



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.012.08.2020

Zarząd Fundacji
La Strada – Fundacja Przeciwko Handlowi Ludźmi
i Niewolnictwu
00-672 Warszawa
ul. Piękna 43

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	La Strada – Fundacja Przeciwno Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu w Warszawie ¹ , ul. Piękna 43, 00-672 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zarząd Fundacji La Strada ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Współpraca z administracją rządową w zakresie realizacji zadań ze środków publicznych, w tym realizacja zadania publicznego pn. „Prowadzenie Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla ofiar handlu ludźmi” ³ .
Okres objęty kontrolą	Od 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych oraz dla zdarzeń wcześniejszych, o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Rafał Ulewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/135/2020 z 25 sierpnia 2020 r.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie Zadania publicznego pn. „Prowadzenie Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla ofiar handlu ludźmi” przez Fundację La Strada.

Uzasadnienie oceny ogólnej Fundacja otrzymała na wykonanie ww. Zadania dotację przyznaną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶ w wysokości 868 231,00 zł na podstawie umowy z 15 stycznia 2018 r. nr DAIpM/ZZ/1/01/2018⁷. Niewykorzystana kwota dotacji w wysokości 1 357,28 zł została zwrócona w terminie określonym w Umowie. Zbadane wydatki w kwocie 481 058,11 zł (stanowiące 55,5% otrzymanej dotacji) zostały poniesione zgodnie z Umową. Fundacja osiągnęła w pełni trzy spośród pięciu zakładanych w ofercie Fundacji rezultatów realizacji zadania⁸ (na poziomie od 101,6% do 166,6% przyjętego wskaźnika). Pozostałe dwa rezultaty zostały osiągnięte w niepełnym stopniu (wynoszącym 83,5% i 90,5% wskaźnika). W ocenie NIK, osiągnięcie poszczególnych rezultatów nie było zależne wyłącznie od Fundacji. Fundacja prowadziła dla Zadania wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową oraz ewidencję księgową, zgodnie z art. 152 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, art. 16 ust. 5 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁰ oraz zawartą Umową. Fundacja wypełniła obowiązek przedłożenia sprawozdania z wykonania Zadania w terminie określonym w Umowie.

¹ Dalej: Fundacja.

² Kierownikiem jednostki jest, zgodnie z § 19 ust. 1 Statutu, Zarząd składający się z czterech osób (od 1 stycznia 2017 r. do 12 grudnia 2019 r. trzech osób), zaś zgodnie z § 22 Statutu do składania oświadczeń woli wymagane jest współdziałanie dwóch członków Zarządu działających łącznie.

³ Dalej: Zadanie.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: Minister lub MSWiA.

⁷ Dalej: Umowa.

⁸ W części realizowanej wyłącznie przez Fundację.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm., dalej: ufp.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm., dalej: udpp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Realizacja wybranego zadania publicznego

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto realizację zadania publicznego pod nazwą *Prowadzenie Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla ofiar handlu ludźmi*, które Fundacja realizowała wspólnie ze Stowarzyszeniem PoMOC w Katowicach¹¹.

W wyniku przeprowadzonego konkursu ofert Minister zawarł z Fundacją oraz Stowarzyszeniem PoMOC w Katowicach¹² w dniu 15 stycznia 2018 r. umowę na realizację ww. Zadania w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., zgodnie ze szczegółowym zakresem rzeczowym oraz kalkulacją przewidywanych kosztów zadania publicznego, zawartymi w ofercie stanowiącej integralną część Umowy. Minister zobowiązał się do przekazania obydwu podmiotom dotacji w łącznej kwocie 1 100 000,00 zł, z tego: Fundacji 868 231,00 zł, a Stowarzyszeniu 231 769,00 zł.

(akta kontroli str. 27-65, 68-77)

Głównym celem Zadania było udzielanie specjalistycznego wsparcia ofiarom handlu ludźmi przez Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne¹³. Zgodnie z ofertą działalność KCIK miała zapewnić poszkodowanym osobom opiekę psychologiczną oraz prawną. Realizacja zadania miała się też przyczynić do ograniczenia procederu handlu ludźmi. W złożonej ofercie założono osiągnięcie następujących rezultatów w wyniku realizacji Zadania:

- identyfikację ofiar i potencjalnych ofiar handlu ludźmi (w liczbie 200 osób) oraz udzielenie im pomocy;
- udzielenie przez specjalistów w danej dziedzinie 2000 konsultacji telefonicznych i osobistych, np. w sprawach prawnych czy psychologicznych;
- zakwaterowanie w specjalistycznych schroniskach przez okres 180 osobomiesięcy¹⁴ ofiar handlu ludźmi;
- zorganizowanie miejsca zakwaterowania poza schroniskami w 84 przypadkach¹⁵;
- przeprowadzenie 192 interwencji kryzysowych na rzecz ofiar handlu ludźmi;
- udzielenie 300 porad telefonicznych, korespondencyjnych i bezpośrednich, dotyczących warunków pracy oraz pobytu za granicą.

(akta kontroli str. 23-38)

Łączny koszt realizacji Zadania wyniósł 867 248,39 zł, w tym 866 873,72 zł ze środków dotacji (tj. 99,9% kosztów realizacji Zadania). Koszty realizacji Zadania zostały podzielone na koszty merytoryczne oraz koszty obsługi Zadania, w tym koszty administracyjne. Zmiany w strukturze poniesionych wydatków w stosunku do kalkulacji przewidywanych kosztów były zgodne z postanowieniami § 4 Umowy, tzn. nie zwiększały kwoty wydatków poniesionych z dotacji o 30% dla kategorii B9, B11 i D22¹⁶ oraz o 10% dla pozostałych kategorii kosztowych.

¹¹ Fundacja oraz Stowarzyszenie PoMOC w Katowicach podpisały 9 listopada 2017 r. umowę partnerską, która określała: zasady współpracy pomiędzy nimi w zakresie złożenia oferty wspólnej realizacji Zadania, a następnie po ewentualnym podpisaniu umowy z MSWiA - zasady wspólnej realizacji Zadania. W dniu 29 listopada 2017 r. Fundacja złożyła do MSWiA w imieniu własnym i Stowarzyszenia Ofertę wspólną realizacji Zadania.

¹² Dalej: Stowarzyszenie.

¹³ Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla Ofiar Handlu Ludźmi (dalej: KCIK) jest zadaniem publicznym, realizowanym i finansowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji skierowanym do polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi oraz osób zagrożonych tym procederem. Od 2006 r. MSWiA co roku ogłasza otwarty konkurs na prowadzenie KCIK.

¹⁴ Wskaźnik ten określa liczbę osób pomnożoną przez liczbę miesięcy, w których osoby te przebywały w schronisku przynajmniej jeden dzień.

¹⁵ Każdorazowy przypadek zorganizowania noclegu poza schroniskiem, niezależnie czy nocleg lub kilka noclegów zapewniono jednej osobie czy większej liczbie osób.

¹⁶ B9 – koszt zapewnienia podstawowych potrzeb (np. żywienia, badań medycznych, konsultacje prawne, usługi tłumaczeń, kursy językowe, itd.); B11 – koszt wsparcia w przypadkach niestandardowych interwencji (monitoring miejsc

Koszty merytoryczne związane z realizacją Zadania wyniosły 708 089,72 zł, co stanowiło 81,5% kosztów całkowitych i w całości zostały pokryte ze środków dotacji.

Koszty obsługi Zadania, w tym koszty administracyjne, wyniosły 159 158,67 zł, co stanowiło 18,5% wszystkich wydatków, w tym 158 784,00 zł ze środków dotacji. Pozostałe koszty administracyjne w wysokości 374,67 zł zostały sfinansowane z innych środków.

Najwyższą pozycję w strukturze poniesionych kosztów, w ramach przyznanej dotacji, stanowiły wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (z tytułu umowy o pracę oraz umów zleceń), w łącznej wysokości 659 512,35 zł¹⁷ (co stanowiło 76,1% wydatkowanych środków dotacji). Istotną część wydatków stanowiły również: czynsz i media w schronisku i mieszkaniu dla podopiecznych oraz biurze Fundacji¹⁸ na kwotę 76 574,70 zł (8,9%); artykuły spożywcze, chemiczne i higieniczne – 33 151,38 zł (3,8%); wyjazdy służbowe pracowników Fundacji i podróże podopiecznych – 12 773,67 zł (1,5%). Pozostałe wydatki na kwotę 84 861,62 zł (9,7%) poniesiono na zakup tłumaczeń, sprzętu RTV i mebli kuchennych oraz na druk ulotek informujących o działalności Fundacji oraz konsultacji psychologicznych.

(akta kontroli str. 110-191)

W wyniku realizacji Zadania część zakładanych efektów rzeczowych uzyskano na poziomie innym niż określony w ofercie stanowiącej integralną część umowy. Na podstawie badania rejestrów: rozmów telefonicznych oraz beneficjentów i usług stwierdzono, że Fundacja zidentyfikowała 181 osób (zakładano 200) – ofiar handlu ludźmi, którym następnie udzieliła informacji na temat możliwości pomocy, co stanowiło 90,5% zakładanego wskaźnika. Fundacja przeprowadziła 2 591 konsultacji telefonicznych i osobistych z podopiecznymi (129,6 % zakładanego wskaźnika). W 71 przypadkach zorganizowano podopiecznym Fundacji zakwaterowanie poza schroniskami (83,5% zakładanego wskaźnika). Fundacja przeprowadziła 195 interwencji kryzysowych na rzecz ofiar i potencjalnych ofiar handlu ludźmi (101,6% zakładanego wskaźnika). Fundacja udzieliła ponadto 500 porad telefonicznych, korespondencyjnych i bezpośrednich tym podopiecznym, którzy rozważali podjęcie pracy za granicą, co stanowiło 166,6% zakładanego wskaźnika.

W jednym zadaniu, realizowanym wspólnie ze Stowarzyszeniem PoMOC, osiągnięto 83,3% zakładanego wskaźnika. W trzech schroniskach (dwóch Fundacji oraz jednym Stowarzyszenia¹⁹) zapewniono schronienie 38 ofiarom handlu ludźmi, co dało wskaźnik 150 osobomiesięcy²⁰ (wobec zakładanych 180).

(akta kontroli str. 88-109)

Jak wyjaśniła koordynator Zadania²¹, niepełne osiągnięcie dwóch, spośród pięciu określonych w ofercie wskaźników realizacji Zadania przypisanych do osiągnięcia tylko Fundacji, wynikało z wielu zmiennych, trudnych do oszacowania na etapie

zakwaterowania; D22 – koszt opracowania i druku materiałów profilaktycznych, informacyjnych (ulotki, broszury, plakat, tłumaczenia, itd.).

¹⁷ Umowy zawierano z osobami, które pełniły następujące funkcje przy realizacji Zadania: kierownik merytoryczny (kategoria kosztowa w sprawozdaniu z wykonania wydatków – B10), dyżury telefoniczne nocne i weekendowe (A1,A2), doradca ds. profilaktyki instytucji (A4), psycholog interwencyjny (B5), mediator kulturowy (B6), starszy konsultant ds. interwencji (B7, D20), tłumacze (B9), kierownik zespołu schronisk (C14), opieka psychologiczna w zespole schronisk (C15), edukator umiejętności społecznych (C16), dyżury opiekuna w schronisku (C17), pracownik socjalny (D21), menedżer finansowy (E1), menedżer ds. obsługi zadania (E2), informatyk (E3), sprzątanie biura (E4), księgowość (E5).

¹⁸ Fundacja wynajmowała trzy nieruchomości, które wykorzystywano do realizacji Zadania, w tym na potrzeby: siedziby biura Fundacji na podstawie umowy najmu nr 159/03 zawartej z Dyrektorem Zarządu Domów Komunalnych Warszawa Śródmieście w dniu 11 września 2013 r.; schroniska dla ofiar handlu ludźmi na podstawie umowy najmu lokalu użytkowego nr 603/Oz/17 zawartej z Miastem Stołecznym Warszawa, Zakładem Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Śródmieście m. st. Warszawy w dniu 24 listopada 2017 r.; mieszkania dla ofiar handlu ludźmi na podstawie umowy najmu lokalu mieszkaniowego nr 16/C/D/2017 zawartej ze Skarbem Państwa – Prezydentem m. st. Warszawy 24 maja 2017 r.

¹⁹ Ośrodek Rehabilitacyjno-Wychowawczy dla kobiet oraz matek z dziećmi prowadzony przez Stowarzyszenie.

²⁰ W zespole schronisk Fundacji La Strada oraz Ośrodka Stowarzyszenia PoMOC przebywało w 2018 r. łącznie 38 osób (z tego: 28 kobiet, 5 dzieci i 5 mężczyzn), a liczba osobomiesięcy wyniosła 150 (z tego: 101 Fundacja, a 49 Stowarzyszenie).

²¹ Koordynator zadania został powołany na podstawie Uchwały nr 5 Zarządu Fundacji z dnia 29 grudnia 2017 r.

składania oferty. Jako główne zmienne wskazała: liczbę ofiar handlu ludźmi, które znajdowały się na terenie Polski w danym roku, co jest zależne od sytuacji ekonomicznej i/lub politycznej kraju, z którego przybywały; wykrywalność przestępstw handlu ludźmi; liczbę obywateli Polski, którzy padli ofiarą handlu ludźmi za granicą. Zdaniem koordynator najistotniejszym rezultatem Zadania była dostępność pomocy dla każdej potencjalnej ofiary handlu ludźmi, która skontaktuje się z KCIK, lub o której pracownicy KCIK otrzymają informację.

Koordynator wyjaśniła też, że zapewnienie schronienia poza schroniskami w 71 przypadkach (z tego 46 w placówkach niekomercyjnych, a 25 w placówkach komercyjnych), a nie 84, jak określono w ofercie, wynikało z potrzeb, które zgłaszali w danym okresie podopieczni. Zorganizowanie schronienia w placówkach komercyjnych miało miejsce 25 razy (co stanowiło 35% wszystkich przypadków) i było uzasadnione względami bezpieczeństwa podopiecznych.

Natomiast osiągnięcie wskaźnika 150 osobomiesięcy zakwaterowania w specjalistycznych schroniskach zamiast 180, w części zadania realizowanej wspólnie przez Stowarzyszenie i Fundację, mogło wynikać, zdaniem koordynator, z tego, że zarówno Fundacja jak i Stowarzyszenie nie miały wpływu na ilość osób, który zgłoszą się o pomoc.

(akta kontroli str. 262-266)

Szczegółową analizą objęto 195 dowodów księgowych wybranych w sposób celowy²² spośród 1731 (wykazanych w sprawozdaniu końcowym, w zestawieniu faktur/rachunków dotyczących realizacji Zadania), sfinansowanych w części lub całości z dotacji²³. Łączna wartość zbadanych dowodów wyniosła 481 632,78 zł²⁴, z czego wartość wydatków sfinansowanych z dotacji wyniosła 481 058,11 zł, co stanowiło 55,5% łącznej wydatkowanej kwoty dotacji (866 873,72 zł).

(akta kontroli str. 115-191, 326-338)

W wyniku kontroli ustalono, że wszystkie objęte badaniem wydatki sfinansowane w części lub w całości z dotacji, w ramach realizacji Zadania, poniesiono w terminie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., zgodnie z § 2 ust. 2 Umowy.

(akta kontroli str. 324-325)

Analiza przedstawionej do kontroli dokumentacji wykazała również, że Fundacja zrealizowała Zadanie zgodnie z warunkami określonymi w Umowie, tj.:

- wykorzystwała dotację na cel określony w Umowie, zgodnie z § 2 ust. 4 Umowy;
- skorzystała z możliwości przewidzianej w § 4 Umowy, tj. dokonywała przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztorysu określonymi w kalkulacji przewidywanych kosztów; przesunięcia te były zgodne z warunkami określonymi w § 4 ust. 1 i 2 Umowy;
- prowadziła wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową i wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych (konto analityczne 844-3-6 – KCIK 2018) i wydatkowanych środków z dotacji (konto 564 – KCIK2018, które zostało podzielone na konta analityczne odpowiadające kategoriom kosztów oraz rodzajom kosztów wymienionym w rozliczeniu wydatków w roku 2018, a poniesionym z tytułu realizacji Zadania), zgodnie z art. 152 ust. 1 ufp, art. 16 ust. 5 udpp, przepisami ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁵ i § 5 ust. 1 Umowy;

²² Tj. do badanej próby dobrano przynajmniej po jednym dowodzie księgowym z każdej kategorii poniesionych wydatków (łącznie 23, w tym: 18 merytorycznych, 5 administracyjnych). Ponadto badaniem szczegółowym objęto dowody księgowe o największej wartości, aby ich łączna wartość stanowiła minimum 50% kosztów poniesionych w ramach otrzymanej dotacji.

²³ Kwoty wydatków wskazane w 924 spośród 1731 ww. dowodów wynosiły 100,00 zł i mniej (53,3% dowodów).

²⁴ Ze środków niepochodzących z dotacji wydatkowano kwotę 574,67 zł, z tego: 374,67 zł z innych środków na realizację Zadania zleconego przez MSWiA, a pozostałe 200,00 zł z dotacji otrzymanej od Ambasady Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na realizację innego zadania.

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm., dalej: uor.

- złożyła sprawozdanie końcowe z realizacji Zadania²⁶ według wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia²⁷ w ciągu 30 dni od terminu zakończenia jego realizacji, tj. 30 stycznia 2019 r. (za pośrednictwem korespondencji pocztowej), zgodnie z § 8 ust. 3 Umowy;
- umieściła na własnej stronie internetowej logotyp Ministerstwa wraz z informacją, że Zadanie jest współfinansowane ze środków Ministra, zgodnie z § 7 ust. 2 Umowy. Stosowne informacje zostały również zamieszczone na wyposażeniu Fundacji, które zostało zakupione z środków otrzymanych w ramach otrzymanej od MSWiA dotacji. Ponadto logo Ministerstwa zostało umieszczone na materiałach informujących o działalności KCIK, np. ulotkach;

Fundacja wydatkowała 866 873,72 zł z przyznanej kwoty dotacji w wys. 868 231,00 zł, w związku z czym zwróciła MSWiA kwotę 1357,28 zł przelewem bankowym 15 stycznia 2018 r., zgodnie z § 9 ust. 2 Umowy. Ponadto Fundacja nie uzyskała przychodów w związku z realizacją Zadania, w tym odsetek bankowych wynikających z oprocentowania rachunku bankowego²⁸.

Mimo braku w Umowie zakazu zbywania rzeczy zakupionych ze środków dotacji Fundacja ich nie zbywała.

Minister nie przeprowadzał kontroli realizacji Zadania przez Fundację, a jedynie monitoring, który miał miejsce 13 lutego 2018 r. oraz od 23 do 30 kwietnia 2018 r.

(akta kontroli str. 82-84, 110-115, 244-251, 321-323, 339-350, 360-362)

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości.

Stwierdzone
nieprawidłowości

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Warszawie. 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.

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, 30 października 2020 r.

Rafał Ulewicz
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Warszawie

DORADCA EKONOMICZNY
p.o. WICEDYREKTORA
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
.....
podpis

Wiesława Bronisz

²⁶ W którym ujęto realizację celów osiągniętych zarówno przez Fundację, jak i Stowarzyszenie.

²⁷ Załącznik nr 5 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2016 r., poz. 1300).

²⁸ W związku z tym nie miała obowiązku ich zwrotu zgodnie z § 9 ust. 5 Umowy; Fundacja prowadziła wyodrębniony, nieoprocentowany rachunek bankowy dla środków finansowych otrzymanych w ramach dotacji od MSWiA na podstawie Zintegrowanej Umowy Rachunku Bankowego nr 275584 z dnia 1 grudnia 2006 r.