



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.4.8.2023

Krzysztof Wójtowicz
Przewodniczący
Związku Harcerstwa Rzeczypospolitej
ul. Litewska 11/13
00-589 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/006 – Realizacja zadań publicznych w zakresie wspierania Polonii i Polaków za granicą

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej (dalej: ZHR lub Zleceniobiorca), ul. Litewska 11/13, 00-589 Warszawa. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Krzysztof Wójtowicz, Przewodniczący Związku Harcerstwa Rzeczypospolitej od 2 września 2023 r. (dalej: Przewodniczący ZHR). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: Karol Siergiej, Przewodniczący Związku Harcerstwa Rzeczypospolitej od 28 sierpnia 2021 r. do 1 września 2023 r., Grzegorz Nowik, Przewodniczący Związku Harcerstwa Rzeczypospolitej od 1 stycznia 2020 r. do 27 sierpnia 2021 r. (akta kontroli str. 3-75) |
| Zakres przedmiotowy kontroli | Realizacja zadania publicznego pn. <i>Modernizacja Stanicy Harcerskiej ZHP w St Briavels</i> . |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 stycznia 2020 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. do 23 listopada 2023 r. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej |
| Kontrolerzy | 1. Justyna Głowacka, główny specjalista kontroli państwowej w Departamencie Administracji Publicznej, upoważnienie do kontroli nr KAP/83/2023 z 7 września 2023 r. 2. Joanna Zowczak-Krajewska, doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego, upoważnienie do kontroli nr KAP/84/2023 z 7 września 2023 r. (akta kontroli str. 1-2) |

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności²

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez ZHR zadania publicznego pn. *Modernizacja Stancji Harcerskiej ZHP w St Briavels*.

UZASADNIENIE
OCENY OGÓLNEJ

ZHR zrealizował ww. zadanie publiczne zgodnie z umową zawartą ze Skarbem Państwa - Ministrem Spraw Zagranicznych. Kontrola 100% wydatków poniesionych ze środków dotacji na realizację tego zadania wykazała, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz terminowo wydatkowane. ZHR wywiązał się z obowiązku prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej ww. zadania. Prawidłowo zrealizowano obowiązki informacyjne określone w umowie dotacji. Sprawozdanie z realizacji zadania zostało sporządzone na podstawie dokumentów źródłowych i ewidencji księgowej oraz terminowo przedłożone do Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dalej: MSZ). Cel i rezultaty zadania publicznego zostały osiągnięte.

Stwierdzona nieprawidłowość nie obniżyła oceny ogólnej kontrolowanej działalności, gdyż nie miała wpływu na realizację celu zadania. Polegała ona na stosowaniu w księgach rachunkowych zapisów nie zawierających daty operacji gospodarczej oraz daty dowodu księgowego, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ (dalej: ustawa o rachunkowości).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja zadania publicznego pn. *Modernizacja Stancji Harcerskiej ZHP w St Briavels*.

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą ZHR⁴ prowadził działalność statutową o charakterze nieodpłatnym oraz odpłatnym w obszarach działalności pożytku publicznego, o których mowa w art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁵ (dalej: udpp). ZHR nie prowadził działalności gospodarczej. Realizowany projekt mieścił się w sferze zadań publicznych określonych w art. 4 ust. 1 pkt 15, 28, 30 udpp, tj. dotyczyły działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży, pomocy Polonii i Polakom za granicą oraz promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą.

(akta kontroli str. 3-75)

2. Zadanie realizowane było w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r., finansowane z dotacji pozyskanej z MSZ na podstawie umowy dotacji nr 36/2022/DWPPG z 17 marca 2022 r. (dalej: umowy dotacji). Całkowity koszt ww. zadania określony w umowie stanowił 2 000,0 tys. zł i był w całości sfinansowany ze środków dotacji (tj. 100%). W umowie nie przewidywano wkładu osobowego i rzeczowego Zleceniobiorcy. Zadanie wpisywało się w cele określone w statucie ZHR, tj. działalność na rzecz pomocy organizacjom harcerstwa polskiego działającym poza granicami kraju, prowadzoną na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej oraz w kraju

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

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

⁴ ZHR posiada osobowość prawną i działa zgodnie z ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261). Został wpisany do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 6 listopada 2001 r. (pod nr 0000057720) jako podmiot posiadający status organizacji pożytku publicznego, nad którym nadzór sprawuje Starosta Powiatu Warszawskiego.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

działania tych organizacji; organizowania działań społecznych obejmujących w szczególności podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, turystykę, krajoznawstwo oraz organizację wypoczynku dzieci i młodzieży; podejmowania także działań w zakresie: kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji, działań na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami.

(akta kontroli str. 38-75, 157-229)

3. Celem realizacji zadania publicznego, zgodnie z ofertą, stanowiącą załącznik do umowy dotacji, było zwiększenie zdolności operacyjnej stacji harcerskiej w St Briavels, m.in. zwiększenie liczby osób, które będą miały możliwość skorzystania z niej. W ramach tego zadania wyznaczono trzy działania⁶:

- I - przygotowanie dokumentacji oraz prace wstępne,
- II - odnawianie i naprawa ścian zewnętrznych, wewnętrznych, dachu, podłóg i sufitów oraz konstrukcja nowych ścian wewnętrznych, dostosowanie i podłączenie do zmodernizowanej instalacji kanalizacyjnej, montaż nowych podłóg wewnętrznych,
- III - promocja projektu.

Zakładano osiągnięcie rezultatu, którego efektem będzie odnowiona bryła budynku stacji, nowy dach, okna i drzwi oraz ocieplenie wewnętrzne, co miało stanowić podłoże do prowadzenia przyszłych prac wykończeniowych.

W ofercie zdefiniowany został wskaźnik rezultatu zadania publicznego: zwiększenie liczby miejsc noclegowych o prawie 45%, które umożliwią zwiększenie liczby osobodni pobytu grup w stacji St Briavels.

(akta kontroli str. 122-229)

4. Zgodnie z założeniami konkursu „Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą – Infrastruktura Polonijna 2022”, ZHR 28 lutego 2022 r. zawarł umowę partnerską dotyczącą współpracy przy realizacji zadania (dalej: umowa partnerska) z lokalnym partnerem, tj. Związkiem Harcerstwa Polskiego, Okręg Wielka Brytania Polish Scouting Association UK Region Ltd (dalej: Partner), który był głównym beneficjentem przy realizacji niniejszego zadania. Umowa ta stanowiła załącznik do umowy dotacji.

Partner, zgodnie z umową partnerską, wystawiał ZHR rachunki zbiorcze⁷. Dodatkowo przekazywał kopie dowodów księgowych dotyczących kosztów programowych poniesionych przy realizacji zadania, które były podstawą do wystawienia ww. rachunków zbiorczych. Sposób rozliczania był zgodny z warunkami opisanymi w umowie z partnerem oraz z załącznikiem nr 2 do Regulaminu tego konkursu⁸.

(akta kontroli str. 122-229, 376-456)

Na podstawie informacji uzyskanych od Partnera, pod koniec września 2022 r., ZHR zwrócił się do MSZ o zmianę umowy w części dotyczącej planowanych do realizacji działań oraz projektu budżetu. Konieczność dokonania zmian wynikała przede wszystkim z obecności na terenie stacji nietoperzy, co spowodowało opóźnienie prac o trzy miesiące⁹. Ponadto, stwierdzono wady konstrukcyjne, odkryte dopiero

⁶ Na podstawie oferty w brzmieniu nadanym aneksem nr 1 do umowy zawartego 7 listopada 2022 r.

⁷ Według jednolitego kursu walutowego obliczonego na podstawie sumy przelewów złotych i sumy otrzymanych przez Partnera funtów w ramach dotacji.

⁸ Wytyczne dla oferentów ubiegających się o dotację w konkursie *Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą – Infrastruktura Polonijna 2022* – punkt II *Partnerstwo*.

⁹ Nietoperze w Wielkiej Brytanii są gatunkiem chronionym, zatem wszystkie prace, które mogły w jakikolwiek sposób zakłócić ich naturalny rozwój, wymagały uzyskania stosownej zgody. Dodatkowe wizyty specjalistów z zakresu ochrony środowiska wygenerowały także nieprzewidziane w budżecie koszty.

podczas prac rozbiórkowych wewnątrz oraz na zewnątrz budynku. Powyższe przeszkody wpłynęły na wzrost kosztów remontu o prawie 40%.

W związku z powyższym 7 listopada 2022 r. MSZ z ZHR zawarło aneks nr 1 do umowy dotacji. Zmiany polegały głównie na przesunięciu środków pomiędzy działaniami oraz rezygnacji z prac wykończeniowych¹⁰. W konsekwencji ww. zmian uaktualniono również opis zadania, plan i harmonogram oraz zakładane rezultaty.

Przesunięć pomiędzy poszczególnymi rodzajami kosztów (działaniami) dokonano nie zmieniając wielkości przyznanej dotacji.

Podczas realizacji zadania nie dokonywano przesunięć budżetowych w ramach wydatków programowych i administracyjnych¹¹.

(akta kontroli str. 122-294)

5. Zgodnie z umową dotacji, ZHR prowadził odrębny rachunek bankowy dla środków otrzymanych na realizację zadania. Rachunek ten nie był oprocentowany.

Wydatki dotacji były ponoszone w okresie realizacji zadania publicznego, tj. od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r., zgodnie z § 2 ust. 2 umowy.

ZHR, 25 marca 2022 r., zgodnie z umową partnerską, przekazał Partnerowi środki, otrzymane z MSZ, na realizację zadania w wysokości 1 907,6 tys. zł. Kurs waluty dla operacji finansowych realizowanych w ramach zadania został przyjęty zgodnie z § 2 ust. 5 umowy partnerskiej.

(akta kontroli str. 157-217, 338, 370-382)

6. ZHR prowadził wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową oraz ewidencję księgową dla zadania objętego kontrolą, zgodnie z § 8 umowy dotacji.

(akta kontroli str. 76-229, 370-375, 575-583)

7. Całkowity koszt realizacji badanego zadania wyniósł 2 000,0 tys. zł, z czego 1 907,6 tys. zł stanowiły koszty realizacji zadania (95,38%), a 92,4 tys. zł stanowiły koszty administracyjne (4,62%).

Kontrola wszystkich dowodów księgowych o łącznej wartości 2 000,0 tys. zł¹² wykazała, że:

- zostały one poniesione w okresie wskazanym w umowie oraz spełniały wymogi kwalifikowalności,
- nie stwierdzono przypadków podwójnego finansowania tych samych wydatków ze środków z dotacji i z innych źródeł,
- na dowodach księgowych, stosownie do postanowień umowy, zawarto m.in. informacje, że wydatki były poniesione ze środków dotacji, jakie było przeznaczenie zrealizowanych robót/prac oraz zakupionych towarów i usług, a także dowody były trwale opatrzone pieczęcią Zleceniobiorcy,
- zostały one prawidłowo zaewidencjonowane w ewidencji księgowej, co pozwalało na identyfikację poszczególnych operacji księgowych, w tym przelewów bankowych.

Zapisy w księgach rachunkowych dotyczące operacji gospodarczych związanych z realizacją kontrolowanego zadania nie zawierały daty dokonania operacji

¹⁰ M.in. z wyposażenia 11 łazienek wraz z montażem, instalacji i podłączenia systemu grzewczego w budynku, nowej instalacji elektrycznej wraz z podłączeniem do nowych tablic rozdzielczych, oraz instalacji hydraulicznej dla ciepłej i zimnej wody, a także podłączenia kanalizacyjnego.

¹¹ Nie zwiększono kosztu obsługi zadania w stosunku do kosztu przedstawionego w ofercie.

¹² 42 dowody księgowe, w tym 27 dowodów polskich (ZHR) oraz 15 dowodów otrzymanych od Partnera.

gospodarczej oraz daty dokumentu księgowego, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 20, 76-264, 348-616, 625-631)

8. ZHR sporządziło i terminowo¹³ złożyło do MSZ sprawozdanie z wykonania zadania. Sporządzono je zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do umowy dotacji. Stwierdzono, że wykazane w sprawozdaniu wydatki były zgodne z wyodrębnioną dla tego zadania ewidencją księgową.

Sprawozdanie zostało zaakceptowane przez MSZ 12 lutego 2023 r. i nie było korygowane.

Ponadto, zgodnie z § 9 ust. 11 umowy dotacji, ZHR przysyłał pocztą elektroniczną do opiekuna projektu ze strony MSZ kwartalną informację (za II i III kwartał 2022 r.) na temat stanu/postępów realizacji zadania, w tym informacji o zrealizowanych płatnościach i przekazanych do partnera polonijnego/beneficjenta transzach środków otrzymanych z dotacji, obowiązków informacyjnych przewidzianych umową. Obowiązek ten nie dotyczył ostatniego kwartału roku, za który będzie składane sprawozdanie z wykonania zadania publicznego.

(akta kontroli str. 20, 122-264, 348-616)

9. Wszystkie zaplanowane działania w ramach zadania zostały zrealizowane zgodnie z umową, w tym m.in.: opracowano dokumentację techniczną, odnowiono i zaadaptowano strych, wzmocniono podłogi oraz otwory okienne, naprawiono ściany zewnętrzne wraz z ociepleniem i otynkowaniem budynku, odnowiono dach wraz z rynnami, wykonano prace w zakresie instalacji kanalizacyjnej oraz dokonano montażu nowych podłóg wewnętrznych. Kontrola wykazała, że osiągnięto wskaźnik rezultatu, tj. zwiększono liczbę miejsc noclegowych o prawie 45%.

(akta kontroli str. 122-585, 575-616)

10. ZHR wywiązał się z obowiązków informacyjnych poprzez wydanie broszury reklamowej (którą rozdawano podczas biwaków czy zbiórek) oraz wywieszenie plakatów na ogrodzeniu otaczającym teren budowy (w języku polskim i angielskim).

Informacja o finansowaniu projektu ze środków MSZ była również zamieszczona na stronie internetowej ZHR, oraz Partnera, jak również w mediach społecznościowych.

W 2022 r. przygotowano i wysłano do akceptacji MSZ projekt tablicy informacyjnej m.in. z logo MSZ, której ostatecznie nie zamontowano¹⁴. MSZ podjął decyzję, że ze względu na planowaną kontynuację prac ze środków MSZ, powstanie wspólna tablica informacyjna dla obu projektów realizowanych w latach 2022-2023.

(akta kontroli str. 20, 122-616)

11. Członkowie Naczelnictwa¹⁵ wskazali, że bezpośredni nadzór nad działaniami partnera prowadził pracownik administracyjno-księgowy Biura Naczelnictwa ZHR. Nadzór ten polegał na bezpośrednim kontakcie mailowym, telekonferencjach oraz kontakcie telefonicznym, a w sytuacjach gdy przedstawiciel Partnera polonijnego był w wizytą w Polsce, również poprzez spotkania bezpośrednie. Dokumentacja finansowa przygotowywana przez Kierownika projektu była weryfikowana również przez pracowników wydziału finansów Biura Naczelnictwa ZHR. Całościowy nadzór

¹³ Do MSZ sprawozdanie wpłynęło 25 stycznia 2023 r.

¹⁴ Zgodnie z § 18 ust. 2 umowy dotacji taka zmiana nie wymagała sporządzenia aneksu, a jedynie zgody MSZ.

¹⁵ Zgodnie ze Statutem ZHR organem uprawnionym do reprezentacji jest Naczelnictwo. Stosownie do przedłożonego pełnomocnictwa z 30 sierpnia 2023 r., w toku kontroli osobami uprawnionymi do reprezentacji ZHR byli dwaj Członkowie Naczelnictwa działający łącznie.

nad działaniami Kierownika projektu sprawował Skarbnik ZHR i Sekretarz Generalny ZHR. Budżet projektu nie przewidywał bezpośredniej wizyty monitorującej w Wielkiej Brytanii, więc monitoring odbywał się zdalnie, poprzez comiesięczne telekonferencje, maile i na bieżąco rozmowy telefoniczne.

(akta kontroli str. 20, 575-616)

12. Zadanie nie było przedmiotem kontroli, czy wizyty monitorującej prowadzonej przez MSZ.

(akta kontroli str.3-5)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Wszystkie zapisy w księgach rachunkowych dotyczące wyodrębnionej ewidencji księgowej tego zadania nie zawierały daty dokonania operacji gospodarczej oraz daty dowodu księgowego, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że zapis księgowy powinien zawierać datę dokonania operacji gospodarczej oraz datę dowodu księgowego. Stosowany przez ZHR system finansowo-księgowy ewidencjonował operacje gospodarcze, jednakże w sposób nieodpowiadający wymaganiom ustawy o rachunkowości.

Członkowie Naczelnictwa wyjaśnili, że w trakcie kontroli wystąpili do dostawcy oprogramowania finansowo-księgowego o jego dostosowanie do regulacji przewidzianej w ustawie o rachunkowości.

NIK wskazuje, że § 8 ust. 1 umowy dotacji zobowiązuje Zleceniobiorcę do prowadzenia ewidencji księgowej zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie o rachunkowości.

(akta kontroli str. 76-119, 122-229, 370-574, 625-631)

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o prowadzenie ewidencji księgowej w zakresie otrzymanych środków publicznych zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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

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

Warszawa, listopada 2023 r.

Kontrolerzy
Justyna Głowacka
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis

Joanna Zowczak-Krajewska
Doradca prawny

.....
podpis

.....
podpis