacji zadań z przepisami prawa i zapisami umów nr W/II/123/SO/99/2012, W/II/262/SO/24/2014);
- jedna kontrola została przeprowadzona przez UMWM⁵¹, (dotycząca realizacji umów nr 225/PS.IV/12 z 31 grudnia 2012 r. oraz nr 41/PS.IV/13 z 31 grudnia 2013 r. o przekazanie dotacji na realizację zadania publicznego pod nazwą organizacja i prowadzenie ośrodka adopcyjnego w 2014 r.).

Ponadto Małopolski Urząd Wojewódzki⁵² przeprowadził w Stowarzyszeniu trzy kontrole, w tym dwie w zakresie oceny standardu opieki i wychowania oraz zgodności zatrudnienia pracowników z wymaganymi kwalifikacjami w Rodzinnych Domach Dziecka⁵³, tj. w miejscu i toku realizacji zadania (obejmujące okres od 1 września 2013 do dnia kontroli) oraz jedną dotyczącą oceny realizacji zadań określonych w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵⁴ wykonywanych przez ośrodek adopcyjny oraz oceny kwalifikacji kadry realizującej ww. zadania (w 2014 r.).

W ww. okresie Stowarzyszenie było również kontrolowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie w zakresie prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenie społeczne oraz innych, do których pobierania zobowiązany jest zakład oraz zgłaszania do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego; prawidłowości i terminowości opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe; wystawiania zaświadczeń lub zgłaszania danych dla celów ubezpieczeń społecznych (w latach 2011-2013).

Z powyższego wynika, że na zawartych w kontrolowanym okresie siedem umów oraz na realizację czterech umów powierzonych w latach poprzednich skontrolowano ogółem realizację czterech umów (tj. 36% realizowanych zadań).

Protokoły i wystąpienia pokontrolne z kontroli przeprowadzonych przez MOPS w zakresie prawidłowości wydatkowania środków pochodzących z dotacji i prowadzenia dokumentacji księgowej oraz zgodności sposobu realizacji zadań z przepisami prawa i zapisami umów zawierały m.in. następujące ustalenia:

- Stowarzyszenie nie posiada dokumentu opisującego przyjęte zasady rachunkowości (polityki);
- w przypadku umowy nr W/II/262/SO/24/2014, w odniesieniu do 185 dokumentów księgowych (wszystkich z okresu objętego kontrolą) stwierdzono brak opisu jakie było przeznaczenie zakupionych towarów, usług lub innego rodzaju opłaconej należności oraz nie zostały one opatrzone pieczęcią Stowarzyszenia. Lista księgowi w dzienniku nie zawierała wszystkich operacji finansowo-księgowych w okresie przeprowadzonej kontroli. Ponadto w przypadku 25 dokumentów wykazano nieprawidłowości i uchybienia polegające m.in. na braku dokumentu księgowego, braku numeru dokumentu, data dokumentu wykazanego w sprawozdaniu była numerem z potwierdzenia przelewu. W dwóch przypadkach stwierdzono wydatkowanie dotacji za okres nieobowiązania umowy: nr dokumentu SO6109957/13; kwota 260,09 zł; poz. zestawienia faktur 27; nr dokumentu 31/06041446; kwota 201,72 zł; poz. zestawienia faktur 96. Z dotacji opłacono koszty upomnienia w wysokości 6,31 zł i 0,36 zł (pozycja zestawienia faktur

⁴⁹ Kontrole przeprowadzone odpowiednio: 19 marca 2014 r. oraz 19 i 22 maja 2014 r. w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

⁵⁰ Kontrole przeprowadzone w dniach 17 i 23 kwietnia 2015 r.

⁵¹ Kontrola przeprowadzona w dniach 7-18 maja 2015 r. (8 dni).

⁵² Dalej: „MUW”.

⁵³ Kontrola przeprowadzona w RDD Z w dniu 9 października 2014 r. oraz w RDD w dniu 23 października 2014 r.

⁵⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 332 ze zm.

odpowiednio 103 i 128). W opisie faktury ze środków dotacji wpisana kwota 990,00 zł, w sprawozdaniu z dotacji 1 021,55 zł (pozycja zestawienia faktur 182).

- w przypadku umowy nr W/II/123/SO/99/2012 w odniesieniu do 151 dokumentów księgowych (wszystkich z okresu objętego kontrolą) stwierdzono brak opisu jakie było przeznaczenie zakupionych towarów, usług lub innego rodzaju opłaconej należności oraz nie zostały one opatrzone pieczęcią Stowarzyszenia. Lista księgowiń w dzienniku nie zawierała wszystkich operacji finansowo-księgowych w okresie przeprowadzonej kontroli. Ponadto w przypadku 41 dokumentów wykazano nieprawidłowości i uchybienia polegające m.in. na braku dokumentu księgowego, braku numeru dokumentu, data dokumentu wykazanego w sprawozdaniu była numerem z potwierdzenia przelewu. Z dotacji opłacono koszty upomnienia w wysokości 8,80 zł, 12,34 zł, 2,94 zł, 4,02 zł, 6,30 (pozycja zestawienia faktur odpowiednio: 8, 79, 115, 136, 145). Na dokumencie źródłowym kwota do zapłaty wynosiła 80,00 zł; na zestawieniu faktur wpisano kwotę 95,00 zł (pozycja zestawienia faktur 14; fra nr 01473/LMS/2014). Badanie diagnostyczne dziecka biologicznego zostało opłacone z dotacji (pozycja zestawienia faktur 84, kwota 100,00 zł). W 12 przypadkach wypłaty wynagrodzenia (pozycja zestawienia faktur 11, 28, 41, 54, 66, 71, 93, 107, 120, 131, 142, 150) wysokość środków przekazanych tytułem wynagrodzenia była wyższa w każdym przypadku o 0,73 zł od kwoty wykazanej w sprawozdaniu i liście płac).

W wystąpieniach pokontrolnych zalecono Stowarzyszeniu m.in.: opracowanie dokumentu opisującego przyjęte zasady rachunkowości; prowadzenie dokumentacji księgowej zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości; sporządzanie dokumentacji dotyczącej wychowanków w sposób umożliwiający identyfikację osoby, która sporządziła lub zatwierdziła dokument; zamieszczenie na stronie internetowej aktywnego odnośnika do portalu internetowego www.krakow.pl, www.ngo.krakow.pl.

W związku ze stwierdzeniem wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem oraz w nadmiernej wysokości zobowiązano Stowarzyszenie do zwrotu wydatkowanej kwoty w wysokości 1 346,10 zł⁵⁵ wraz z odsetkami oraz 2 108,61 zł⁵⁶ wraz z odsetkami zgodnie z zapisem ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁷ oraz zgodnie z zapisem § 22 umowy.

W zakresie realizacji umów nr 225/PS.IV/12 z 31 grudnia 2012 r. oraz nr 41/PS.IV/13 z 31 grudnia 2013 r. UMWM zalecił: prawidłowe naliczanie i wypłacanie dodatku stażowego pracownikom ośrodka, dokonanie korekty sprawozdania końcowego z realizacji zadania publicznego w zakresie prawidłowości kwot dodatku stażowego (wypłacono pracownikowi od września do grudnia 2014 r. kwotę wyższą o 122,40 zł niż wynikało to z umowy o pracę), dokonanie zwrotu środków wynikających z korekty rozliczenia umów nr 225/PS.IV/12 z 31 grudnia 2012 r. oraz nr 41/PS.IV/13 z 31 grudnia 2013 r. w łącznej wysokości 122,40 zł wraz z odsetkami oraz przekazanie potwierdzenia dokonanej wpłaty, rzetelne sporządzanie sprawozdań końcowych z wykonania zadania publicznego oraz dokumentowanie faktu uzgadniania Regulaminu Organizacyjnego z Marszałkiem Województwa.

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych stwierdzono różnice w zakresie odprowadzonych składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FP: przypis 482,52 zł; odpis: 242,85 zł.; FGŚP: odpis: 763,92 zł) oraz na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne: przypis: 10 673,02 zł; odpis: 177,26 zł.)

Realizacja zadań przeprowadzonych w RDD W została oceniona przez MUW pozytywnie z nieprawidłowościami. Zostały sformułowane następujące zalecenia:

- realizowanie zapisów § 15 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej⁵⁸ poprzez wyznaczenie celu pracy z dzieckiem, który uwzględniałby powrót dziecka do rodziny, umieszczenie dziecka w rodzinie przysposabiającej, umieszczenie dziecka

⁵⁵ Dotyczy umowy nr W/II/123/SO/99/2012.

⁵⁶ Dotyczy umowy nr W/II/262/SO/24/2014.

⁵⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁵⁸ Dz. U. Nr 292, poz. 1720; dalej: rozporządzenie w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej.

w rodzinie zastępczej lub przygotowanie dziecka do usamodzielnienia (termin do 31 grudnia 2014 r.);

- realizowanie zapisów § 14 ust. 1 ww. rozporządzenia poprzez sporządzanie dla każdego dziecka diagnozy psychofizycznej (od dnia otrzymania wystąpienia tj. od 1 grudnia 2014 r.);
- zapewnienie przestrzegania zapisów § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia w ten sposób, że dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej przyjmuje dziecko do placówki z całą dostępną dokumentacją w szczególności ze skierowaniem, a jeśli dziecko przybywa bez skierowania niezwłocznie zwraca się do właściwego powiatu o przekazanie skierowania i innej dostępnej dokumentacji (od dnia otrzymania wystąpienia, tj. od 1 grudnia 2014 r.);
- realizowanie zapisów art. 138 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej poprzez dokonywanie okresowej oceny sytuacji dziecka w wieku poniżej 3 lat nie rzadziej niż co trzy miesiące (od dnia otrzymania wystąpienia, tj. od 1 grudnia 2014 r.).

Realizacja zadań przeprowadzonych w RDD Z została oceniona przez MUW pozytywnie z uchybieniami. Zostało sformułowane jedno zalecenie w zakresie realizowania zapisów § 18 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej poprzez zapewnienie dzieciom od 5 roku życia kwoty pieniężnej do własnego dysponowania, której wysokość powinna być nie niższa niż 1% i nie wyższa niż 8% kwoty odpowiadającej kwocie, o której mowa w art. 80 ust. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 696-748)

Wydawane w wyniku kontroli zalecenia i wnioski pokontrolne dotyczące wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości lub uchybień, były realizowane i wyjaśniane przez Stowarzyszenie.

(dowód: akta kontroli str. 513-521, 749-784)

Odnosnie do współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego przy zlecaniu zadań publicznych Prezes Stowarzyszenia wyjaśniła, że:

- oferty i wnioski dotyczące zadań publicznych leżące w sferze zainteresowań Stowarzyszenia były jasne i zrozumiałe,
- nie są jej znane przypadki odrzucenia ofert,
- aplikowanie o dotacje na zadania publiczne leży w ramach możliwości organizacyjnych Stowarzyszenia,
- wymagania w zakresie rozliczania dotacji nie są nadmierne.

(dowód: akta kontroli str. 513-514)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Stowarzyszenie obowiązków sprawozdawczych.

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 Kontroli⁵⁹, wnosi o:

1. Opracowanie i formalne zatwierdzenie dokumentu opisującego przyjęte zasady rachunkowości Stowarzyszenia.
2. Prowadzenie dokumentacji księgowej (dla placówek opiekuńczo-wychowawczych) zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości.

⁵⁹ Dz.U. z 2015 r., poz.1096.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Krakowie.

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 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.

Kraków, dnia 15 października 2015 r.

Kontroler

Barbara Guga
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor