



Minister - Członek Rady Ministrów Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Marek Kuchciński

DNK.WK.1741.5.2022.NM
Warszawa, 13 września 2023 r.

**Pan
Wojciech Kaczmarczyk**

Dyrektor

**Narodowego Instytutu Wolności –
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Po rozpatrzeniu zastrzeżeń¹ złożonych do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*² przedstawiam Panu Dyrektorowi Wystąpienie pokontrolne (dalej: *Wystąpienie*) z kontroli planowej przeprowadzonej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM)³ w Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: NIW, Instytut lub Jednostka) w zakresie prawidłowości rozliczenia wybranych dotacji przekazanych w latach 2020-2021⁴.

Podstawa prawna:

Art. 46 i 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁵ (dalej: *ustawa o kontroli*).

Narodowy Instytut Wolności – Centrum Społeczeństwa Obywatelskiego jest agencją wykonawczą w rozumieniu *ustawy o finansach publicznych* (dalej: *ufp*)⁶ właściwą w sprawach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu w zakresie określonym w *ustawie o działalności pożytku i o wolontariacie*⁷. Jednostka powstała 28 października 2017 r. na mocy *ustawy o NIW*⁸.

Do zadań Instytutu należy w szczególności:

- 1) realizacja działań na rzecz wspierania rozwoju wspólnoty obywatelskiej i społeczeństwa obywatelskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności przez zwiększanie instytucjonalnej sprawności organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, ich niezależności oraz profesjonalizmu, przy jednoczesnym zachowaniu ich obywatelskiego charakteru;
- 2) wzmacnianie potencjału organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności przez wspieranie pozyskiwania przez nie środków pozabudżetowych na działalność, której celem jest wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz wspieranie rozwoju kadr, ze szczególnym uwzględnieniem wolontariuszy i społeczników.

Jednostka zarządza programami wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, uchwalanymi przez Radę Ministrów. W latach 2020-2021 NIW realizował 9 takich programów⁹. Kontroli poddano rozliczenie dotacji celowych dotyczące umów z KPRM:

- 1) na realizację w 2020 r. Rządowego Programu Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018-2030 (dalej: *ROHiS 2020*)¹⁰, na kwotę 14.550.000 zł. Program ten był w całości finansowany z dotacji celowej KPRM;
- 2) na realizację w 2021 r. Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO (dalej: *PROO 2021*)¹¹, na kwotę 9.522.000 zł. Program ten w 2021 r. finansowano z dwóch źródeł: dotacji celowej KPRM i Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: FWRSO).

Badaniem objęto w szczególności sprawozdania NIW z wykonania zadań w ramach umów dotacji *ROHiS 2020* i *PROO 2021* oraz:

¹ Pismo Dyrektora NIW z 15 marca 2023 r., bez znaku.

² Z 8 lutego 2023 r., znak: DNK.WK.1741.5.2022.NM.

³ Kontrolę od 29 sierpnia do 14 października 2022 r. przeprowadzili: Natalia Mikielska – radca, kierownik zespołu kontrolerów, oraz członek zespołu: Krzysztof Rasiński – główny specjalista. Czynności kontrolne przeprowadzono w siedzibie NIW przy al. Jana Pawła II 12, 00-124 Warszawa.

⁴ Kontrolą objęto realizację umów dotacji celowych: nr 71/DOB/20 z 10 lutego 2020 r. na sfinansowanie w 2020 r. Rządowego Programu Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018-2030 oraz nr 613/DOB/21 z 24 sierpnia 2021 r. na sfinansowanie w 2021 r. Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 224, t. j.

⁶ Art. 9 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2022 r. poz. 393).

⁹ 1) Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020 (FIO); 2) Korpus Solidarności – Rządowy Program Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Długoterminowego na lata 2018-2030; 3) Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO; 4) Rządowy Program Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018-2030; 5) Program Wsparcia Doraźnego Organizacji Pozarządowych w zakresie przeciwdziałania skutkom COVID-19; 6) Rządowy Program Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych na lata 2020-2030; 7) Rządowy Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030; 8) Rządowy Program Wspierania Rozwoju Międzynarodowych Domów Spotkań na lata 2021-2030; 9) Rządowy Program Polski Inkubator Rzemiosła na lata 2021-2030.

¹⁰ Umowa nr 71/DOB/20 z 10 lutego 2020 r., aneksowana 31 grudnia 2020 r.

¹¹ Umowa nr 613/DOB/21 z 24 sierpnia 2021 r., aneksowana 19 października 2021 r.

- 1) 7 (tj. 100%) sprawozdań beneficjentów korzystających z dotacji *ROHiS 2020*, którzy otrzymali w 2020 r. środki w łącznej kwocie 14.550.000 zł;
- 2) 16¹² z 93 (tj. 17%) sprawozdań beneficjentów korzystających z dotacji *PROO 2021*, którzy otrzymali w 2021 r. środki w łącznej kwocie 1.955.899 zł z 9.522.000 zł (21%)¹³.

OCENA KONTROLOWANEGO OBSZARU

Pozytywnie należy ocenić proces przekazywania przez Instytut środków beneficjentom programów *ROHiS 2020* i *PROO 2021*. Przekazywane były na cele określone w rządowych programach w oparciu o pisemne umowy, w ustalonych w nich terminach i wysokościach. Realizacja umów z dotacji celowych KPRM była prawidłowa pod względem zgodności z planami finansowymi Instytutu i programami rządowymi. Ponadto NIW zgodnie z umowami i zasadami wynikającymi *ustawy o rachunkowości* (dalej: *uor*)¹⁴ prowadził wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową, ewidencję księgową i rachunki bankowe dotyczące badanych dotacji.

Instytut rozliczył względem KPRM dotacje celowe. Przyjęty przez NIW system rozliczania dotacji wymaga jednak doskonalenia. Jego celem ma być zapewnienie, aby beneficjenci prawidłowo wykorzystywali środki publiczne przekazane przez Kancelarię. Służyć temu będzie uzupełnienie zasady współpracy opartej na zaufaniu między administracją rządową a sektorem pozarządowym. Dodatkowym wzmocnieniem będzie wprowadzenie przez NIW mechanizmów weryfikacji rozliczania dotacji pozwalających na ocenę, że środki publiczne są wydatkowane zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 *ustawy o finansach publicznych*.

Z uwagi na skalę wsparcia oraz liczbę umów, rozważyć należy również wykorzystywanie narzędzi kontrolnych w znacznie szerszym zakresie. W badanym okresie na 100 umów zawartych z beneficjentami dotacji *ROHiS 2020* i *PROO 2021* przeprowadzono tylko jedną kontrolę.

Do realizacji nadal pozostają wnioski pokontrolne NIK dotyczące terminowego rozliczania dotowanych zadań, ponieważ 18 z 23 badanych sprawozdań, tj. 78%, zatwierdzono z naruszeniem terminu określonego w art. 152 ust. 2 *uwp*. Dotyczy to również zasad celowości i oszczędności wydatkowania środków publicznych.

Ustalono, że Instytut nieprawidłowo zawarł z beneficjentami programu *PROO 2021* 5 umów (z 93 umów ogółem, tj. 5,4%) o łącznej wartości 704.900 zł (z 9.522.000 zł, tj. 7,4% przekazanej dotacji), co stanowi naruszenie art. 168 ust. 4 *uwp*.

[rozliczenie beneficjentów programów *ROHiS 2020* i *PROO 2021*] Instytut prawidłowo, tj. stosownie do zasad określonych w rządowych programach, rozdysponował wśród uprawnionych organizacji dotacje *ROHiS 2020* i *PROO 2021*, po przeprowadzeniu otwartych konkursów, na podstawie regulaminów zatwierdzonych przez Radę NIW.

Przyjęty przez NIW sposób rozliczania dotacji wymaga doskonalenia w zakresie oceny sprawozdań beneficjentów pod kątem osiągniętych rezultatów i związanych z nimi kosztów. Celem takiej oceny jest potwierdzenie, że środki przekazane przez NIW organizacjom są prawidłowo, tj. gospodarnie i efektywnie, wydane i rozliczone na cele ujęte w programach i określone szczegółowo w umowach i wnioskach.

Zarządzanie przez Instytut procesem rozliczania dotacji opiera się na zasadzie zaufania i oświadczeniach beneficjentów. Zasada ta powinna zostać rozszerzona o mechanizmy i narzędzia badania dokumentacji dla zapewnienia informacji na temat celowości, gospodarności i terminowości wydatków, ich charakteru (bieżące albo majątkowe), osiągnięcia wskaźników rezultatów, czy uzyskania przez organizacje ewentualnych dodatkowych przychodów z dotacji. Pozwoli to na ocenę sprawozdań beneficjentów w tym zakresie. Możliwe będzie także potwierdzenie, że dotacja przekazana NIW przez KPRM została wykorzystana w ustalonym umowami zakresie na rozwój organizacji harcerskich (*ROHiS 2020*), lub na wsparcie rozwoju instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenie ich udziału w życiu publicznym i upowszechnieniu demokratycznych norm obywatelskich (*PROO 2021*).

Rekomendowanym przez Departament Nadzoru i Kontroli KPRM rozwiązaniem jest model weryfikacji, sprawdzania, kontroli lub rozliczania dotacji przekazywanych organizacjom pozarządowym obejmujący narzędzia – pomiędzy „podejściem biurokratycznym” a zasadą zaufania społecznego – które będą zapewniały Szefa KPRM i Dyrektora NIW o prawidłowości wykonania i finansowania zadań publicznych przez beneficjentów.

¹² Dotyczy umów nr: 48/PROO/1a/2021; 23/PROO/1a/2021; 1/PROO/2a/2021; PROO4/4/2021; 56/PROO/1a/2021; PROO4/10/2021; PROO4/2/2021; PROO4/5/2021; PROO3/14/2021; 38/PROO/1a/2021; PROO4/13/2021; 33/PROO/1a/2021; 4/PROO/1a/2021; 315/PROO/5/2021; 314/PROO/5/2021; 313/PROO/5/2021.

¹³ Umowy do badania wybrano metodą doboru celowego, w oparciu o następujące kryteria: różne źródła finansowania lub wartość umowy lub termin jej zawarcia.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 poz. 217 ze zm.).

[zawieranie umów z beneficjentami i ich zmiany] Instytut przekazywał beneficjentom środki na podstawie umów, w ustalonych w nich terminach i wysokościach. Nieprawidłowością w tym obszarze było zawarcie z beneficjentami programu *PROO 2021* 5 umów (z 93 umów ogółem, tj. 5,4%) o łącznej wartości 704.900 zł (z 9.522.000 zł, tj. 7,4% przekazanej dotacji) i ich sfinansowanie w czasie, w którym umowa dotacji *PROO 2021* nie przewidywała środków w ramach priorytetu 2a¹⁵. Ponadto NIW niezgodnie z zaleceniem KPRM, nie dokonał zmiany 11 z 16 (69%) badanych umów z beneficjentami *PROO 2021*, w zakresie źródła finansowania, a jedną z umów zmienił nieprawidłowo.

[rozliczenie NIW z wykorzystania dotacji ROHiS 2020 i PROO 2021] Instytut przesłał do KPRM sprawozdanie z dotacji *ROHiS 2020*, które sporządzono na podstawie ewidencji księgowej NIW, a nie na podstawie informacji od beneficjentów. Wynikało to z faktu, że przedłużony beneficjentom przez Instytut termin na przygotowanie sprawozdań zbiegł się z terminem NIW na złożenie sprawozdania z wykorzystania dotacji do KPRM¹⁶. W efekcie Instytut przekazał do zatwierdzenia rozliczenie dotacji przed otrzymaniem sprawozdań beneficjentów. W sprawozdaniach NIW brakowało szczegółowego opisu zrealizowanych działań, czego wymagał formularz tych dokumentów. Wymaganie takie było podyktowane charakterem dotacji, jako celowej, oraz znaczną wartością otrzymanych przez Instytut środków.

Proces dokonywania zwrotów dotacji od beneficjentów do KPRM w ramach *PROO 2021* wymaga również usprawnienia. Instytut nie zapewnił systemu rozdziału zwracanych środków między dotacją a FWRSO, w efekcie czego dwa z badanych zwrotów błędnie przekazano do KPRM jako pochodzące z FWRSO, a nie z dotacji celowej. W NIW brakowało rozwiązań, które wspierałyby pracowników Instytutu w identyfikacji źródeł finansowania poszczególnych zadań. Do błędów przyczyniły się także brak lub nieprawidłowy opis źródeł finansowania w umowach z beneficjentami. Ponadto Instytut przesłał do KPRM zwroty od 43 beneficjentów z opóźnieniem. Zostały one przekazane od 8 do 165 dni od daty ich otrzymania (w tym ponad połowa, tj. 25 zwrotów – w terminie przekraczającym 30 dni od ich otrzymania), co było niezgodne z § 9 ust. 3 umowy *PROO 2021* wymagającym niezwłocznego przekazania tych środków.

[zawieranie i realizacja umów dotacji z KPRM] Realizacja umów z KPRM była prawidłowa pod względem zgodności z planami finansowymi Instytutu i programami rządowymi. Zastrzeżenia budzi jednak, że niezgodnie z § 3 ust. 2 umów dotacji: w załącznikach do umów *ROHiS 2020* i *PROO 2021* brakowało szczegółowego opisu zadań i szacunkowej kalkulacji kosztów. Wniosek o przekazanie dotacji *ROHiS 2020* nie wymieniał zadań podlegających finansowaniu, terminu ich realizacji. Błędnie wystąpiono w tym wniosku o środki na pomoc techniczną w kwocie 450.000 zł z dotacji celowej, podczas gdy pomoc tę finansowano z dotacji podmiotowej. Gdy była potrzebna zmiana umów dotacji z KPRM, NIW nie udokumentował lub źle uzasadnił wniosek o zawarcie aneksu.

[dokumentacja realizacji umów] Zgodnie z umowami i zasadami wynikającymi z *uor* Instytut prowadził wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową, ewidencję księgową i rachunki bankowe dotyczące *ROHiS 2020* i *PROO 2021*. Nie zapewniono jednak właściwej weryfikacji merytorycznej 8 z 13 (62%) wewnętrznych informacji o rozliczeniach dotacji. Większość zwrotów (29 z 43, tj. 67%) wpłynęła nieprawidłowo na rachunek bankowy KPRM. Błędnie zaksięgowano 5 z 7 (71%) badanych zwrotów dotacji. Zastrzeżenia budzi również w przypadku *PROO 2021* dokonywanie istotnej części operacji z pominięciem rachunku bankowego służącego do obsługi tej dotacji.

INFORMACJE DOTYCZĄCE PRZEZNACZENIA DOTACJI

[Umowa dotacji ROHiS 2020] Dotację w pełnej wysokości, tj. 14.550.000 zł Instytut rozdysponował na potrzeby 7 organizacji harcerskich (w kwotach od 118.000 zł do 10.452.000 zł). NIW nie uzyskał dodatkowych przychodów przy realizacji umowy, w tym odsetek bankowych od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych Jednostki służących do obsługi dotacji. Według sprawozdania dotację przeznaczono na:

- 1) wsparcie kształcenia i działania programowe (zadanie nr 1) – 6.733.000 zł,
- 2) wsparcie instytucjonalne organizacji (zadanie nr 2) – 7.817.000 zł.

Wg NIW wydatki bieżące organizacji harcerskich wyniosły 12.693.000 zł, a majątkowe – 1.857.000 zł. W efekcie umowy m. in. przeszkolono metodycznie 9.566 wychowawców w ramach 475 szkoleń, opracowano 4.126 planów pracy jednostek i działań szkoleniowych, przyznano 57.160 stopni rozwoju

¹⁵ Dot. dotacji na wsparcie budowy początkowych kapitałów żelaznych.

¹⁶ NIW przedłużył beneficjentom termin na złożenie sprawozdań z 14 stycznia do 31 stycznia 2021 r., sam będąc zobowiązany do złożenia sprawozdania do KPRM do 30 stycznia 2021 r.

osobom niepełnoletnim, przeprowadzono 327 warsztatów specjalistycznych, w których wzięło udział 5.604 osób, jak również opracowano 10.208 projektów wychowawczych dla 175.856 uczestników.

Ponadto prowadzono promocję ruchu harcerskiego, organizowano kwartalne spotkania środowisk harcerskich i skautowych oraz wdrażano ramy stabilnego działania i szybszego dostosowywania działań do wymogów aktualnego prawa w 518 jednostkach na poziomie gminy lub powiatu oraz 29 jednostkach na poziomie województwa. Przywołane dane wynikają ze sprawozdań beneficjentów, które nie podlegały szczegółowemu badaniu przez NIW.

[Umowa dotacji PROO 2021] Z dotacji przekazanej NIW w kwocie 9.522.000 zł skorzystały 93 organizacje pozarządowe (w kwotach od 1.599 zł do 275.000 zł na jednostkę), które, po uwzględnieniu zwrotów, wykorzystały łącznie 9.422.687,16 zł (99%). NIW nie uzyskał dodatkowych przychodów przy realizacji umowy, w tym odsetek bankowych od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych Jednostki służących do obsługi dotacji.

Sprawozdano, że dotację rozdysponowano na realizację priorytetów w kwotach zgodnych z umową dotacji, tj.:

- 1) nr 1a dot. wsparcia działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego – 5.306.455,65 zł¹⁷;
- 2) nr 2a dot. dotacji operacyjnych na wsparcie budowy początkowych kapitałów żelaznych – 888.319,88 zł¹⁸;
- 3) nr 3 dot. rozwoju instytucjonalnego lokalnych organizacji strażniczych i mediów obywatelskich – 1.517.386,73 zł¹⁹;
- 4) nr 4 dot. rozwoju instytucjonalnego think-tanków – 1.691.925,90 zł²⁰;
- 5) nr 5 dot. wsparcia doraźnego – 18.599 zł.

Według Instytutu dotację przeznaczono w całości na wydatki bieżące organizacji (umowa nie przewidywała finansowania wydatków majątkowych). Środki te służyły wsparciu: działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego organizacji (np. koszty zatrudnienia, czynszu, zakupu sprzętu, prowadzenia stron internetowych), budowy początkowego kapitału żelaznego (np. koszty opracowania dokumentacji, organizacji spotkań lobbingsowych) oraz realizacji potrzeb doraźnych podmiotów (np. remont schodów, zakup kuchenki). Ze względu na różnorodność projektów nie określono ustandaryzowanych wskaźników rezultatów; były one indywidualnie dopasowane do zadania i organizacji. Dane te wynikają ze sprawozdań beneficjentów, które nie podlegały szczegółowemu badaniu przez NIW.

OCENY I USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

Rozliczenie przez NIW beneficjentów ROHiS 2020 i PROO 2021

1. [rozdysponowywanie środków] Instytut przekazał uprawnionym organizacjom środki z *ROHiS 2020* i *PROO 2021* na realizację rządowych programów wsparcia, stosownie do zasad w nich określonych. Przyjęty przez NIW system rozliczania dotacji wymaga doskonalenia. Jego celem ma być zapewnienie, aby beneficjenci prawidłowo wykorzystywali środki publiczne przekazane przez Kancelarię.

Instytut, zgodnie z zasadami określonymi w programach rządowych, tj. na podstawie regulaminów zatwierdzonych przez Radę NIW, po przeprowadzeniu otwartych konkursów, przekazał środki otrzymane z KPRM na realizację:

- a) Rządowego Programu Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018-2030. Opisane przez beneficjentów programu we wnioskach i sprawozdaniach zadania wpisywały się w cel programu, jakim jest rozwój organizacji harcerskich jako strategicznych partnerów państwa w rozwoju i wychowaniu młodych ludzi;
- b) Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO. Opisane przez beneficjentów programu we wnioskach i sprawozdaniach zadania wpisywały się w cel programu, jakim jest wsparcie rozwoju instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenie ich udziału w życiu publicznym i upowszechnieniu demokratycznych norm obywatelskich.

Informacje nt. zakresu zrealizowanych przez beneficjentów działań i wydatkowanych środków w większości nie były potwierdzane dokumentacją źródłową.

2. [weryfikacja sprawozdań beneficjentów przez NIW] Sposób weryfikacji przez NIW sprawozdań beneficjentów oparty o oświadczenia przedstawicieli organizacji nie zapewnia informacji nt. wykorzystania dotacji. Instytut nie weryfikował na etapie analizy sprawozdań beneficjentów ich wydatków pod względem celowości, oszczędności, terminowości ponoszenia, osiągnięcia wymaganych wskaźników rezultatu, jak również właściwego podziału środków na bieżące i majątkowe. Jednostka nie stosowała również innych mechanizmów czy narzędzi służących zapewnieniu prawidłowości w tym zakresie.

¹⁷ W rozliczeniu dotacji na 31 grudnia 2021 r. była to kwota 5.327.718,62 zł (po 31 grudnia 2021 r. w ramach priorytetu 1a zwrócono 21.262,97 zł dotacji i 432,15 zł odsetek).

¹⁸ W rozliczeniu dotacji na 31 grudnia 2021 r. była to kwota 900.000 zł (po 31 grudnia 2021 r. w ramach priorytetu 2a zwrócono 11.680,12 zł dotacji, bez odsetek).

¹⁹ W rozliczeniu dotacji na 31 grudnia 2021 r. była to kwota 1.540.000 zł (po 31 grudnia 2021 r. w ramach priorytetu 3 zwrócono 22.613,27 zł dotacji, bez odsetek).

²⁰ W rozliczeniu dotacji na 31 grudnia 2021 r. była to kwota 1.699.999,78 zł (po 31 grudnia 2021 r. w ramach priorytetu 4 zwrócono 8.073,88 zł dotacji i 237,16 zł odsetek).

Sposób badania przez NIW dotowanych zadań nie zapewniał, że beneficjenci faktycznie zrealizowali zadania prawidłowo. NIK sformułowała względem NIW²¹ wniosek pokontrolny w zakresie rozliczania wydatków przedkładanych przez beneficjentów zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2 *uff.* Zdaniem Instytutu²², prowadzone przez niego działania dawały pewność co do realizacji tych zasad. Wskazano, że zapewnieniu tego służył wybór do dofinansowania najwyżej ocenionych wniosków (m.in. w zakresie zasadności wydatków w stosunku do rezultatów i działań), aktualizacja budżetów z uwzględnieniem zasad wydatkowana środków publicznych przed podpisaniem umów z beneficjentami, a także weryfikacja sprawozdań, obejmująca m.in. wyjaśnienia/dokumenty dot. wydatków.

NIW w ramach zatwierdzania sprawozdań beneficjentów w większości przypadków nie badał dokumentacji źródłowej dot. realizacji zadań, tj. w ramach 23 sprawozdań poddanych kontroli (7 – *ROHiS 2020* i 16 – *PROO 2021*) Instytut nie analizował materiałów takich jak:

- 1) wyciągi z rachunków bankowych służących do obsługi dotowanego zadania (23),
- 2) umowy stanowiące podstawę wypłaty wynagrodzeń za wykonane prace lub usługi (w 22 przypadkach, w których mogły być zawarte²³),
- 3) ewidencja księgową (w 22²⁴ z 23),
- 4) faktury lub rachunki (w 18²⁵ z 23),
- 5) informacje nt. zakupionego sprzętu, w tym nazwa, firma, koszt jednostkowy (w 15²⁶ z 16²⁷ wymagających tego przypadkach),
- 6) dokumentacja potwierdzająca osiągnięcie wszystkich wskaźników rezultatu (w 14²⁸ na 20 wymagających tego sprawozdaniach²⁹). W tych przypadkach ograniczano się do weryfikacji wybranej dokumentacji dot. niektórych wskaźników lub nie badano jej w ogóle (7)³⁰.

Wyjaśniono³¹, że przyjęty system weryfikacji sprawozdań wynika z wprowadzonych w 2018 r. zmian przepisów prawa³². NIW wskazał, że *rozporządzenie ws. wzorów ofert, umów i sprawozdań dot. zadań publicznych*³³ nie przewiduje możliwości żądania dokumentów do sprawozdania. Zwrócono uwagę, że wzór umowy o realizację zadania, stanowiący załącznik do tego rozporządzenia, określa, że akceptacja sprawozdania i rozliczenie dotacji polega na weryfikacji założonych w ofercie rezultatów i działań zleceniobiorcy. W efekcie, na podstawie wprowadzonych zmian przepisów, w części merytorycznej sprawdzane są – na podstawie treści sprawozdania – zrealizowane działania i ich rezultaty, a w części finansowej – wydatkowanie środków zgodnie z przeznaczeniem, w przyznanej wysokości, w terminie realizacji zadania. Jak wskazano, czynności związane z weryfikacją dokumentów źródłowych zostały przeniesione do etapu czynności kontrolnych. Zaznaczono, że zgodnie z art. 7 Kodeksu cywilnego, jeżeli ustawa uzależnia skutki prawne od dobrej lub złej wiary, domniemywa się istnienie dobrej wiary.

Zdaniem NIW³⁴, weryfikacja kryteriów takich jak celowość, terminowość i oszczędność wydatków dokonywana jest na podstawie sprawozdań beneficjentów, składanych w oparciu o wnioski, oceniony merytorycznie i formalnie przez panel ekspertów przed podpisaniem umowy. Instytut uważa³⁵, że weryfikując sprawozdania, nie powinno się żądać dodatkowych dokumentów poza samym sprawozdaniem, jeżeli w opinii osoby weryfikującej takie uzupełnienie nie jest niezbędne.

Uproszczenie wzorów sprawozdań nie ogranicza uprawnienia NIW do żądania od beneficjentów dodatkowych informacji lub materiałów, wynikających z innych narzędzi (np. postanowień umów). *Rozporządzenie ws. wzorów ofert, umów i sprawozdań dot. zadań publicznych* nie przewiduje żądania dokumentów do sprawozdania, ale też nie zabrania ich pozyskiwania. Za niewłaściwe należy uznać również przenoszenie ewentualnej weryfikacji dokumentów źródłowych do etapu kontroli w szczególności z uwagi na ich niewielką skalę (w ramach 100 umów zawartych z beneficjentami obydwu dotacji do momentu zakończenia kontroli KPRM NIW przeprowadził kontrolę tylko 1 beneficjenta). W efekcie działalność kontrolna NIW nie zapewniała prawidłowości rozliczania badanych dotacji. Tym samym przyjęty przez Instytut system, w którym rozliczano dotacje na podstawie oświadczeń beneficjentów, zawierających niejednokrotnie nieprecyzyjne informacje, bez badania dokumentacji, z nieznaczną liczbą kontroli, nie umożliwia racjonalnego zapewnienia, że dotacje wydatkowano prawidłowo. Jeśli Jednostka uznała badanie

²¹ Wystąpienie pokontrolne NIK z 21 stycznia 2020 r. znak: KAP.411.001.02.2019 dot. współpracy organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi.

²² Pismo Dyrektora NIW z 24 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(12).

²³ Z wyjątkiem umowy dostawy nr: 313/PROO/5/2021, w której zakupiono kuchenkę.

²⁴ Z wyjątkiem umowy nr 313/PROO/5/2021, w której beneficjent przedstawił *Zestawienie przychodów i kosztów*.

²⁵ Dotyczy wszystkich 7 umów z beneficjentami programu *ROHiS 2020* oraz 11 umów z beneficjentami programu *PROO 2021* nr: 48/PROO/1a/2021; 23/PROO/1a/2021; PROO4/4/2021; 56/PROO/1a/2021; PROO4/10/2021; PROO4/2/2021; PROO4/5/2021; PROO3/14/2021; 38/PROO/1a/2021; PROO4/13/2021; 33/PROO/1a/2021.

²⁶ Dotyczy wszystkich 7 umów z beneficjentami programu *ROHiS 2020* oraz 8 umów z beneficjentami programu *PROO 2021*: 48/PROO/1a/2021; 23/PROO/1a/2021; 1/PROO/2a/2021; PROO4/4/2021; PROO3/14/2021; 38/PROO/1a/2021; 33/PROO/1a/2021; 4/PROO/1a/2021.

²⁷ Dotyczy wszystkich 7 umów z beneficjentami programu *ROHiS 2020* oraz 9 umów z beneficjentami programu *PROO 2021*: 48/PROO/1a/2021; 23/PROO/1a/2021; 1/PROO/2a/2021; PROO4/4/2021; PROO3/14/2021; 38/PROO/1a/2021; 33/PROO/1a/2021; 4/PROO/1a/2021; 313/PROO/5/2021.

²⁸ Umowy dotacji nr ROHiS/2020/2, ROHiS/2020/3, ROHiS/2020/4, ROHiS/2020/5, ROHiS/2020/6, ROHiS/2020/7, 48/PROO/1a/2021, PROO4/4/2021, PROO4/10/2021, PROO4/5/2021, PROO3/14/2021, PROO4/13/2021, 23/PROO/1a/2021; 56/PROO/1a/2021.

²⁹ Na 23 umowy w przypadku 3 zawartych w ramach priorytetu 5 programu PROO 2021 (Wsparcie doraźne) podanie wskaźników rezultatu nie było wymagane.

³⁰ Dotyczy umów nr: 23/PROO/1a/2021; 56/PROO/1a/2021, ROHiS/2020/2, ROHiS/2020/3, ROHiS/2020/4, ROHiS/2020/5, ROHiS/2020/6.

³¹ Pismo Dyrektora NIW z 5 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(7) i Zastępcy Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(3).

³² Do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w miejsce rozporządzeń ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego wydano rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego. Rozporządzenia te wprowadziły m.in. nowe wzory ofert, umów i sprawozdań z realizacji zadań publicznych.

³³ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. ws. wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz.U. z 2018 r. poz. 2057).

³⁴ Pismo Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5).

³⁵ Pismo Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5).

dokumentacji na etapie rozliczania dotacji za zbędne, powinna innymi narzędziami zapewnić funkcjonowanie adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w tym obszarze, czego jednak nie uczyniono.

Jednocześnie nie można zgodzić się, że np. celowość czy oszczędność wydatków oceniono w wystarczającym zakresie na etapie analizy wniosku organizacji, ponieważ w większości kontrolowanych wniosków nie podawano szczegółowo, jaki zaplanowano sprzęt do kupienia ani po jakich cenach.

3. [celowość i gospodarność wydatków] Przyjęty sposób rozliczania dotacji oparty o oświadczenia beneficjentów, bez systemowego badania dokumentów, w szczególności przy ogólnych opisach we wnioskach *ROHiS 2020*, nie pozwalał NIW oraz KPRM na rzetelną ocenę sprawozdań. W konsekwencji nie można zbadać, czy przedstawione w części przypadków wydatki przyczyniły się do realizacji zadań i były celowe lub gospodarne. Jednocześnie, w efekcie nieunormowanego procesu zatwierdzania sprawozdań, wystąpiły sytuacje, w których niezależnie od możliwości weryfikacji dokumentacji źródłowej, nie wyjaśniano budzących wątpliwości zagadnień. Jako przykłady takich sytuacji można podać:

- zakupy, które nie zostały wprost wskazane we wniosku beneficjenta, a dotyczyły 5 samochodów, karetki, jachtu oraz drewnianych domków,
- wydatki na nieprzewidziane we wniosku usługi gastronomiczne,
- budzącą wątpliwości realizację celów spotkań lobbingowych,
- jakość rezultatu w postaci strategii dot. budowy kapitału żelaznego w kontekście wysokiego kosztu jego powstania.

Jedna z organizacji harcerskich³⁶ w sprawozdaniu wskazała, że z dotacji zakupiła m.in. 5 samochodów i karetkę, jacht, domki drewniane/środki służące do ich budowy oraz zbudowała/zmodernizowała budynki lub ich części, mimo że we wniosku nie przewidziano takich kosztów. NIW ocenił te wydatki za zasadne, gdyż uznał, że były zgodne z programem *ROHiS*, tj. służyły wsparciu organizacji w rozwoju infrastruktury³⁷.

W przypadku jednego z beneficjentów programu *PROO 2021*³⁸ NIW dysponował dokumentacją źródłową przewidzianą we wniosku o realizację zadania. Organizacja ta zaplanowała dla działania pn. „Opracowanie zasad inwestowania i pomnażania kapitału żelaznego” m.in. koszt ewentualnego cateringu. W sprawozdaniu rozliczono jednak usługi gastronomiczne (świadczony w restauracji) w kwocie 2.205 zł. Zdaniem NIW³⁹ cel przeznaczenia środków był tożsamy dla obydwu usług, tj. z punktu widzenia rezultatów zadania i celów programu różnica między tymi usługami ma charakter techniczny – nie jest to koszt merytoryczny.

Ten sam beneficjent programu *PROO 2021* rozliczył 10 spotkań lobbingowych, o łącznej wartości 5.000 zł, spośród których w 6 (o łącznym koszcie 3.010 zł) uczestniczyły wyłącznie osoby związane z organizacją lub osoby o takim samym jak one nazwisku. NIW wystąpił do beneficjenta o wyjaśnienie tej sprawy i bezkrytycznie przyjął informację⁴⁰, że w każdym ze spotkań brały udział osoby lobbowane, pracujące na co dzień i działające na rzecz organizacji katolickich. Wg NIW⁴¹: *spotkania miały na celu zbudowanie społeczności przyjaciół Stowarzyszenia, która po zakończeniu projektu stanowić będzie trzon grupy wsparcia, która wspierać będzie finansowo i organizacyjnie działania przyszłościowej budowy kapitału żelaznego. Zrealizowane spotkania wprost przyczyniły się do osiągnięcia rezultatów zadania.*

Wspomniany beneficjent zaplanował również 3 działania polegające na opracowaniu odpowiednio: „wieloletniego projektu kompleksowego programu utworzenia i budowania kapitału żelaznego”, „dokumentacji służącej do zarządzania kapitałem żelaznym wraz ze strukturą prawno-księgową” oraz „strategii inwestowania i pomnażania kapitału żelaznego”, na łączną kwotę 49.000 zł. W sprawozdaniu podano, że w ramach łącznie 37 spotkań/szkoleń/konsultacji w miejsce trzech dokumentów opracowano jeden pn. „Strategia pozyskiwania i budowy kapitału żelaznego”. Rezultat działań nie budził wątpliwości NIW, ponieważ w jego ocenie⁴² strategia spełniała założenia merytoryczne określone we wniosku. Ponadto Instytut uważa, że koszty związane były z pracami merytorycznymi nad przygotowaniem dokumentu, a sam dokument jest jedynie efektem tych działań.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Instytutu, ponieważ nie każdy wydatek związany z realizacją zadania można uznać za celowy i zasadny. Za wydatki celowe uznaje się jedynie takie, które zostały ściśle określone we wniosku o realizację zadania. Przeciwna interpretacja powodowałaby dowolność wydatkowania środków z dotacji, jedynie pod warunkiem wpisywania się w cele zadania lub programu. Tym samym, zakup – niezależnie od przedmiotu – czy to samochodu czy też usług gastronomicznych, nie powinien zostać zakwalifikowany do rozliczenia, jeśli nie był przewidziany w zaakceptowanym przez NIW wniosku. Podobnie nie każdy dokument, w którym wspomina się o strategii, planach czy organizacji działań można uznać za strategię, wieloletni projekt kompleksowego programu czy dokumentację dot. zarządzania kapitałem ze strukturą prawno-księgową. We wspomnianych przypadkach uwagę

³⁶ Umowa nr ROHiS/2020/1.

³⁷ Pismo Zastępy Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(3).

³⁸ Umowa nr 1/PROO/2a/2021.

³⁹ Pismo Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5).

⁴⁰ Pismo Dyrektora NIW z 27 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5).

⁴¹ Pismo Dyrektora NIW z 27 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5).

⁴² Pismo Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5).

zwraca przede wszystkim tryb ich przyjęcia bez szczegółowej weryfikacji. Nawet przy pozytywnej ocenie treści dokumentu należy ocenić, czy koszt jego powstania był adekwatny do rezultatu. Jednocześnie, w przypadku pozyskiwania wyjaśnień od beneficjentów, ich analiza powinna być prowadzona ze starannością, prowadzącą do usunięcia wszelkich wątpliwości w badanym temacie, czego w kontrolowanej sprawie zabrakło.

4. [wskaźniki rezultatów] Sposób rozliczania beneficjentów przez Instytut nie gwarantował potwierdzenia, że organizacje faktycznie osiągnęły deklarowane w sprawozdaniach wskaźniki rezultatu. W NIW nie funkcjonowały rozwiązania systemowe, określające jakie dokumenty i w jakiej liczbie oraz w jaki sposób powinny być weryfikowane, aby z odpowiednim prawdopodobieństwem zapewnić, że wskaźniki rezultatów faktycznie zostały osiągnięte. Wystąpiły też przypadki, w których osiągnięcie wskaźników rezultatów nie zostało wystarczająco przeanalizowane ani wyjaśnione, pomimo że Instytut dysponował materiałem budzącym wątpliwości lub miał dostęp do efektów działań za pośrednictwem strony internetowej beneficjenta.

W ramach *PROO 2021* jeden z beneficjentów⁴³ dla 3 działań określił jako wskaźnik liczbę spotkań/szkoleń/konsultacji itp., która łącznie miała wynieść 37. Z otrzymanej ze sprawozdaniem dokumentacji wynikało ryzyko, że liczba tych spotkań mogła być zawyżona, ponieważ w tym samym miejscu i składzie osobowym miały odbyć się 3 spotkania i 3 szkolenia (np. 7 grudnia 2021 r.) lub 3 spotkania i 3 konsultacje (29 grudnia 2021 r.). NIW nie dostrzegł ryzyka w tym zakresie i nie wyjaśniał tej kwestii.

Kolejny z beneficjentów *PROO 2021*⁴⁴ wykazał w sprawozdaniu, że wskaźnik pn. *Profile eksperckie na portalu* został osiągnięty w 100%, tj. na stronie internetowej umieszczono 52 profile przy założonych 50 w 2021 r. i 130 w 2022 r. W czasie kontroli KPRM (28 września 2022 r.) stwierdzono, że na wspomnianej stronie znajdowały się tylko 33 profile. Na etapie rozliczenia sprawozdania za 2021 r. nie sprawdzano w Internecie osiągnięcia wskaźnika.

Wyjaśniono⁴⁵, że wskaźniki weryfikowano na podstawie sprawozdań beneficjentów, którzy oświadczyli, że działania i przypisane im rezultaty zrealizowano zgodnie z wnioskiem. Jednocześnie zaznaczono, że informacje umieszczone na stronie internetowej wg stanu na 28 września 2022 r. nie muszą odpowiadać tym, które znajdowały się tam 31 grudnia 2021 r.

Potwierdzenie terminowego osiągnięcia rezultatów jest jednym z najistotniejszych aspektów rozliczenia dotacji, dlatego okoliczność, że informacje zamieszczane na stronie internetowej ulegają zmianie powinna być tym bardziej brana przez NIW pod uwagę w trakcie zatwierdzania sprawozdań beneficjentów.

Należy podkreślić, że istotnym jest systemowe podejście do badania dokumentacji określającej wskaźniki rezultatów. Nie chodzi o to, by standaryzować, czy też narzucać organizacjom rezultaty w programach horyzontalnych, ale ustanowić system weryfikacji sprawozdań beneficjentów. Niezależnie od obszaru/programu którego dotyczy, powinien pozwalać w podobny sposób analizować stopień realizacji wskaźników (np. poprzez zasady dotyczące badania kluczowych lub najbardziej ryzykownych wskaźników, udziału wskaźników weryfikowanych do wskaźników ogółem, czy też zasady pozyskiwania dokumentacji lub sprawdzania danych ze źródeł ogólnodostępnych).

5. [wydatki bieżące i majątkowe] Prowadzona przez NIW analiza kwalifikowania przez beneficjentów wydatków jako bieżące albo majątkowe nie zapewniała prawidłowości podziału środków w tym zakresie, a w ramach programu *ROHiS 2020* Instytut nie dysponował pełną wiedzą, na co konkretnie beneficjenci wydatkowali środki. Z kolei w 2 przypadkach dot. umów *PROO 2021* nie podjęto żadnych działań weryfikacyjnych dotyczących charakteru wydatku, mimo że informacje od beneficjentów budziły uzasadnione wątpliwości w zakresie prawidłowości zakwalifikowania wydatku jako majątkowego.

Wydatki majątkowe, w przeciwieństwie do wydatków bieżących, są to środki ściśle określonego rodzaju i wartości, m.in. środki trwałe o wartości przekraczającej 10.000 zł⁴⁶. NIW wyjaśnił⁴⁷, że weryfikację prawidłowości kwalifikowania wydatków jako bieżące i majątkowe prowadzono podczas oceny wniosków przez ekspertów, a następnie w ramach zatwierdzenia sprawozdania – na podstawie oświadczeń beneficjentów o zgodności informacji ze stanem faktycznym i prawnym.

W ramach programu *ROHiS* w 2020 r. 4 beneficjentów rozliczyło oprócz wydatków bieżących również wydatki majątkowe. We wnioskach ani sprawozdaniach beneficjentów nie wskazywano szczegółowo, jakie konkretnie wydatki zakwalifikowano jako majątkowe oraz jaka była wartość poszczególnych wydatków. Wskazywano jedynie ogólnie np. na doposażenie biura, rozwój zaplecza lokalowego i obozowego, czy remonty.

⁴³ Umowa nr 1/PROO/2a/2021.

⁴⁴ Umowa nr PROO4/5/2021.

⁴⁵ Pismo Dyrektora NIW z 5 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(7) i z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5).

⁴⁶ Wydatki inwestycyjne oraz wydatki na zakupy inwestycyjne. Jako zakupy inwestycyjne należy rozumieć środki trwałe niezaliczane do pierwszego wyposażenia, których wartość początkowa jest wyższa od kwoty określonej w art. 16 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (10.000,00 zł), a odpisy amortyzacyjne od tych środków nie są dokonywane jednorazowo. Są to środki trwałe, które posiadają postać rzeczową, z wyjątkiem elementów ściśle określonych w ustawie o rachunkowości, posiadają przewidywany okres ich ekonomicznej użyteczności dłuższy niż rok, są kompletne i zdolne do użytku, są przeznaczone na potrzeby jednostki. Do wydatków inwestycyjnych zalicza się koszty poniesione na wytworzenie środków trwałych lub na ulepszenie już istniejących środków trwałych.

⁴⁷ Pismo Zastępcy Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(3).

Wyjaśniono⁴⁸, że szczegółowość informacji zawartej we wniosku zależy od wnioskodawcy, a w ramach sprawozdań, w których wydatki wskazywane są jako bieżące lub majątkowe, beneficjenci potwierdzają zgodność podanych informacji ze stanem prawnym i faktycznym.

Nie można zgodzić się, że szczegółowość wniosków zależy jedynie od wnioskodawców, ponieważ to NIW jako Instytucja Zarządzająca programem *ROHiS* ma obowiązek w szczególności: opracowywać regulaminy konkursów regulujących zasady przyznawania dotacji oraz zawierających kryteria i procedury wyboru organizacji uzyskujących wsparcie w poszczególnych konkursach, czy też określić kryteria kwalifikowalności beneficjentów, działań oraz wydatków w przyznawanych dotacjach⁴⁹. Tym samym należy określić co powinno znaleźć się we wnioskach składanych przez beneficjentów.

W ramach prowadzonych konkursów NIW ma obowiązek dokonać rzetelnej analizy i oceny złożonych wniosków, a na etapie rozliczania środków sumiennie zweryfikować, czy zostały one przeznaczone na wydatki zgodnie z przyjętymi założeniami, w tym które z nich zostały zakwalifikowane jako wydatki bieżące, a które jako majątkowe.

W dwóch sprawozdaniach z programu *PROO 2021* nie budziło wątpliwości NIW:

- 1) wykazanie wydatku bieżącego pn. sprzęt multimedialny w kwocie 62.204 zł, bez określenia ile, jakiego sprzętu, o jakiej jednostkowej wartości zakupiono⁵⁰;
- 2) przyjęcie za wydatek bieżący zakupu komputera z programem i kartą, który wykazano na fakturze w jednej pozycji w kwocie 11.500 zł (umowa nie przewidywała wydatku majątkowego w tym działaniu)⁵¹.

Wyjaśniono⁵², że NIW nie miał podstaw, aby uznać, że oświadczenia beneficjentów mogły być niezgodne ze stanem faktycznym. W przypadku zakupu jednostki komputerowej zaznaczono, że w uwagach dokumentu znajdowała się informacja, że w skład tej pozycji oprócz komputera wchodził program, karta oraz kufer przenośny.

W ocenie KPRM NIW miał podstawy do wyjaśnienia charakteru wydatków w dwóch sprawozdaniach *PROO 2021*, ponieważ wartość tych wydatków, przewyższająca 10.000 zł, budziła uzasadnione wątpliwości co do ich bieżącego charakteru. Instytut nie podjął działań w celu pozyskania informacji, jaki sprzęt zakupiono o łącznej wartości 62.204 zł i w jakiej jednostkowej kwocie albo jak został zaksięgowany wydatek zafakturowany w kwocie 11.500 zł.

6. [terminowość wydatków] Terminowość wydatkowania środków publicznych nie była przez NIW weryfikowana (*ROHiS 2020*) lub badano ją w ograniczonym zakresie (5 z 16, tj. 31% sprawozdań *PROO 2021*). Instytut w 5 przypadkach sprawdzał termin ponoszenia wydatków w okresie realizacji zadania, ale nie weryfikował dowodów księgowych pod względem ich zgodności ze wszystkimi wymogami określonymi w § 4 ust. 3 lub § 5 ust. 3 umów z beneficjentami⁵³ (np. w zakresie dekretacji księgowych). W efekcie przyjętego sposobu weryfikacji dokumentacji tylko w jednym przypadku, w którym NIW otrzymał od beneficjenta komplet faktur, zakwestionowano wydatek poniesiony po terminie realizacji zadania i uzyskano zwrot dotacji w wysokości 490 zł.

Na 23 sprawozdania beneficjentów NIW tylko w 5 przypadkach dysponował fakturami⁵⁴ i w 4 – potwierdzeniami zapłaty⁵⁵ w ramach programu *PROO 2021*. W jednej z tych spraw beneficjent przesłał razem ze sprawozdaniem komplet faktur, w efekcie czego NIW po ich weryfikacji uzyskał zwrot 490 zł za fakturę wystawioną po terminie realizacji zadania⁵⁶.

Z 5 sprawozdań, w których Instytut dysponował fakturami, w 2 brakowało adnotacji o sprawdzeniu pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym (łącznie 32 faktury), w 1 – brakowało dekretacji księgowej oraz w 1 – przy dekretacji księgowej brakowało miesiąca ujęcia dowodu w księgach rachunkowych oraz podpisu osoby odpowiedzialnej (31 faktur)⁵⁷, czego wymaga art. 21 ust. 1 pkt 6 *uor*. Ponadto, 2⁵⁸ faktury za szkolenia miały datę wykonania usługi odpowiednio 2 sierpnia i 15 września 2021 r., zaś z dokumentacji merytorycznej wynikało, że szkolenia odbyły się 28-29 września 2021 r. Instytut nie badał tych kwestii. W ocenie NIW⁵⁹ weryfikacja sprawozdania w części finansowej polega na zbadaniu wydatkowania środków zgodnie z przeznaczeniem, w odpowiedniej wysokości i terminie. Pozostałe kwestie formalne związane z dokumentacją księgową badane są na etapie kontroli.

Nie można uznać, że porównanie informacji z wniosku beneficjenta i sprawozdania jest wystarczające dla oceny wydatkowania środków zgodnie z przeznaczeniem, w odpowiedniej wysokości i terminie, bez badania dowodów w tym zakresie. Jednocześnie NIW, dysponując dokumentacją od beneficjenta, powinien poddawać ją całościowemu badaniu.

⁴⁸ Pismo Zastępcy Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(3).

⁴⁹ Punkt 3.5 Ramy Programu – Rządowego Programu Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018-2030 stanowiącego załącznik do Uchwały nr 138/2018 Rady Ministrów z dnia 2 października 2018 r.

⁵⁰ Umowa nr 56/PROO/1a/2021.

⁵¹ Umowa nr 1/PROO/2a/2021.

⁵² Pismo Dyrektora NIW z 5 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(7) i z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5).

⁵³ 1/PROO/2a/2021, 4/PROO/1a/2021, 313/PROO/5/2021, 314/PROO/5/2021, 315/PROO/5/2021.

⁵⁴ Umowy nr: 315/PROO/5/2021, 314/PROO/5/2021, 313/PROO/5/2021, 1/PROO/2a/2021 i 4/PROO/1a/2021.

⁵⁵ Umowy nr: 315/PROO/5/2021, 314/PROO/5/2021, 313/PROO/5/2021 i 4/PROO/1a/2021.

⁵⁶ Umowa nr 1/PROO/2a/2021.

⁵⁷ Uwagi dotyczą umów nr 1/PROO/2a/2021 i 313/PROO/5/2021.

⁵⁸ Faktura nr 01/08/2021 i 01/09/2021.

⁵⁹ Pismo Dyrektora NIW z 27 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5).

Nie znajduje uzasadnienia tylko częściowe badanie dokumentacji, z pominięciem innych braków, mogących świadczyć o prowadzeniu dokumentacji finansowo-księgowej niezgodnie z umową.

7. [dodatkowe przychody beneficjentów] Beneficjenci obydwu programów nie wykazali żadnych przychodów, w tym z tytułu odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. Zastrzeżenia budzi, że w żadnym przypadku (z 23) kwestia ta nie była weryfikowana przez NIW⁶⁰, a wzór sprawozdania dla programu *ROHiS 2020* nie przewidywał nawet odrębnej pozycji do podania danych w tym zakresie (w przeciwieństwie do *PROO 2021*, w którym takie informacje były wymagane). Tym samym niewłaściwie monitorowano pozyskiwanie i wydatkowanie dodatkowych przychodów z tytułu przekazywanych beneficjentom środków.

Żaden z beneficjentów *ROHiS 2020* i *PROO 2021* nie wykazał dodatkowych przychodów z tytułu realizacji zadań, przy czym od beneficjentów programu *ROHiS 2020* nie wymagano podawania w odrębnej pozycji sprawozdania informacji w tym zakresie (w przeciwieństwie do *PROO 2021*). Zdaniem Instytutu⁶¹, gdyby takie przychody wystąpiły, beneficjenci *ROHiS 2020* powinni je sami podać w części opisowej sprawozdania z poszczególnych zadań, w wyniku których osiągnęliby przychody.

Nie można przyjąć, że brak informacji o uzyskaniu ewentualnych dodatkowych przychodów przez beneficjentów programu *ROHiS 2020* oznacza, że takich przychodów nie było. Informacje takie mogły nie być podawane, ponieważ brakowało wymogu w tym zakresie. Z kolei podanie informacji o braku dodatkowych przychodów przez beneficjentów *PROO 2021* nie oznacza, że są one z założenia prawidłowe. Badanie w tym zakresie powinno obejmować w szczególności wysokie kwoty dotacji, które mogą generować odsetki bankowe istotnej wielkości.

8. [terminowość zatwierdzania rozliczeń beneficjentów] Nadal do realizacji pozostają wnioski pokontrolne NIK w zakresie terminowego zatwierdzania rozliczeń dotacji. Instytut zatwierdzał większość ze sprawozdań beneficjentów (wszystkie 7 rozliczeń *ROHiS 2020* oraz 11 z 16 badanych rozliczeń *PROO 2021*, tj. łącznie 78% próby) z przekroczeniem 30-dniowego terminu określonego w art. 152 ust. 2 *ufp*. W przypadku *PROO 2021* opóźnienie wynikało z faktu, że sprawozdania wymagały wyjaśnień lub uzupełnień, a NIW nieprawidłowo liczył termin na zatwierdzanie sprawozdań w takich sytuacjach, tj. uznawał, że termin biegnie w całości na nowo od daty uzupełnienia/korekty sprawozdania lub przesłania dokumentów/wyjaśnień. Ponadto Instytut nieprawidłowo założył, że termin liczy się od momentu wpływu sprawozdania w wersji papierowej, a nie elektronicznej. Natomiast w przypadku *ROHiS 2020*, jak wyjaśniono, opóźnienie wynikało z trudności kadrowo-organizacyjnych.

NIK dwukrotnie (w 2020 r. oraz 2021 r.⁶²) sformułowała względem NIW wnioski pokontrolne w zakresie terminowego zatwierdzania rozliczeń dotacji, zgodnie z art. 152 ust. 2 *ufp*, który stanowi, że zatwierdzenie rozliczenia dotacji powinno nastąpić w terminie 30 dni od przedstawienia sprawozdania przez jednostkę. Mimo to wnioski nie zostały wdrożone.

Z 23 sprawozdań 18 (78%) zatwierdzono z naruszeniem terminu⁶³, tj. w przypadku:

1) 11⁶⁴ z 16 badanych sprawozdań *PROO 2021* za 2021 r. – termin przekroczone w 10 przypadkach od 9 do 61 dni, a w przypadku beneficjenta, względem którego NIW przeprowadził kontrolę doraźną, przekroczenie wyniosło 154 dni⁶⁵;

2) wszystkich 7 sprawozdań *ROHiS 2020* za 2020 r. – termin przekroczone o 48-49 dni.

Jak wyjaśniono⁶⁶, w efekcie wniosków NIK Instytut *poczynił wszelkie możliwe starania, aby zachować instrukcyjny termin rozliczania dotacji, m.in. poprzez intensywne monitorowanie beneficjentów i niezwłocznie zatwierdzenie sprawozdań po uzyskaniu wyjaśnień. Jak wskazano, NIW zobligowany jest do wyjaśnienia wszystkich okoliczności dot. realizowanego zadania i musi dysponować czasem odpowiednim do rzetelnego dopełnienia obowiązków, jednocześnie mając na uwadze cel, któremu służy przekazanie środków publicznych.*

Zdaniem Jednostki⁶⁷, dotacje rozliczano w ciągu 30 dni. W NIW rozpoczęcie biegu terminu liczone na nowo po każdym uzupełnieniu/korekcie sprawozdania. Taki sposób liczenia terminu uzasadniano tym, że NIW nie może zaakceptować sprawozdania wymagającego uzupełnienia/korekty. W ocenie Instytutu inna interpretacja przepisów skutkowałaby w praktyce uniemożliwieniem złożenia korekty/uzupełnienia sprawozdania. To z kolei powodowałoby konieczność wszczynania postępowań administracyjnych oraz dochodzenia zwrotu dotacji wobec niemal wszystkich beneficjentów, najczęściej w sytuacjach wymagających jedynie wyjaśnienia, co nie jest racjonalne ani celowe.

⁶⁰ Z wykorzystaniem np. wyciągów bankowych z rachunków przewidzianych do obsługi dotacji.

⁶¹ Pismo Dyrektora NIW z 5 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(7).

⁶² Wystąpienie pokontrolne NIK z 21 stycznia 2020 r. znak: KAP.411.001.02.2019 oraz z 25 lutego 2021 r. znak: KAP.410.002.01.2020 w zakresie współpracy organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi.

⁶³ Liczonego od daty przedstawienia przez beneficjenta pierwotnego sprawozdania w formie elektronicznej do daty zatwierdzenia rozliczenia przez Kierownictwo NIW.

⁶⁴ Dotyczy umów z beneficjentami nr: 48/PROO/1a/2021; PROO4/4/2021; PROO4/10/2021; PROO4/2/2021; PROO4/5/2021; 38/PROO/1a/2021; PROO4/13/2021; 33/PROO/1a/2021; 4/PROO/1a/2021; 314/PROO/5/2021; 313/PROO/5/2021.

⁶⁵ Dotyczy umowy nr 4/PROO/1a/2021.

⁶⁶ Pismo Dyrektora NIW z 24 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(12).

⁶⁷ Pismo Dyrektora NIW z 5 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(7), 12 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(10) i 24 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(12).

W kwestii wymogu składania papierowych sprawozdań (niezależnie od wymogu złożenia wersji elektronicznej) przez beneficjentów priorytetów 1-4 programu *PROO 2021* Instytut wyjaśnił⁶⁸, że pierwotnie zakładano tylko elektroniczne wersje sprawozdań, jednakże w ocenie NIW uznano za właściwsze, aby dokumenty składać w wersji papierowej z uwagi na teoretyczną możliwość uzyskania przez osoby trzecie dostępu do loginu i hasła beneficjenta. W konsekwencji dla programu *PROO 2021* nieprawidłowo liczono rozpoczęcie biegu terminu na zatwierdzenie sprawozdań beneficjentów⁶⁹ od daty przesłania papierowej wersji dokumentu, a nie elektronicznej (regulaminy konkursów wymagały tylko tej ostatniej).

W przypadku sprawozdań *ROHiS 2020* za 2020 r. zostały one zaakceptowane w komórce merytorycznej między 4 a 12 lutego 2021 r., a zatwierdzone 19 kwietnia 2021 r. (ok. 2 miesiące później). Wyjaśniono⁷⁰, że Dyrektor NIW zatwierdził rozliczenie w dniu jego dostarczenia do podpisu. Opóźnienie było spowodowane natłokiem pilnych spraw, a przygotowanie dokumentu było utrudnione wobec niedoborów kadrowych.

NIW w ramach udzielonych wyjaśnień nie podał nowych rozwiązań ani mechanizmów, które służyłyby rozwiązaniu problemu systemowego, o co wnioskował NIK. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Instytutu co do sposobu liczenia terminu na rozliczenie dotacji, ponieważ interpretacja NIW art. 152 ust. 2 *ufp* jest niezgodna z treścią tego przepisu ani jego celem. Wyznaczony ustawą termin służy dyscyplinowaniu podmiotów zatwierdzających rozliczenia dotacji, a *ufp* nie przewiduje wyjątków w tym zakresie. Jednocześnie zaznaczyć należy, że trudności kadrowo-organizacyjne nie stanowią przesłanki dla nieterminowego zatwierdzania sprawozdań, ponieważ kierownik jednostki powinien tak nią zarządzać, żeby zadania były wykonywane w terminach określonych przez stosowne regulacje prawne.

9. [kontrolę beneficjentów] Zastrzeżenia budzi jednostkowy przypadek przeprowadzenia kontroli przez NIW w badanym okresie u beneficjentów dotacji *ROHiS 2020* i *PROO 2021* na sto zawartych umów z beneficjentami obydwu dotacji. Uzupełnienia tych działań nie stanowiły prowadzone przez Instytut u beneficjentów wizyty monitorujące (łącznie 16), gdyż miały one charakter wspierający, a nie kontrolny.

W ramach *PROO 2021* Instytut przeprowadził jedną kontrolę doraźną na skutek wątpliwości powstałych przy weryfikacji sprawozdania beneficjenta⁷¹. W efekcie kwestie te zostały wyjaśnione. W pozostałym zakresie Instytut wyjaśnił⁷², że w 2021 r. i 2022 r. nie prowadzono kontroli planowych wydatkowania środków z dotacji *PROO 2021*, ponieważ stopień wykonania zadań nie był w większości zaawansowany (umowy zawarto między wrześniem a grudniem 2021 r.). NIW miał zamiar przeprowadzić 18 kontroli w 2023 r., biorąc pod uwagę zasoby kontrolne i ew. kontrole doraźne. W stosunku do poprzednich edycji programu *PROO* w latach 2020-2022 przeprowadzono kontrole części z projektów z 2019 r. i 2020 r.

W ramach *ROHiS 2020* z beneficjentami zawarto umowy na lata 2020-2021, a kontrole ich wykonania zaplanowano na ostatni kwartał 2022 r. (3) oraz na 2023 r. (4). Cykl kontroli był związany z okresem obowiązywania umów (w ramach wcześniejszej edycji konkursu na lata 2018-2019 kontrole wszystkich beneficjentów przeprowadzono w latach 2020-2021).

Jak wyjaśniono, kontrole prowadzono w oparciu o plan kontroli, tworzony na podstawie analizy ryzyka, we współpracy z komórkami merytorycznymi, z uwzględnieniem m.in. posiadanych zasobów, niezrealizowanych poprzednich kontroli planowych, wniosków ze współpracy z beneficjentami⁷³ oraz stopnia zaawansowania realizacji zadań. Prowadzono również kontrole w trybie doraźnym.

Ponadto na liczbę kontroli miał wpływ fakt, że dopiero w sierpniu 2021 r. zatrudniono pracownika na stanowisku ds. kontroli⁷⁴ (wcześniej kontrole prowadzili pracownicy biur merytorycznych). Jak wskazano, od sierpnia 2021 r. do września 2022 r. NIW przeprowadził 33 kontrole w ramach 7 programów wsparcia⁷⁵, a na 2022 r. zaplanowano 47 kontroli.

Instytut przeprowadził u beneficjentów *ROHiS 2020* i *PROO 2021* 16 wizyt monitorujących. Wyjaśniono⁷⁶, że jednostki do monitoringu zadań wybierano w oparciu o bieżącą współpracę z beneficjentami i weryfikację ich sprawozdań. Badaniu poddano 7 z 16 (44%) kart wizyt monitorujących⁷⁷. Wizyty miały charakter ogólnej oceny realizacji zadania, opartej o wyjaśnienia/oświadczenia beneficjenta oraz zapoznanie się z przykładową dokumentacją czy materiałami. Jak wyjaśniono⁷⁸, wizyty monitorujące prowadzone przez NIW mają charakter działań wspierających, a nie kontrolnych.

Instytut powinien w większym zakresie kontrolować wykonywanie dotowanych zadań w trakcie ich realizacji, w szczególności biorąc pod uwagę, że na etapie zatwierdzania sprawozdań nie prowadzono szczegółowej weryfikacji

⁶⁸ Pismo Dyrektora NIW z 12 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(9).

⁶⁹ Pismo Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5).

⁷⁰ Pismo Dyrektora NIW z 12 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(10).

⁷¹ Dotyczy umowy nr 4/PROO/1a/2021.

⁷² Pismo Dyrektora NIW z 13 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(2) i znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(6), bez daty.

⁷³ Wynikające np. z bieżącego monitoringu, analizy sprawozdań z realizacji zadania, terminowości rozliczeń, wyników wcześniejszych postępowań kontrolnych.

⁷⁴ Pismo Dyrektora NIW z 13 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(2) i znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(6), bez daty. Wcześniej to stanowisko było obsadzone jedynie krótkotrwale; kandydat wyłoniony w naborze wypowiedział stosunek pracy po 2 miesiącach zatrudnienia.

⁷⁵ Rządowy Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030, Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO, Rządowy Program Polski Inkubator Rzemiosła na lata 2021-2030, Rządowy Program Wspierania Rozwoju Międzynarodowych Domów Spotkań na lata 2021-2030, Korpus Solidarności-Rządowy Program Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Długoterminowego na lata 2018-2030, Rządowy Program Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych na lata 2020-2030, Program Wsparcia Doraźnego Organizacji Pozarządowych w Zakresie Przeciwdziałania Skutkom COVID-19.

⁷⁶ Pismo Dyrektora NIW z 26 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(4) i znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(11), bez daty.

⁷⁷ Tj. 2 karty *PROO 2021* (ze względu na liczbę działań badanym objęto wszystkie wizyty monitorujące) oraz 5 kart wizyt monitorujących *ROHiS 2020* (wybrano 3 wizyty u wszystkich beneficjentów na szczeblu centralnym (100%) oraz 2 z 9 wizyt w jednostkach terenowych dwóch organizacji – po jednej losowo wybranej w każdej z nich).

⁷⁸ Pismo Dyrektora NIW znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(6), bez daty.

prawidłowości rozliczenia dotacji. NIW w celu dokonania oceny prawidłowości wykorzystywania środków publicznych jest zobowiązany do prowadzenia kontroli beneficjentów, a skala realizowanych programów, cykl prowadzenia kontroli, czy zasoby kadrowe nie zwalniają Jednostki z tego obowiązku.

10. [system kontroli zarządczej] Za słabość systemu kontroli zarządczej, oprócz praktyki rozliczania dotacji, należy uznać również brak regulacji wewnętrznych dotyczących tego procesu. W NIW brakowało także sformalizowanego narzędzia (np. rejestru) do monitorowania terminowości zatwierdzania sprawozdań z dotacji, które służyłoby skutecznemu nadzorowi nad tym obszarem. Ponadto w przypadku *PROO 2021*, tj. programu finansowanego z dwóch źródeł, zastosowane niesformalizowane mechanizmy podziału środków nie zapobiegły powstaniu nieprawidłowości w zakresie kwalifikowania źródeł zwrotów dotacji, prowadzenia ewidencji księgowej oraz przekazywania środków za pośrednictwem rachunków bankowych (pkt. 17, 23, 24 *Wystąpienia*).

W Instytucie nie ustanowiono regulacji opisujących proces analizy, weryfikacji, akceptacji i zatwierdzania sprawozdań z wykorzystania dotacji przez beneficjentów. Jak wyjaśniono⁷⁹, *ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa o NIW ani ufp nie określa procedur opisujących proces rozliczania dotacji. W związku ze zróżnicowanym charakterem programów w NIW nie przyjęto jednej wspólnej procedury dot. tego procesu. Nie sformułowano również procedur odrębnych – dotacje są rozliczane na podstawie przyjętej praktyki, wynikającej z realizacji od 2008 r. Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Nadzór nad tym procesem sprawuje Dyrektor przez kierownika biura grantowego monitorującego stan rozliczenia sprawozdań.*

Nie ustanowiono również sformalizowanego narzędzia (np. rejestru) do monitorowania terminowości zatwierdzania sprawozdań beneficjentów; NIW nie przedstawił do kontroli materiałów w tym zakresie. Jak wyjaśniono⁸⁰, monitoring prowadzony jest na podstawie wewnętrznych rozwiązań wypracowanych przez dane biuro, które Jednostka opisała jako *zgodne z metodyką zarządzania projektami i procesami PMI wynikającymi z praktyki instytucjonalnej*, bez podania konkretnych rozwiązań.

Dla programu *PROO 2021*, który był finansowany z dwóch źródeł, tj. dotacji KPRM oraz FWRSO, nie wdrożono formalnych procedur dot. rozdziału środków. Instytut wyjaśnił⁸¹, że przy podziale środków kierował się charakterem zaplanowanych wydatków (z dotacji celowej przewidziano wyłącznie wydatki bieżące), jak również możliwością jak najszybszego wypłacenia środków beneficjentom. Przyjęte rozwiązania nie zapobiegły opisanym w *Wystąpieniu* nieprawidłowościom, takim jak błędne zaksięgowanie 5 badanych zwrotów, dokonanie 2 badanych zwrotów dotacji do KPRM jako środków FWRSO oraz dokonywanie zwrotów z różnych rachunków bankowych na niewłaściwy rachunek KPRM. Wyjaśniono⁸², że w 2022 r. podjęto działania w celu prawidłowego i precyzyjnego rozliczania zadań finansowanych z dotacji oraz FWRSO. Wprowadzono nowy system finansowo-księgowy, powiązany z generatorem wniosków i sprawozdań oraz systemem księgowym. W ocenie NIW minimalizuje on ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

Należy zgodzić się z Kontrolowanym, że przepisy prawa nie określają wymagań ws. procedur rozliczania dotacji, z tego też względu kierownik jednostki sektora finansów publicznych powinien uregulować ten obszar wewnętrznie. Stosownie do art. 68 *ufp* kierownik jednostki zobowiązany jest do podejmowania działań służących zapewnieniu adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej dla realizacji celów i zadań jednostki w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Procedury wewnętrzne, regulujące istotny obszar działalności jednostki, powinny stanowić wyraz takiego działania, podobnie jak jednolite narzędzie (np. rejestr) do monitorowania przez kierownictwo NIW terminowości zatwierdzania sprawozdań beneficjentów w celu zapewnienia zgodności działalności Instytutu z art. 152 ust. 2 *ufp*. Ponadto powołanie się na ogólne zasady zarządzania projektami przez poszczególne biura Instytutu nie świadczy o prawidłowości działań Jednostki – w szczególności w sytuacji, w której nie przedstawiono do kontroli materiałów prezentujących prowadzony monitoring. Należy podkreślić, że wprowadzenie wewnętrznych procedur nie powoduje automatycznie dysfunkcji biurokratycznych i usztywnienia funkcjonowania urzędu, ale służy zapewnieniu jednolitej realizacji zadań zgodnie z najlepszymi praktykami, według przejrzystych zasad, jak również zapewnia ciągłość funkcjonowania jednostki niezależnie od fluktuacji kadr.

Zawieranie umów z beneficjentami i ich realizacja

11. [umowy z beneficjentami] Nieprawidłowym było zawarcie przez Instytut bez podstawy prawnej 5 umów na kwotę 704.900 zł (7,4% z przekazanej dotacji) z organizacjami na wsparcie budowy początkowych kapitałów żelaznych oraz przekazanie im środków z dotacji, pomimo że dopiero miesiąc później NIW podpisał z KPRM aneks do umowy

⁷⁹ Pismo Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5).

⁸⁰ Pismo Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5) i z 12 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(10).

⁸¹ Pismo Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5) i z 5 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(7).

⁸² Pismo Dyrektora NIW znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(11), brak daty.

PROO 2021, który pozwalał na przekazanie tych środków w ramach priorytetu nr 2a⁸³. W efekcie NIW wydatkował część dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym w obowiązującej w tym czasie umowie *PROO 2021*, co naruszało art. 168 ust. 4 *ufp*, stanowiący, że wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona.

Plan finansowy *PROO* uwzględniał wydatki na priorytet 2a, jednakże miały one pochodzić z FWRSO, ponieważ w umowie *PROO 2021* z 24 sierpnia 2021 r. dla tego priorytetu nie przewidziano środków z dotacji celowej. Mimo to Instytut 16 września 2021 r. podpisał 5 umów⁸⁴ z beneficjentami w ramach priorytetu 2a na wsparcie budowy początkowych kapitałów żelaznych i przekazał na ten cel środki z dotacji celowej, a dopiero miesiąc później, tj. 19 października 2021 r., podpisał aneks do umowy z KPRM, którym umożliwiono wykorzystanie dotacji celowej również na priorytet 2a.

Jak wyjaśniono⁸⁵, wspomniane umowy z beneficjentami podpisano po przeprowadzeniu otwartego konkursu, ich wartość mieściła się w planie finansowym programu *PROO 2021* i planie finansowym NIW. Termin zawarcia umów wynikał ze skomplikowanego charakteru finansowania programu, tj. wprowadzenie zmian w realizacji programu wymagało: zmiany planu finansowego tego programu, planu finansowego NIW oraz planu finansowego FWRSO (zmianę ostatniego z nich zatwierdzono 19 października 2021 r.). Decyzję o wcześniejszym rozdysponowaniu środków podjęto, ponieważ – zdaniem NIW – wydłużenie podpisania umów negatywnie wpłynęłoby na realizację projektów. Ponadto wskazano, że stan epidemii Covid-19 wymagał od NIW dużej elastyczności w realizacji zadań przy zachowaniu procedur wynikających z *ufp*.

NIW do czasu podpisania aneksu do umowy z KPRM nie miał podstaw prawnych do wykorzystania dotacji celowej na priorytet 2a. Skomplikowany charakter finansowania zadania, opóźnienie w realizacji projektów czy stan epidemii nie stanowią uzasadnienia dla przekazywania środków dotacji niezgodnie z umową.

12. NIW przekazywał dotacje beneficjentom *ROHiS 2020* i *PROO 2021* na podstawie pisemnych umów, zgodnych z wzorami ustalonymi w regulaminach konkursów, w wymaganej wysokości i terminie, co było działaniem prawidłowym. Wystąpił jednostkowy przypadek (na 23 badane umowy), w którym Instytut nie zapewnił zgodności między kwotą dotacji wskazaną w umowie i w jej załączniku, tj. wniosku o udzielenie dotacji, którego nie zaktualizowano do wartości przyznanych w umowie środków.

Z beneficjentami programu *ROHiS 2020*, w całości finansowanego z dotacji KPRM, zawarto w 2020 r. 7 umów na okres dwuletni (od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r.). Wszystkie dotacje przewidziane na 2020 r. przekazano beneficjentom w ustalonej wielkości, jednorazowo, w terminie określonym w umowach (21 dni od zawarcia umowy)⁸⁶.

Z beneficjentami programu *PROO 2021*, którzy otrzymali środki z dotacji KPRM w 2021 r., zawarto 93 umowy. Zbadane dotacje (16) obejmowały zadania w ramach 5 priorytetów (1a, 2a, 3, 4 i 5) przewidziane do realizacji od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r. Beneficjentom przekazano w 2021 r. dotacje jednorazowo, w terminie określonym w umowach (21 dni od zawarcia umowy) lub niezwłocznie⁸⁷. Środki przelano w ustalonej umowami wielkości, przy czym w jednym przypadku⁸⁸ kwota dotacji z umowy (7.000 zł) nie zgadzała się z kwotą wynikającą z wniosku, który był załącznikiem do tej umowy (9.929 zł). Jak wyjaśniono⁸⁹, różnica wynikała z faktu, że był to ostatni zakwalifikowany wniosek i dostępne środki pozwoliły na przekazanie beneficjentowi kwoty 7.000 zł. W efekcie zadanie wykonano w mniejszym zakresie, proporcjonalnym do wartości udzielonej dotacji.

13. [zmiany umów z beneficjentami] Instytut prawidłowo przedłużył wszystkim beneficjentom *ROHiS 2020* termin na złożenie sprawozdań. Natomiast nie zrealizował wniosku KPRM dotyczącego zmiany wszystkich umów z beneficjentami *PROO 2021*, w których zostały błędnie lub niejednoznacznie wskazane źródła finansowania (zmieniono tylko 3 z 93 umów, w tym jedną, poddaną badaniu, błędnie), w efekcie dalej występowały nieprawidłowości w tym obszarze (11 z 16 badanych umów). W pozostałym zakresie wprowadzano pisemne zmiany umów na podstawie uzasadnionych wniosków beneficjentów (10 aneksów z 2020 r. w ramach *ROHiS 2020* oraz 2 aneksy z 2021 r. na 16 badanych umów w ramach *PROO 2021*).

Jak, wyjaśniono⁹⁰, NIW podjął decyzję o wydłużeniu beneficjentom *ROHiS 2020* terminu na złożenie sprawozdań w oparciu o art. 15 *zzl* i art. 15 *zzzzzb ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z Covid-19*⁹¹. Termin ten przedłużono e-mailem; zdaniem Instytutu zmiana ta nie wymagała aneksowania umów, ponieważ wspomniane przepisy nie wskazują na konieczność zmian umów w zakresie przedłużenia terminu na złożenie sprawozdania.

⁸³ Dot. dotacji operacyjnych na wsparcie budowy początkowych kapitałów żelaznych.

⁸⁴ Umowy nr 2/*PROO/2a/2021*, 3/*PROO/2a/2021*, 4/*PROO/2a/2021*, 5/*PROO/2a/2021*, 6/*PROO/2a/2021*.

⁸⁵ Pismo Dyrektora NIW z 26 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(4).

⁸⁶ Umowy zawarto 6 lub 17 kwietnia 2020 r., a środki przekazano 24 kwietnia 2020 r., tj. w terminie 7 lub 18 dni od podpisania umów.

⁸⁷ Umowy zawarto w różnych terminach, a środki przekazano od dnia podpisania umów do 4 dni później. W 3 badanych umowach dot. priorytetu 5 – *Wsparcie doraźne* nie wskazano terminu na przekazanie środków – w tych przypadkach dotacje przekazano beneficjentom w dniu podpisania umowy albo następnego dnia.

⁸⁸ Umowa nr 314/*PROO/5/2021*.

⁸⁹ Pismo Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5).

⁹⁰ Pismo Zastępcy Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(3) i z 6 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(8).

⁹¹ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095, tj. ze zm.).

KPRM w ramach zastrzeżenia do sprawozdania z wykorzystania dotacji *PROO 2021*⁹² zwróciła się do NIW z wnioskiem o prawidłowe wskazywanie źródeł finansowania w umowach z beneficjentami tego programu. Zdaniem NIW⁹³ umowy dotacyjne sporządzono zgodnie z prawem, ponieważ ani art. 151 *ufp*, ani *rozporządzenie ws. FWRSO*⁹⁴ nie nakazują wskazywania źródeł finansowania, jednakże Instytut zaplanował zmianę wzorów umów, aneksował 3 wskazane przez KPRM umowy oraz – jak wyjaśniono⁹⁵ – zweryfikował pozostałe umowy, nie widząc konieczności ich aneksowania. Podczas kontroli stwierdzono jednak, że w 8 umowach *PROO 2021* (z 16 badanych, tj. 50%) nieprawidłowo wskazywano źródła finansowania⁹⁶, a w 3 (19%) – nie wskazywano ich w ogóle⁹⁷. Z kolei w jednej z 3 zmienionych w 2022 r. na skutek wniosku KPRM umów, która została poddana kontroli⁹⁸, nieprawidłowo wskazano, że w 2021 r. kwota 295.100 zł pochodziła z FWRSO, podczas gdy wydatki w kwocie 195.100 zł pokryto z dotacji celowej, a jedynie 100.000 zł z FWRSO. Aneksu nie zweryfikowała Główna Księgową, pomimo że wymagała tego *Instrukcja obiegu i kontroli dowodów księgowych w NIW*. Wyjaśniono⁹⁹, że nieprawidłowa zmiana umowy wynikała z faktu, że w 2021 r. w NIW po raz pierwszy funkcjonowały umowy finansowane z dwóch źródeł, a pracownicy nie mieli doświadczenia w tym zakresie.

W ramach *PROO 2021* tylko 2¹⁰⁰ z 16 (13%) badanych umów z beneficjentami podlegały zmianom w 2021 r.¹⁰¹, z kolei w ramach *ROHiS 2020* NIW zawarł ze wszystkimi 7 beneficjentami w 2020 r. łącznie 10 aneksów¹⁰². Wszystkie wprowadzone zmiany miały charakter pisemny i były poprzedzone uzasadnionymi wnioskami beneficjentów złożonymi w większości z powodu ograniczeń spowodowanych obostrzeniami epidemicznymi.

Rozliczenie NIW z KPRM z wykorzystania dotacji *ROHiS 2020* i *PROO 2021*

14. [sprawozdania NIW z realizacji umów dotacji] Instytut, dążąc do terminowego przesłania sprawozdania z dotacji *ROHiS 2020* do KPRM, sporządził je przedstawiając dane wynikające z ewidencji księgowej NIW, a nie informacji od beneficjentów. Wynikało to z faktu, że Instytut wydłużył beneficjentom termin na przygotowanie sprawozdań o 17 dni, przez co zbiegł się on z terminem NIW na złożenie sprawozdania z wykorzystania dotacji do KPRM. W efekcie NIW sporządził i przesłał sprawozdanie do KPRM wcześniej niż wpłynęły do niego sprawozdania od beneficjentów. W przypadku *PROO 2021* Jednostka prawidłowo przekazała do KPRM sprawozdanie, tj. w ustalonym terminie, po otrzymaniu informacji od beneficjentów.

Instytut przesłał do KPRM sprawozdania z realizacji umów dotacji w ustalonych terminach, tj.: 28 stycznia 2022 r. (*PROO 2021*) i 29 stycznia 2021 r. (*ROHiS 2020*).

W przypadku programu *ROHiS 2020* beneficjenci zgodnie z umowami mieli obowiązek przygotować sprawozdanie dla NIW do 14 stycznia 2021 r., a Instytut sprawozdanie do KPRM – do 30 stycznia 2021 r. (z uwagi, że była to sobota, termin przypadał na 1 lutego). Jednostka 12 stycznia 2021 r. przedłużyła organizacjom harcerskim termin na złożenie sprawozdań do 31 stycznia 2021 r. (niedziela, zatem *de facto* termin upływał 1 lutego), bez wystąpienia do KPRM o zmianę terminu na rozliczenie dotacji. Instytut sporządził rozliczenie 27 stycznia 2021 r. i przekazał je do KPRM 29 stycznia 2021 r., natomiast sprawozdania beneficjentów wpływały do NIW od 29 do 31 stycznia 2021 r.

Wyjaśniono¹⁰³, że rozliczenie dotacji NIW sporządzono na podstawie ewidencji księgowej Jednostki na dzień 31 grudnia 2020 r., na bieżąco śledząc postęp prac nad przygotowaniem sprawozdań w SOD. Nie uznano za konieczne wystąpienie do KPRM o przedłużenie terminu na złożenie sprawozdania. Jak podano¹⁰⁴, podczas roboczych rozmów NIW informował KPRM, że sprawozdanie nie będzie obejmowało wszystkich rozliczeń z beneficjentami, nie przedstawiono jednak dowodu w tym zakresie.

Sprawozdanie z wykorzystania dotacji jest kluczowym dokumentem służącym rozliczeniu środków publicznych. Składający sprawozdanie odpowiada za wiarygodność tego dokumentu poprzez zapewnienie, że zawarte w nim dane są prawidłowe i ostateczne, oparte o sprawdzone i zweryfikowane informacje.

15. Sprawozdania NIW z realizacji *PROO 2021* i *ROHiS 2020* zawierały szereg danych finansowych, jednakże brakowało w nich szczegółowego opisu zrealizowanych działań, mimo że ustalone z KPRM wzory tych dokumentów przewidywały obowiązek umieszczenia takich informacji. Instytut w zakresie merytorycznym sprawozdania poprzestawał na podawaniu ogólnych informacji dotyczących głównie procesu obsługi dotacji oraz opisu priorytetów lub zadań, co utrudniało ocenę rezultatów wykorzystania dotacji celowych. Ponadto w sprawozdaniu NIW z realizacji *PROO 2021* wystąpiły omyłki pisarskie.

⁹² Zastępca Dyrektora Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego KPRM zwrócił się do NIW z wnioskiem o weryfikację i zmiany we wszystkich umowach w ramach *PROO 2021*, w których nie zostały jednoznacznie lub błędnie wskazane źródła finansowania programu w piśmie z 2 marca 2022 r. znak: DOB.WOF.6663.1.11.2022.JL(1).

⁹³ Pismo Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5).

⁹⁴ Rozdział 5 rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2149).

⁹⁵ Pismo Dyrektora NIW znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(13) z datą określoną jako /elektroniczny znacznik czasu/ (dokument podpisany papierowo).

⁹⁶ W umowach nr 48/PROO/1a/2021, 23/PROO/1a/2021, PROO4/4/2021, PROO4/10/2021, PROO4/2/2021, PROO4/5/2021, PROO3/14/2021, PROO4/13/2021 w § 1 ust. 2 wskazywano, że źródło finansowania stanowią środki z FWRSO, pomimo że w całości lub części środki te pochodziły z dotacji celowej, co było sprzeczne z § 3 ust. 1 tych umów.

⁹⁷ Umowy nr 315/PROO/5/2021, 314/PROO/5/2021, 313/PROO/5/2021.

⁹⁸ Aneks nr 1 z 24 marca 2022 r. do umowy nr 1/PROO/2a/2021.

⁹⁹ Pismo Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5).

¹⁰⁰ Umowa nr 38/PROO/1a/2021 i 4/PROO/1a/2021.

¹⁰¹ W liczbie tej nie zostały uwzględnione aneksy z 2022 r., w tym 3 dotyczące zmian w umowach w zakresie wskazywania źródeł finansowania.

¹⁰² W liczbie tej nie zostały uwzględnione aneksy z 2021 r.

¹⁰³ Pismo Zastępcy Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(3).

¹⁰⁴ Pismo Zastępcy Dyrektora NIW z 22 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(3).

NIW nie zamieszczał w sprawozdaniach dla KPRM z realizacji obydwu dotacji szczegółowych informacji nt. zrealizowanych działań. W części merytorycznej dokumentu opisywano głównie proces obsługi dotacji (np. liczba złożonych wniosków, rozstrzygnięcia konkursów i terminy poszczególnych czynności) oraz krótko informowano, czego dotyczył dany priorytet lub zadanie.

Ponadto w sprawozdaniu z realizacji umowy *PROO 2021*¹⁰⁵ wystąpiło 10 omyłek pisarskich, tj. podano błędną datę umowy (1)¹⁰⁶ lub przelewu (1)¹⁰⁷; błędny nr umowy z beneficjentem (7)¹⁰⁸ oraz wykazano o jedną umowę za dużo, która nie była związana z realizacją dotacji¹⁰⁹.

Dotacje celowe służą pokryciu wydatków realizowanych w związku z osiągnięciem zakładanych celów/rezultatów. Sporządzane przez NIW sprawozdania powinny, zgodnie z wzorem, zawierać szczegółowe informacje merytoryczne dot. efektów zleczanych zadań, które umożliwiłyby dokonanie rzetelnej oceny stopnia realizacji tych celów.

16. [zwroty dotacji] NIW w prawidłowym terminie, tj. do 31 grudnia 2021 r., zwrócił do KPRM środki nieprzekazane beneficjentom *PROO 2021* w kwocie 35.683 zł. W przypadku *ROHiS 2020* środków nie zwracano ze względu na rozdysponowanie całości dotacji.

NIW zgodnie z umową *PROO 2021* zwrócił 31 grudnia 2021 r. kwotę 35.682,60 zł jako środki nieprzekazane beneficjentom. Jak wyjaśniono¹¹⁰, niepełne wykorzystanie środków z dotacji wynikało z liczby i wartości dofinansowanych wniosków, stanu epidemii Covid-19 oraz rezygnacji przez niektóre organizacje z części działań.

17. Proces uzyskiwania i przekazywania do KPRM zwrotów dotacji od beneficjentów budzi natomiast zastrzeżenia z uwagi na sposób weryfikacji przez NIW sprawozdań w oparciu o deklaracje beneficjentów. Nie zapewnia on wiarygodnej informacji umożliwiającej stwierdzenie, czy nie doszło do wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub do pobrania jej nienależnie albo w nadmiernej wysokości. I tak, w przypadku umowy *ROHiS 2020*, dotacje, na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach beneficjentów, uznano za rozliczone w całości i nie uzyskiwano zwrotów środków od beneficjentów.

W przypadku umowy *PROO 2021* Instytut uzyskał od beneficjentów zwroty w łącznej kwocie 64.300 zł (w tym 669 zł odsetek), jednakże dwa z badanych zwrotów nieprawidłowo przekazano do KPRM jako pochodzące z FWRSO, a nie z dotacji celowej. W NIW brakowało rozwiązań, które wspierałyby pracowników Instytutu na etapie zwrotów dotacji w identyfikacji źródeł finansowania poszczególnych zadań; do wystąpienia błędów przyczyniły się również brak lub nieprawidłowy opis źródeł finansowania w umowach z beneficjentami.

Ponadto Instytut niezgodnie z umową dotacji *PROO 2021* przekazywał do KPRM zwroty dotacji z opóźnieniem, tj. zwroty od 43 beneficjentów przelano od 8 do 165 dni od daty ich otrzymania (w tym ponad połowa, tj. 25¹¹¹ zwrotów – w terminie przekraczającym 30 dni od ich otrzymania). Wynikało to z faktu, że NIW zwracał do KPRM środki po zatwierdzeniu sprawozdań beneficjentów, mimo że § 9 ust. 3 umowy przewidywał, że środki te *podlegają niezwłocznie zwrotowi do KPRM*.

Z 93 beneficjentów, którzy otrzymali środki z dotacji *PROO 2021*, 43 zwróciło do NIW po 31 grudnia 2021 r. łącznie kwotę 64.299,55 zł¹¹² (w tym 669,31 zł odsetek), którą Instytut zakwalifikował jako pochodzącą z dotacji KPRM. W ramach badanej próby 16 rozliczeń dotacji¹¹³, w 7 przypadkach wystąpił obowiązek zwrotu dotacji w łącznej kwocie 3.223,41 zł¹¹⁴. Instytut w 2 przypadkach¹¹⁵ nieprawidłowo zwrócił środki od beneficjentów o łącznej wartości 508 zł jako środki z FWRSO, a nie jako zwrot z dotacji celowej KPRM. Kontrolowany wyjaśnił,¹¹⁶ że była to pomyłka wynikająca z faktu, że w 2021 r. po raz pierwszy w NIW funkcjonowały umowy finansowane z dwóch źródeł, a pracownicy Instytutu nie mieli doświadczenia w rozwiązywaniu takich sytuacji.

Jednostka przekazywała do KPRM zwroty od beneficjentów dopiero po zatwierdzeniu sprawozdań, tj. po upływie od 8 do 165 dni od otrzymania środków przez NIW, a do 8 dni od zatwierdzenia tych dokumentów. Zdaniem Jednostki było to działanie niezwłoczne¹¹⁷. W ocenie Instytutu¹¹⁸ do momentu rozliczenia dotacji beneficjenta zwroty nie stanowią należności NIW a zobowiązanie. Zdarzały się przypadki, w których konieczny był zwrot beneficjentom nadpłaconych kwot, co powodowało trudności i wymagało występowania o te środki do KPRM. Z tych względów

¹⁰⁵ Załącznik nr 2 do sprawozdania.

¹⁰⁶ NIW wskazał, że umowę z beneficjentem nr 23/PROO/1a/2021 zawarł 16 czerwca 2021 r., a było to faktycznie 16 września 2021 r.

¹⁰⁷ NIW wskazał, że środki beneficjentowi umowy nr 4/PROO/1a/2021 przekazał 29 września 2021 r., a faktycznie dokonał tego 29 października 2021 r.

¹⁰⁸ Lp.: 70;79;80;83;85;89;90 w załączniku nr 2 do sprawozdania.

¹⁰⁹ Umowa nr 32/PROO/1a/2021.

¹¹⁰ Pismo Dyrektora NIW z 13 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(2).

¹¹¹ Trzech beneficjentów przekazało do NIW po dwa zwroty. W efekcie w tych przypadkach Instytut część środków zwrócił do KPRM w ciągu 30 dni od ich otrzymania, a część – w terminie przekraczającym 30 dni.

¹¹² W tym 2.715,41 zł dotyczyło badanych rozliczeń z beneficjentami NIW.

¹¹³ Dotyczy umów nr: 48/PROO/1a/2021; 23/PROO/1a/2021; 1/PROO/2a/2021; PROO4/4/2021; 56/PROO/1a/2021; PROO4/10/2021; PROO4/2/2021; PROO4/5/2021; PROO3/14/2021; 38/PROO/1a/2021; PROO4/13/2021; 33/PROO/1a/2021; 4/PROO/1a/2021; 315/PROO/5/2021; 314/PROO/5/2021; 313/PROO/5/2021.

¹¹⁴ Dotyczy umów z beneficjentami nr: 1/PROO/2a/2021; PROO4/10/2021; PROO4/2/2021;38/PROO/1a/2021; PROO4/13/2021; 33/PROO/1a/2021; 4/PROO/1a/2021.

¹¹⁵ Dotyczy umów z beneficjentami nr: 1/PROO/2a/2021; 33/PROO/1a/2021.

¹¹⁶ Pismo Dyrektora NIW znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(5) z 27 września 2022 r.

¹¹⁷ Pismo Dyrektora NIW znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(9) z 12 października 2022 r.

¹¹⁸ Pismo Dyrektora NIW znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(12) z 24 października 2022 r.

wg NIW ustalono roboczo z KPRM, że zwroty będą dokonywane dopiero po zatwierdzeniu sprawozdań beneficjentów.

Środki z umowy *ROHiS 2020* nie były zwracane do KPRM, ponieważ beneficjenci w sprawozdaniach oświadczyli, że wykorzystali dotacje w całości.

Zgodnie z § 9 ust. 3 umowy *PROO 2021* środki zwrócone NIW po 31 grudnia 2021 r. podlegają niezwłocznemu zwrotowi do KPRM. Umowa nie przewiduje, że zwrot ten ma nastąpić po zatwierdzeniu przez NIW sprawozdania beneficjenta. Kontrolowany powołał się na ustalenia robocze z KPRM, jednak nie przełożyły się one na odpowiednią zmianę umowy, a ta dla skuteczności zmian wymagała zachowania formy pisemnej (§ 12). Ewentualne trudności związane z dokonywaniem nadpłat przez beneficjentów nie stanowią uzasadnienia dla przyjęcia systemowego rozwiązania niezgodnego z umową.

Zawarcie i realizacja przez NIW umów dotacji z KPRM

18. [braki w umowach dotacji z KPRM] Etap rozliczenia przez NIW dotacji poprzedziły nieprawidłowości przy zawieraniu i realizacji umów dotacji z KPRM. Instytut w momencie podpisania umów *ROHiS 2020* i *PROO 2021* nie zapewnił kompleksowej informacji nt. dotowanych zadań. Załączniki do umów¹¹⁹, były niezgodne z § 3 ust. 2 tych umów tj. nie zawierały szczegółowego opisu zadań oraz szacunkowej kalkulacji kosztów; ponadto w załączniku do umowy *ROHiS 2020* nie wskazano celów zadań.

NIW¹²⁰ uzasadnił niezgodności w umowach tym, że były one przygotowywane przez KPRM jako instytucję nadzorującą.

Instytut jako strona umowy może wpływać na jej treść, w szczególności na załączniki do umów, które zawierają treści merytoryczne, wynikające z realizowanych przez NIW programów. Tym bardziej, że w § 3 ust. 2 umów dotacji wskazano wymaganą treść załączników.

19. [wnioski do KPRM o przekazanie dotacji] W efekcie zawartych umów dotacji NIW złożył do KPRM prawidłowy wniosek o środki z dotacji *PROO 2021*. Natomiast w przypadku dotacji *ROHiS 2020*, niezgodnie z § 3 ust. 2 umowy, we wniosku nie wskazano zadań podlegających finansowaniu i terminu ich realizacji oraz błędnie wystąpiono o 450.000 zł na pomoc techniczną z dotacji celowej, pomimo że środki te zapewniono z dotacji podmiotowej. NIW nie skorygował błędu we wniosku, niezależnie od tego KPRM przekazała środki z dotacji celowej zgodnie z umową.

Zdaniem Instytutu¹²¹, nie było konieczności opisywania we wniosku o przekazanie środków z dotacji *ROHiS 2020*¹²² zadań podlegających finansowaniu oraz wskazywania terminu ich realizacji, ponieważ wniosek dotyczył pełnej kwoty dotacji wynikającej z umowy.

We wniosku błędnie wystąpiono o środki dotacji celowej w kwocie 15.000.000 zł, w tym o 450.000 zł z przeznaczeniem na pomoc techniczną, podczas gdy dotacja celowa obejmowała wyłącznie kwotę 14.550.000 zł, a pomoc techniczna w kwocie 450.000 zł podlegała finansowaniu z dotacji podmiotowej. NIW wskazała, że wniosek dotyczył zarówno dotacji celowej, jak i podmiotowej oraz przyznał¹²³, że dla pełnej przejrzystości we wniosku powinien być wskazany odrębny punkt dot. dotacji podmiotowej.

Wniosek powinien zawierać wszystkie wymagane informacje; umowa nie przewidywała żadnych odstępstw w tym zakresie. Jednocześnie umowa ta dotyczyła wyłącznie dotacji celowej, a nie całkowitych kosztów realizacji zadania, dlatego we wniosku nie powinna zostać ujęta kwota dotacji podmiotowej.

20. [zgodność umów z planami finansowymi] Realizacja umów *ROHiS 2020* i *PROO 2021* była prawidłowa pod względem zgodności z rocznymi planami finansowymi NIW i rocznymi planami finansowymi programów. Jeśli występowała taka potrzeba, NIW zmieniał swój plan finansowy lub plan finansowy programu oraz w wymaganym zakresie umowy dotacji. Instytut dokonał w 2020 r. dwóch zmian planu finansowego NIW związanych z realizacją umowy *ROHiS 2020* oraz jednej wymaganej zmiany w tej umowie, co było uzasadnione wnioskami beneficjentów o zmianę charakteru wydatków z majątkowych na bieżące z powodu epidemii Covid-19 oraz dostosowaniem struktury planu finansowego NIW do planu KPRM. W przypadku *PROO 2021* realizacja umowy nie wymagała zmiany planu finansowego NIW ani planu programu na 2021 r., jednakże dokumenty te zmieniano w związku z wynikami konkursów poszczególnych priorytetów programu w części dot. środków

¹¹⁹ Zał. nr 1 do umowy nr 71/DOB/20 – Opis zadań podlegających finansowaniu w 2020 r. w ramach *ROHiS 2020* oraz załącznik nr 2 do umowy nr 613/DOB/21 – Opis zadań podlegających finansowaniu w 2021 r. w ramach *PROO 2021*.

¹²⁰ Pismo Dyrektora NIW z 8 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(1).

¹²¹ Pismo Dyrektora NIW z 8 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(1).

¹²² Pismo Zastępcy Dyrektora NIW z 13 lutego 2020 r. znak: NIW.BPT.12.2020.MŁ.

¹²³ Pismo Dyrektora NIW z 8 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(1).

pochozących z FWRSO. Wprowadzone zmiany były uzasadnione, gdyż na etapie ogłoszenia konkursów nie było możliwe precyzyjne ustalenie kwot i rodzaju wydatków, określonych w późniejszym czasie we wnioskach beneficjentów. W efekcie tych zmian aneksowano również umowę *PROO 2021*, przesuując środki między poszczególnymi priorytetami.

W planie finansowym NIW na 2020 r. zabezpieczono środki na realizację *ROHiS 2020*, w tym w podziale na wydatki bieżące i majątkowe¹²⁴. W związku z realizacją umowy dotacji *ROHiS 2020* dokonano dwóch zmian w tym planie¹²⁵, tj.: 29 października 2020 r. (przesunięcie środków z wydatków majątkowych na bieżące) i 30 grudnia 2020 r. (dostosowanie struktury planu finansowego NIW do planu KPRM). Zmiany planu finansowego NIW nie powodowały konieczności zmiany planu finansowego programu *ROHiS 2020*, ponieważ nie przewidywał on podziału środków dotacji na poszczególne zadania ani na wydatki majątkowe i bieżące.

Umowę dotacji *PROO 2021* realizowano zgodnie z planem finansowym NIW na 2021 r. oraz planem finansowym programu *PROO 2021*. Dokumenty te nie wymagały zmian w zakresie środków pochodzących z dotacji KPRM, jednak były one zmieniane w części dot. realizacji programu ze środków FWRSO, co pośrednio wpłynęło na konieczność dostosowania do nich umowy *PROO 2021*. Wprowadzone zmiany wynikały z faktu, że Instytut dostosował swoje plany finansowe do wyników konkursów, których wartości na etapie ich ogłaszania nie można było precyzyjnie przewidzieć.

21. [wnioski o aneksy do umów dotacji z KPRM] Działania NIW związane z występowaniem do KPRM o zmiany umów dotacji *ROHiS 2020* i *PROO 2021* były niewystarczające. W przypadku umowy *ROHiS 2020* wniosek NIW o zmianę umowy zawierał błędne uzasadnienie, a w przypadku umowy *PROO 2021* – w ogóle nie złożono do KPRM pisemnego wniosku o aneks. Choć umowa nie regulowała kwestii wnioskowania o jej zmianę, to brak lub błędne uzasadnienie potrzeby zmiany umowy utrudniały KPRM rzetelną analizę informacji w tym zakresie oraz powodowały nieprzejrzystość procesu zmiany.

Umowę dotacji *ROHiS 2020* aneksowano na podstawie wniosku NIW¹²⁶, w którym błędnie¹²⁷ wskazano, że był on związany ze zmianą planu finansowego programu *ROHiS 2020* zamiast planu finansowego NIW na 2020 r.

Z kolei umowę dotacji *PROO 2021* aneksowano bez wniosku NIW o zmianę tej umowy. Jak wyjaśniono¹²⁸, zatwierdzona zmiana planu finansowego programu *PROO na 2021 r.* stanowiła podstawę do sporządzenia przez KPRM aneksu do umowy. Aneks ten konsultowano z KPRM w trybie roboczym w trakcie procedowania zmiany planu FWRSO, z którym była ściśle związana zmiana umowy dotacji.

Z uwagi na zasadę trwałości umów każda zmiana ich treści powinna być rzetelnie, szczegółowo, pisemnie umotywowana. Uzasadniony wniosek pozwala ocenić konieczność wprowadzenia modyfikacji umowy oraz umożliwić weryfikację prawidłowości proponowanych zmian, jak również ma znaczenie dowodowe.

Prowadzenie dokumentacji finansowo-księgowej, ewidencji księgowej i rachunków bankowych dotacji

22. [dokumentacja finansowo-księgowa] Zgodnie z wymogami umów *ROHiS 2020* i *PROO 2021* oraz zasadami wynikającymi z *uor* NIW prowadził dokumentację wewnętrzną dotyczącą badanych dotacji, co było działaniem prawidłowym. Dokumentacja ta odpowiadała również regulacjom wewnętrznym NIW – z zastrzeżeniem, że w 8 z 13 (62%) *informacji o rozliczeniach dotacji* nie zapewniono prawidłowej weryfikacji merytorycznej dokumentu, ponieważ ta sama osoba sporządzała i weryfikowała *informacje* pod tym względem. Ponadto na dokumentach brakowało części podpisów wspomnianego pracownika lub dat ich złożenia w wyznaczonych wzorem dokumentu miejscach.

Dokumentację finansowo-księgową prowadzono w oparciu o *Instrukcję obiegu i kontroli dowodów księgowych*¹²⁹ oraz *Politykę rachunkowości NIW*¹³⁰. W ramach rozliczenia beneficjentów sporządzano dokumenty wewnętrzne pn. *informacja o rozliczeniu dotacji*¹³¹. W 8 z 13 badanych dokumentów dot. *PROO 2021* kierownik komórki merytorycznej zarówno sporządził, jak i zweryfikował merytorycznie *informacje*¹³², w związku z czym na części z nich brakowało jego podpisu jako osoby sporządzającej lub weryfikującej dokument merytorycznie. Ponadto na wspomnianych *informacjach* brakowało przy części podpisów dat ich złożenia. Zdaniem NIW¹³³ w kontekście celu sporządzania rozliczenia dotacji kluczowe znaczenie mają podpisy osób odpowiedzialnych, a kwestie daty ich złożenia mają charakter drugorzędny. W ramach złożonych zastrzeżeń¹³⁴ Kontrolowany wyjaśnił, że część dokumentów była sporządzana w trakcie stanu epidemii, kiedy pracownik zdalnie przygotowywał dokument

¹²⁴ Projekt planu finansowego NIW na lata 2020-2023 wraz z uzasadnieniem, pismo z 19 lipca 2019 r. znak: NIW.BKiF.306.07.2019; preliminarz (wew. plan finansowy) NIW z 3 stycznia 2020 r.

¹²⁵ Zmiany planu finansowego NIW w 2020 r. miały szerszy zakres, wykraczający poza dotację celową KPRM przeznaczoną na realizację programu *ROHiS 2020*.

¹²⁶ Pismo Zastępcy Dyrektora NIW z 31 grudnia 2020 r. znak: NIW.BPT.324.2020.LG.

¹²⁷ Pismo Dyrektora NIW z 6 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(8).

¹²⁸ Pismo Dyrektora NIW z 8 września 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(1) i z 6 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(8).

¹²⁹ Zarządzenie nr 02/02/2020 Dyrektora NIW z 17 lutego 2020 r. w sprawie wprowadzenia „instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w NIW-CRSO”.

¹³⁰ Zarządzenie nr 3/12/2018 Dyrektora NIW z 20 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia polityki rachunkowości Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego; Zarządzenie nr 01/09/2019 Dyrektora NIW z 6 września 2019 r. w sprawie zmian w polityce rachunkowości NIW-CRSO.

¹³¹ Wg wzoru określonego w załączniku nr 24 do instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w NIW-CRSO.

¹³² Pismo Dyrektora NIW z 6 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(8).

¹³³ Pismo Dyrektora NIW z 6 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(8).

¹³⁴ Zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego, pismo z 15 marca 2023 r. (bez znaku).

elektroniczny, który podpisywał kierownik biura. Zdaniem Kontrolowanego brak podpisu pracownika nie wynika z faktu, że dokumentu nie sporządził, a z warunków pracy w trakcie stanu epidemii.

W celu zapewnienia prawidłowości danych sprawozdawczych konieczne jest rozdzielenie czynności sporządzenia dokumentu i jego merytorycznej weryfikacji pomiędzy różne osoby. Jednocześnie *informacje o rozliczeniu dotacji* powinny zawierać wszystkie wymagane przez *Instrukcję kontroli i obiegu dowodów księgowych* elementy, w tym daty i podpisy wszystkich osób biorących udział w procesie. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku zdalnego sporządzenia dokumentu przez inną osobę jej dane powinny znaleźć się na dokumencie albo podpis powinien zostać uzupełniony w najbliższym możliwym czasie.

23. [ewidencja księgową] Na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej NIW, stosownie do § 6 umów *ROHiS 2020 i PROO 2021*, prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową środków finansowych otrzymanych z dotacji i wydatków z nich dokonywanych. Ewidencję prowadzono zgodnie z *uor* i *Polityką rachunkowości NIW*, a jej zapisy umożliwiały identyfikację poszczególnych operacji finansowych. Ewidencja *ROHiS 2020* zawierała prawidłowe dane, natomiast w przypadku *PROO 2021* na 16 badanych sprawozdań błędnie zaewidencjonowano 5 z 7 zwrotów od beneficjentów w łącznej kwocie 2.715 zł na koncie analitycznym dot. *FWRSO* a nie dotacji. Nie wywołało to skutków finansowych, gdyż NIW przekazał te środki do *KPRM* jako zwrot dotacji.

NIW księgował operacje związane z realizacją umów *ROHiS 2020*¹³⁵ i *PROO 2021*¹³⁶ na kontach syntetycznych przewidzianych w zakładowym planie kont, stanowiącym zał. do *Polityki rachunkowości NIW*. W przypadku umowy *PROO 2021* zaksięgowano jednak 5¹³⁷ badanych zwrotów od beneficjentów na niewłaściwym koncie analitycznym 756-3 dot. *Programu PROO-FWRSO*, zamiast na koncie 756-11 o nazwie *Program PROO-Dotacja*. Kontrolowany wyjaśnił, że nieprawidłowości te wynikały z bieżącej ewidencji księgowej, którą skorygowano przed sporządzeniem sprawozdania budżetowego¹³⁸.

24. [rachunki bankowe] Instytut prowadził wyodrębnione rachunki bankowe służące do obsługi umów *ROHiS 2020 i PROO 2021*, co było zgodne z § 3 ust. 5 tych umów. Zastrzeżenia budzi, że w przypadku *PROO 2021* istotną część operacji była dokonywana z pominięciem rachunku bankowego służącego do obsługi tej dotacji, tj. 39 z 43 (91%) zwrotów w 2022 r. na łączną kwotę 47.699 zł zostało dokonanych przez NIW do *KPRM* z innego rachunku bankowego. Jednocześnie Jednostka przelewała zwroty od beneficjentów dotacji *PROO 2021* w większości (29 z 43, tj. 67%) na niewłaściwy rachunek bankowy *KPRM*, tj. na rachunek *FWRSO*, co było niezgodne z § 9 ust. 4 umowy *PROO 2021*.

Stosownie do § 3 ust. 5 umów *ROHiS 2020 i PROO 2021* NIW powinien posiadać wyodrębniony rachunek bankowy służący do obsługi dotacji, utrzymywany co najmniej do dnia rozliczenia dotacji przez *KPRM*. Instytut prowadził dla każdej z dotacji taki rachunek. W przypadku *ROHiS 2020* wszystkie operacje były dokonywane z jego wykorzystaniem. Natomiast w przypadku umowy *PROO 2021* rachunek wykorzystywano tylko do przelewów środków do beneficjentów, zwrotu środków do *KPRM* w 2021 r. oraz 4 zwrotów dotacji z 2022 r. w wysokości 16.600,84 zł. Pozostałe zwroty (39 z 43¹³⁹ przelewów na kwotę 47.698,71 zł) dokonywane były z innego rachunku. Instytut wyjaśnił¹⁴⁰, że planował dla wszystkich umów z beneficjentami, które finansowano z dwóch źródeł, wprowadzić jeden techniczny rachunek wyłącznie do zwrotów. Jednakże ograniczenia *SOD* nie pozwalały na przypisanie kilku rachunków bankowych do wzoru umowy dla jednego konkursu. Podjęto decyzję, aby w każdym konkursie był tylko jeden rachunek techniczny¹⁴¹. Kontrolowany zwrócił przy tym uwagę na złożoność procesu finansowania zadań z dwóch źródeł oraz fakt, że był to pierwszy rok, w którym stosowano takie rozwiązanie.

Zgodnie z § 9 ust. 4 umowy *PROO 2021* NIW powinien dokonywać zwrotów dotacji od beneficjentów na wskazany rachunek bankowy *KPRM*. Jednak 29 z 43 zwrotów o łącznej wartości 34.231,38 zł nastąpiło na inny rachunek bankowy *KPRM* niż wskazany w umowie. Kontrolowany podał, że środki zwrócono na rachunek *FWRSO* przez pomyłkę¹⁴², co pisemnie wyjaśniono *KPRM* w marcu 2022 r.¹⁴³

Biorąc pod uwagę ustalenia i oceny przedstawione w *Wystąpieniu*, zalecam Panu Dyrektorowi:

1. Wzmocnienie obszaru rozliczania dotacji przekazywanych przez Szefa *KPRM* poprzez opracowanie i wdrożenie sytemu badania i oceny sprawozdań beneficjentów, który zapewni, że środki publiczne są wydatkowane prawidłowo na cele określone w umowach oraz zgodnie z zasadami zawartymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2 *uffp*.

¹³⁵ 134 (Rachunki Bankowe ROHiS – Dotacje dla beneficjentów); 250 (Rozrachunki z beneficjentami – ROHiS); 502-2 (Koszty Realizacji zadań – ROHiS); 722 (Koszty Realizacji zadań – ROHiS); 750-5 (Przychody – Dotacje budżetowe ROHiS).

¹³⁶ 138-1 (Dochody); 159 (Rachunek Bankowy – PROO- Dotacje-Dotacje dla beneficjentów); 159-1 (Dochody); 160 (Rachunek Bankowy - PROO- Dotacje-FWRSO-zwroty); 160-1 (Dochody); 225-3 (Program PROO); 252 (Rozrachunki z beneficjentami – PROO); 502-3 (Koszty Realizacji zadań – PROO); 729 (Koszty Realizacji zadań - PROO Dotacje); 750-22 (Przychody- Dotacje budżetowe PROO); 756-3 (Program PROO – FWRSO); 756-11 (Program PROO- Dotacja).

¹³⁷ Dotyczy umów z beneficjentami nr: PROO4/10/2021; PROO4/2/2021;38/PROO/1a/2021; PROO4/13/2021; 4/PROO/1a/2021.

¹³⁸ Pismo NIW z 15 marca 2023 r. (bez znaku).

¹³⁹ Na podstawie 43 potwierdzeń przelewów środków do *KPRM*.

¹⁴⁰ Pismo Dyrektora NIW z 12 października 2022 r. znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(9).

¹⁴¹ W zależności od tego, z ilu źródeł była finansowana konkretna umowa z beneficjentem.

¹⁴² Pismo Dyrektora NIW znak: NIW-SKO.33.2022.BSO(9) z 12 października 2022 r.

¹⁴³ Pismo NIW z 11 marca 2022 r. znak: BKF/3130/1/1/21/2022.

2. Przekazywanie do KPRM sprawozdań z rozliczenia dotacji opierających się na danych uzyskanych od beneficjentów.

Proszę Pana Dyrektora o przedstawienie, w terminie 90 dni od daty otrzymania *Wystąpienia*, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Informuję, że od *Wystąpienia* nie przysługują środki odwoławcze.

Podstawa prawna:

Art. 46 ust. 3, art. 47, 48 i 49 *ustawy o kontroli*.

Z wyrazami szacunku
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Marek Kuchciński
szef KPRM
/dokument podpisany elektronicznie/

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	690062.4283699.3401939
Nazwa dokumentu	Wystąpienie pokontrolne.pdf
Tytuł dokumentu	Wystąpienie pokontrolne
Sygnatura dokumentu	DNK.WK.1741.5.2022.NM
Data dokumentu	13.09.2023
Skrót dokumentu	B586D7AE6C3CAFF7CD405D043A98990CD07EBD47
Wersja dokumentu	1.4
Data podpisu	13.09.2023 14:14:39
Podpisane przez	Marek Kuchciński szef KPRM
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.116.50.50.

Data wydruku: 13.09.2023

Autor wydruku: Wolniak Agnieszka (Naczelnik wydziału)