



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KAP.410.002.10.2020

Prof. Piotr Gliński
Wiceprezes Rady Ministrów
Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku
Publicznego
al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (dalej KPRM)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prof. Piotr Gliński Wiceprezes Rady Ministrów, Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego od 8 listopada 2017 r. ¹ (akta kontroli str.15-24)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań przez Komitet do spraw Pożytku Publicznego. 2. Realizacja zadań przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.
Okres objęty kontrolą	Od 2017 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych ² oraz dla zdarzeń wcześniejszych o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	Justyna Głowacka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/93/2020 z 27 listopada 2020 r. (akta kontroli str.1)

Wykaz skrótów i skrótowców użytych w wystąpieniu pokontrolnym:
Przewodniczący Komitetu – Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego,
Komitet – Komitet do spraw Pożytku Publicznego,
Pełnomocnik – Pełnomocnik Rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego,
Rada – Rada Działalności Pożytku Publicznego,
DOB – Departament Społeczeństwa Obywatelskiego w KPRM,
NIW – Narodowy Instytut Wolności,
udpp – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴,
ustawa o NIW – ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego⁵,
ufp – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶,
Regulamin Komitetu – Regulaminu Komitetu stanowiący załącznik nr 1 do uchwały nr 1/2017 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Komitetu do spraw Pożytku Publicznego Regulaminu Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 listopada 2017 r. Nr 1131.15.2017 o powołaniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego (M.P. poz. 1060).

² Do dnia 12 stycznia 2021 r.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: ustawa o NIK.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1813, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁷

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Przewodniczącego oraz Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego w badanym zakresie.
UZASADNIENIE OCENY OGÓLNEJ	Przewodniczący Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego podejmował działania zgodne z przypisanymi kompetencjami. Przedstawiał Radzie Ministrów Sprawozdania ze swojej działalności, a także opracował Sprawozdania z realizacji poszczególnych programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Wykonywał również obowiązki związane z nadzorem nad działalnością pożytku publicznego organizacji pożytku publicznego. Komitet do Spraw Pożytku Publicznego monitorował współpracę administracji rządowej z sektorem organizacji pozarządowych, a także podejmował współpracę na forum międzynarodowym w sprawach związanych z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR I	Realizacja zadań przez Komitet do spraw Pożytku Publicznego.
Opis stanu faktycznego	1. W okresie objętym kontrolą obsługę Komitetu, zgodnie z przepisami art. 34g ust. 1 udpp zapewniała KPRM. Zadania te należały do właściwości Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego⁸. Zastępca Dyrektora DOB - z upoważnienia Dyrektora Generalnego - poinformował, że zadania związane z bezpośrednią obsługą posiedzeń Komitetu, w okresie objętym kontrolą, w największym stopniu realizowane były przez pracowników Wydziału Programowania i Analiz oraz Wydziału Dialogu Obywatelskiego DOB. 2. Do zadań Komitetu zgodnie z 34b udpp należało: 1) koordynowanie i monitorowanie współpracy organów administracji rządowej z sektorem organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, 2) przygotowywanie i konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i monitorowanie ich wdrażania, 3) opracowywanie i opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, 4) współpraca w sprawach związanych z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego z innymi państwami, organizacjami oraz instytucjami międzynarodowymi i zagranicznymi, 5) współpraca w przygotowywaniu sprawozdań i raportów z realizacji wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych dotyczących rozwoju społeczeństwa obywatelskiego,

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. Dla oceny ogólnej kontrolowanej działalności przyjmuje się formę opisową z uwagi na różne jakościowo i trudne do porównania (pod względem wpływu na ocenę ogólną) zagadnienia będące przedmiotem kontroli.

⁸ Na podstawie: zarządzenia nr 15 Szefa KPRM z dnia 25 października 2016 r. ze zm., zarządzenia nr 2 Szefa KPRM z dnia 12 stycznia 2018 r. ze zm., zarządzenia nr 14 Szefa KPRM z dnia 24 lipca 2018 r. ze zm. i zarządzenia nr 14 Szefa KPRM z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz na podstawie wewnętrznych regulaminów organizacyjnych DOB z 14 grudnia 2016 r., 8 grudnia 2017 r., 11 lipca 2018 r. oraz 18 października 2018 r., 15 lutego 2019 r., 24 lutego 2020 r., 29 maja 2020 r.

6) przedstawianie opinii w sprawie możliwości przystąpienia przez Rzeczpospolitą Polską do umów międzynarodowych dotyczących rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

(akta kontroli str.2-20, 85-94)

3. Podstawowym trybem pracy Komitetu są posiedzenia, w czasie których rozpatrywane i rozstrzygane albo uzgadniane są poszczególne sprawy, stanowiska i działania, z których sporządza się protokoły (zgodnie z art. 34d *udpp* oraz § 5 i 7 Regulaminu Komitetu). Równolegle z trybem posiedzeń możliwe jest stosowanie trybu obiegowego. Pomiędzy posiedzeniami Komitetu, tryby realizacji zadań oraz przygotowanie projektów dokumentów przewidzianych do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia albo do uzgodnienia przez Komitet określa Przewodniczący Komitetu.

W okresie objętym kontrolą odbyło się siedem posiedzeń Komitetu⁹. Szczegółowym badaniem objęto pięć z siedmiu protokołów z posiedzeń Komitetów w latach 2017-2019.

Protokoły objęte badaniem zawierały m.in. informacje o uwagach zgłoszonych do projektów dokumentów¹⁰, zestawienia rozstrzygnięć lub uzgodnień podjętych na posiedzeniu Komitetu¹¹ oraz o zgłoszonych do protokołów stanowisk odrębnych.

(akta kontroli str.365-413, 603-613)

4. Zastępca Dyrektora DOB poinformował, że Komitet realizuje zadania dotyczące koordynowania i monitorowania współpracy organów administracji rządowej z sektorem organizacji pozarządowych, poprzez:

- uczestniczenie w procesie wydawania aktów prawnych związanych z działalnością pożytku publicznego¹² oraz przygotowywanie rządowych programów dotyczących wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego¹³. (Projekty aktów prawnych i programów rządowych poza obowiązkiem ich opiniowania

⁹ Które odbyły się 11 grudnia 2017 r., 2 lipca 2018 r., 10 grudnia 2018 r., 25 czerwca 2019 r., 2 lipca 2019 r. 3 marca 2020 r. i 25 listopada 2020 r.

¹⁰ M.in.: projektów planowanych do realizacji programów wspierania obywatelskiego (np. „Korpus Solidarności. Program Długoterminowego na lata 2018-2030”, „Program Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018-2030”, „Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO”), projektu ustawy o realizacji usług społecznych oraz projekt stanowiska Rządu w tej sprawie, i projektu ustawy o zmianie ustawy o *udpp*, którego celem było powołanie nowej instytucji – Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem.

¹¹ Które dotyczyły m.in. problemów w zakresie kontroli rozliczania realizacji zadań publicznych zleczanych organizacjom pozarządowym lub podmiotom o których mowa w art. 3 ust. 3 *udpp*, przez regionalne izby obrachunkowe, oraz przyjęcia np. uchwały nr 1 w sprawie Regulaminu Komitetu, zasad organizacji pracy Komitetu, przyjęcia uchwały w sprawie projektu rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu nadającego statut NIW, a także innych postulatów i wniosków jakie wpłynęły do Komitetu w sprawach istotnych dla organizacji pozarządowych.

¹² Np. rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie uproszczonego wzoru oferty i uproszczonego wzoru sprawozdania z realizacji zadania publicznego, (Dz. U. 2055); rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. poz. 2061); rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 25 października 2018 r. w sprawie wymiany informacji dotyczących organizacji pożytku publicznego (Dz. U. poz. 2059); rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie gospodarki finansowej Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego (Dz. U. 2051); rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie zamieszczenia informacji przez organizację pożytku publicznego z zakresu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych (Dz. U. poz. 2053).

¹³ Np. Korpus Solidarności. Program Długoterminowego na lata 2018-2030; Program Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018-2030; Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO; Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020; Program Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych na lata 2020–2030; Program wsparcia doraźnego organizacji pozarządowych w zakresie przeciwdziałania skutkom COVID-19.

i konsultowania wynikającym z odrębnych przepisów, powstają we współpracy z zespołami ekspertów wywodzącymi się z administracji rządowej, samorządowej oraz organizacji pozarządowych),

- gromadzenie i analizę informacji o realizacji przez organy administracji rządowej obowiązku określonego w art. 5b udpp, dotyczącego przyjmowania w drodze zarządzenia rocznego lub wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. (Analiza stanu przygotowania i wdrażania programów współpracy administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi w poszczególnych ministerstwach w latach 2016-2017 dokonywana była na podstawie informacji o programach publikowanych na stronach internetowych poszczególnych ministerstw. Wyniki tych analiz wykorzystane były w trakcie przygotowywania Sprawozdania z wykonania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2016-2017 i zostały przekazane wraz z uwagami przedstawicielom poszczególnych resortów. Informacje w tym zakresie uzyskiwane były także przy pomocy ankiety¹⁴, która rozesłana została do organów administracji rządowej 30 października 2019 roku. Jej wyniki stanowiły materiał roboczy do wykorzystania w trakcie prac nad przygotowaniem Sprawozdania z wykonania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2018-2019 oraz w trakcie przygotowywania innych dokumentów na potrzeby działalności Komitetu. Powyższe analizy wykazały, że nie wszystkie urzędy mają programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Informacja ta była przekazywana organom administracji rządowej w ramach działań podejmowanych przez Zespół ds. programów współpracy organów administracji rządowej, a następnie przez Komitet ds. Pożytku Publicznego. W rezultacie podejmowanych działań, w tym przeprowadzenia wspomnianej powyżej ankiety, liczba ministerstw, które przyjęły i wdrażają programy współpracy wzrosła z sześciu w 2016 r. do 13 w roku 2019),

- stałą współpracę z Radą oraz z Radą Dialogu z Młodym Pokoleniem (powołaną w 2019 r.) i z Konwentem Wojewódzkich Rad Działalności Pożytku Publicznego w zakresie:

- zwracania się o opinie i stanowiska,
- zapraszania na posiedzenia Komitetu, w roli ekspertów, przedstawicieli Rady, Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem oraz Konwentu Wojewódzkich Rad Działalności Pożytku Publicznego,

- podejmowania działań w odpowiedzi na prośby i opinie prezentowane w uchwałach tych ciał,

- współpracę z pełnomocnikami wojewodów ds. społeczeństwa obywatelskiego w zakresie:

- współorganizowania konferencji i seminariów,
- przekazywania informacji o podejmowanych projektach i działaniach, ze szczególnym uwzględnieniem działań wdrażanych przez NIW.

- gromadzenie i analizę informacji niezbędnych do przygotowania sprawozdania z funkcjonowania udpp, w tym ze współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym oraz Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej i organizacjami pozarządowymi,

¹⁴ Zawierającej następujące pytania: Czy urząd posiada roczny lub wieloletni program współpracy? Czy i w jaki sposób prowadzone były konsultacje programu współpracy? Kiedy zostało przyjęte zarządzenie w sprawie programu współpracy? Czy zostało sporządzone sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni? Czy sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej i w jakim terminie? Jaki jest stan prac nad programem współpracy na rok następny?

zajmującymi się badaniami zagadnień z obszaru współpracy administracji rządowej z sektorem organizacji pozarządowych,

- analizę barier prawnych i organizacyjnych, utrudniających współpracę administracji rządowej z sektorem pozarządowym, przygotowywanie projektów aktów prawnych mających na celu poprawę współpracy oraz wychodzących naprzeciw postulatom, a także potrzebom środowisk obywatelskich – przede wszystkim w postaci nowelizacji udpp lub rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. W trakcie trwania epidemii COVID-19 Komitet uczestniczył w przygotowaniu i wdrożeniu programu pomocowego dla organizacji pozarządowych, Programu wsparcia doraźnego organizacji pozarządowych w zakresie przeciwdziałania skutkom COVID-19 oraz wprowadzenia szeregu zmian legislacyjnych wychodzących naprzeciw potrzebom i postulatom organizacji pozarządowych (np. w ustawie 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).

(akta kontroli str.7-12, 365-601)

5. Z upoważnienia Dyrektora Generalnego, Zastępcy Dyrektora DOB wyjaśnił, że mechanizm monitorowania wdrażania programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, oparty jest na przepisach ustawy o NIW, a także na uchwałach Rady Ministrów, dotyczących przyjmowanych programów oraz samych programów. Zadanie monitorowania wdrażania programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego Komitet wykonuje w ramach kompetencji i uprawnień swego Przewodniczącego. Uchwały Rady Ministrów dotyczą przyjęcia poszczególnych programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także obligują Przewodniczącego Komitetu do nadzorowania realizacji poszczególnych programów. Z kolei postanowienia programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego nakładają na Dyrektora NIW obowiązki o charakterze sprawozdawczym wobec Przewodniczącego Komitetu.

Zastępca Dyrektora DOB wskazał ponadto, że zgodnie z kompetencjami (art. 26 pkt 2 lit. c ustawy o NIW) Przewodniczący Komitetu w ramach nadzoru zatwierdza roczne sprawozdania z działalności NIW. Ze względu na zbieżność terminów składania ww. sprawozdań (30 czerwca) Przewodniczący Komitetu występował do NIW z wyprzedzeniem o przekazanie mu wkładu dotyczącego realizacji programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w celu przygotowania sprawozdania dla Prezesa Rady Ministrów. Przesyłane przez NIW wkłady były przedmiotem analizy w Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego. W kwestiach uwag, pytań i wątpliwości pojawiających się w trakcie tych analiz Departament występował o uzyskanie dodatkowych wyjaśnień ze strony Dyrektora NIW.

(akta kontroli str.7-12, 365-601)

6. W zakresie podejmowania współpracy Komitetu, w sprawach związanych z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego z innymi państwami, organizacjami oraz instytucjami międzynarodowymi i zagranicznymi Zastępca Dyrektora DOB - z upoważnienia Dyrektora Generalnego - poinformował, że w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej współpraca międzynarodowa została zdominowana przez problematykę będącą przedmiotem prac Unii Europejskiej, a formy wspomnianej współpracy zostały zdeteminowane przez model i reguły przyjęte w Unii Europejskiej i organizacjach międzynarodowych.

W okresie objętym kontrolą ww. współpraca Komitetu na forum międzynarodowym polegała m.in. na:

- współorganizacji z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym (EKES), w siedzibie KPRM, konferencji „Umiejętności i kompetencje zdobywane w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego – jak je dostrzec i docenić na rynku pracy” oraz w siedzibie EKES w Brukseli seminarium: „Dialog obywatelski w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej”,
- udziale Przewodniczącego Komitetu (akceptacja kandydatur i przekazanie ich do dalszego procedowania) w procedurze wyłonienia kandydatów – przedstawicieli polskich organizacji pozarządowych – do członkostwa w EKES,
- działaniach w ramach przygotowań Polski do krajowego przeglądu wdrażania Agendy rozwojowej 2030 ONZ i jej Celów Zrównoważonego Rozwoju,
- udziale w corocznych sesjach Spotkania Przeglądowego Wymiaru Ludzkiego (Human Dimension Implementation Meeting), organizowanych przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (Office for Democratic Institutions and Human Rights) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Zastępca Dyrektora DOB podał, że ze względu na przyjęte formy współpracy i rolę jaką odgrywał w niej Komitet, jej efektem było najczęściej prezentowanie stanowiska wobec propozycji przedstawianych na forum UE lub innych organizacji lub przedstawianie sytuacji i uwarunkowań funkcjonowania III sektora w Polsce.

Zastępca Dyrektora podkreślił, że powyższe dotyczy także działalności DOB obsługującego współpracę międzynarodową Komitetu, z Ministerstwem Spraw Zagranicznych RP. Departament, na wniosek Ministerstwa Spraw Zagranicznych, wielokrotnie w ciągu roku przygotowywał różnego rodzaju materiały, opinie i analizy w zakresie społeczeństwa obywatelskiego na potrzeby współpracy międzynarodowej prowadzonej przez MSZ.

Zastępca Dyrektora DOB podkreślił, że udział Przewodniczącego Komitetu i Sekretarza Komitetu w wydarzeniach międzynarodowych służy budowaniu obrazu Polski jako państwa demokratycznego, w którym sektor pozarządowy odgrywa istotną rolę, docenianą przez administrację publiczną. Przykładem tego typu przedsięwzięcia było Międzynarodowe seminarium eksperckie zorganizowane w dniu 28 czerwca 2019 r. przez NIW wspólnie z agencjami rządowymi z Czech, Estonii, Łotwy, Rumunii, Chorwacji, Wielkiej Brytanii, Malty, Francji i Litwy, zajmującymi się kwestiami wspomagania przez państwo aktywności obywatelskiej i funkcjonowania III sektora.

(dowód: akta kontroli str.7-12, 365-601)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Komitet wywiązywał się z zadań określonych w art. 34b udpp. NIK pozytywnie ocenia działa podejmowane przez Komitet we wspomnianym wyżej zakresie.

Realizacja zadań przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą obsługę Przewodniczącego Komitetu jak również obsługę organizacyjno-biurową Rady, zgodnie z przepisami art. 34g ust. 1 i 41 udpp zapewniała KPRM¹⁵.

Zadania związane z obsługą Komitetu, Przewodniczącego oraz Rady należały do właściwości Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego w KPRM¹⁶. Zadania związane z obsługą Przewodniczącego Komitetu realizował również Sekretariat Wiceprezesa Rady Ministrów¹⁷.

Zastępca Dyrektora DOB - z upoważnienia Dyrektora Generalnego - poinformował, że zadania związane z bezpośrednią obsługą posiedzeń Rady oraz obsługą merytoryczną, organizacyjną i kancelaryjno-biurową Przewodniczącego Komitetu, w okresie objętym kontrolą, w największym stopniu realizowane były przez pracowników Wydziału Programowania i Analiz oraz Wydziału Dialogu Obywatelskiego DOB.

(dowód: akta kontroli str.2-12, 15-24, 85-94)

2. Zgodnie z art. 28, art. 29 oraz z art. 34h udpp, do zadań Przewodniczącego Komitetu należało m.in: prowadzenie nadzoru nad działalnością pożytku publicznego organizacji pożytku publicznego, wydawanie aktów wykonawczych do udpp i ustawy NIW, nadzorowanie działalności NIW, w tym: powoływanie jego dyrektora i członków Rady, zatwierdzanie projektów rocznego planu finansowego i planu działalności, oraz zatwierdzanie rocznych sprawozdań. W ramach nadzoru nad NIW Przewodniczący Komitetu prowadził także postępowania odwoławcze od decyzji Dyrektora NIW. W tym zakresie prowadził on dwa rodzaje postępowań, tj.: 1) administracyjne postępowanie odwoławcze realizowane w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸ w związku z udpp lub upf. (W ramach tych postępowań do Przewodniczącego Komitetu wpłynęło 11 odwołań od decyzji Dyrektora NIW i trzy wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, przekazane Przewodniczącemu Komitetu¹⁹), 2) konkursowe postępowania odwoławcze w trybach określonych uchwałami Rady Ministrów przyjmującymi programy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego²⁰ (w ramach tego trybu odwołania od oceny formalnej złożyło 35 podmiotów²¹).

¹⁵ Natomiast w okresie od 2015 r. do października 2017 r. za obsługę organizacyjną i merytoryczną Rady odpowiadał Departament Pożytku Publicznego i Ekonomii Społecznej, a Sekretarzem był Dyrektor Departamentu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

¹⁶ Na podstawie: zarządzenia nr 15 Szefa KPRM z dnia 25 października 2016 r. ze zm., zarządzenia nr 2 Szefa KPRM z dnia 12 stycznia 2018 r. ze zm., zarządzenia nr 14 Szefa KPRM z dnia 24 lipca 2018 r. ze zm. i zarządzenia nr 14 Szefa KPRM z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz na podstawie wewnętrznych regulaminów organizacyjnych DOB z 14 grudnia 2016 r., 8 grudnia 2017 r., 11 lipca 2018 r. oraz 18 października 2018 r., 15 lutego 2019 r., 24 lutego 2020 r., 29 maja 2020 r.

¹⁷ Na podstawie wewnętrznych regulaminów organizacyjnych Sekretariatu Wiceprezesa Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2019 r. i 2 grudnia 2020 r.

¹⁸ Dz. U. z 2020 poz. 256, ze zm.

¹⁹ W okresie objętym kontrolą rozstrzygniętych zostało 10 spraw, w tym dwie decyzje Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej utrzymano w mocy a jedną częściowo uchylono a w pozostałych przypadkach uchylono decyzje i przekazano do ponownego rozpatrzenia.

²⁰ M.in. na podstawie ustawy o NIW, współfinansowane ze środków Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, w związku z rozporządzeniem Przewodniczącego Komitetu 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. poz. 2149).

²¹ W wyniku postępowania Przewodniczący Komitetu zmienił wynik oceny w 19 przypadkach.

W latach 2017 – 2020 Przewodniczący Komitetu zwołał siedem posiedzeń Komitetu²². W roku 2017 odbyło się jedno posiedzenie, natomiast w latach 2018-2020 odbyły się po dwa posiedzenia w każdym roku. Posiedzenia były dokumentowane bezpośrednio stenogramami, stanowiącymi podstawę do sporządzenia protokołu. Dyrektor DOB – z upoważnienia Dyrektora Generalnego - wyjaśnił, że protokół z posiedzenia Komitetu z dnia 3 marca 2020 r., ze względu na okoliczności związane z epidemią COVID-19 nie został jeszcze zatwierdzony, natomiast protokół z posiedzenia Komitetu z dnia 25 listopada 2020 r., nie został jeszcze ukończony.

(dowód: akta kontroli str.5-24, 365-497, 603-617)

3. Zgodnie z art. 34h udpp, w okresie objętym kontrolą, Przewodniczący Komitetu przedstawił Radzie Ministrów trzy sprawozdania z działalności Komitetu za poprzedni rok kalendarzowy, tj. 2017²³, 2018 i 2019.

Sprawozdania te zawierały m.in. informacje o prowadzeniu działalności w zakresie wspierania rozwoju obywatelskiego, w tym o działalności Przewodniczącego Komitetu (Zarządzanie Funduszem Wspierania Rozwoju Społecznego, nadzór nad NIW, nadzór nad działalnością organizacji pożytku publicznego, inicjatywy legislacyjne i opiniowanie projektów aktów prawnych w procesie legislacyjnym, współpraca z innymi podmiotami oraz koordynacja współpracy administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi), oraz Komitetu (m.in. informacje dot. posiedzeń komitetu, dot. programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego).

W okresie objętym kontrolą, na podstawie informacji przekazanych przez NIW i analiz dokonanych w Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego, opracowane zostały niżej wymienione sprawozdania dot. wdrażania programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego:

W roku 2020 do 30 czerwca:

- Sprawozdanie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z realizacji programu Korpus Solidarności – Program Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Długoterminowego na lata 2018-2030 za rok 2019,
- Sprawozdanie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z realizacji Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO za rok 2019,
- Sprawozdanie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z realizacji Rządowego Programu Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018-2030 za rok 2019,
- Sprawozdanie z realizacji Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020, edycja 2019 – (przekazane przez NIW 12 czerwca 2020 r).

W roku 2019 do 28 czerwca:

- Sprawozdanie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z realizacji Rządowego Programu Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018-2030 za rok 2018,
- Sprawozdanie z realizacji Programu w 2018 r. Korpus Solidarności – Program Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Długoterminowego na lata 2018-2030,

²² Które odbyły się 11 grudnia 2017 r., 2 lipca 2018 r., 10 grudnia 2018 r., 25 czerwca 2019 r., 2 lipca 2019 r. 3 marca 2020 r. i 25 listopada 2020 r.

²³ Sprawozdanie za rok 2017, obejmowało jedynie kilka tygodni funkcjonowania Komitetu oraz Przewodniczącego Komitetu. Ustawa o NIW zmieniająca udpp w zakresie ustanowienia Komitetu weszła w życie 28 października 2017 r.

- Sprawozdanie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z realizacji Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO za rok 2018.

Narzędziem monitoringu wdrażania programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest także uprawnienie Przewodniczącego Komitetu do powoływania komitetów sterująco-monitorujących ww. programy. Przewodniczący korzystał z możliwości powoływania w skład komitetów przedstawicieli administracji publicznej i powoływał do nich członków kierownictwa Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego, zapewniając tym samym bieżący wgląd w realizację programów.

Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego w drodze zarządzeń²⁴ powołał komitety sterująco-monitorujące dla trzech programów, tj.: Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO, Programu Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018-2030 oraz Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020 i określił zakresy ich zadań. Kompetencje i zadania tych komitetów były ustalone w uchwałach Rady Ministrów w sprawie przyjęcia poszczególnych programów.

(dowód: akta kontroli str.7-12, 414-601)

4. W latach 2018-2020 Przewodniczący Komitetu opracował okresowe plany kontroli zewnętrznych m.in. w następujących tematach:

- Prawdliwość gromadzenia i wydatkowania środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych w roku 2017,
- Prawdliwość wypełniania przez organizacje pożytku publicznego obowiązków i wymogów w zakresie prowadzenia promocji, określonych w udpp,
- Prawdliwość korzystania przez organizacje pożytku publicznego z uprawnień oraz wywiązania się z obowiązków i wymogów określonych w udpp,
- Prawdliwość gromadzenia i wydatkowania środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych w organizacjach pożytku publicznego prowadzących konta indywidualne na rzecz beneficjentów (tzw. subkonta),
- Prawdliwość wydatkowania środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych w organizacjach pożytku publicznego prowadzących działalność o charakterze sportowo – rekreacyjnym.

W latach 2018-2019 przeprowadzono 17 kontroli²⁵ zakończonych sporządzeniem wystąpień pokontrolnych. W odniesionych do kontroli przewidzianych do realizacji w 2020 r. Zastępca Dyrektora DOB – z upoważnienia Dyrektora Generalnego – wyjaśnił że, z uwagi na sytuację epidemiologiczną, rozpoczęcie czynności kontrolnych nastąpiło z opóźnieniem, kontrole były prowadzone w sposób zdalny, co znacząco utrudniło i wydłużyło czas postępowań kontrolnych. Pomimo wskazanych okoliczności wszystkie zaplanowane kontrole rozpoczęły się w 2020 r. Do końca 2020 r. sporządzono siedem protokołów kontroli. Jednocześnie opracowano jedno wystąpienie pokontrolne, a pozostałe są w przygotowaniu.

(dowód: akta kontroli str.7-12, 95-364, 414-497, 533-601)

²⁴ Zarządzenie nr 3 z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorująco-Sterującego Rządowy Program Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018 – 2030; Zarządzenie nr 4 z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorująco-Sterującego Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO; Zarządzenie nr 5 z dnia 16 lipca 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Komitetu Monitorująco-Sterującego Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO; Zarządzenie nr 6 z dnia 22 stycznia 2020 r. w sprawie powołania Komitetu Sterująco-Monitorującego Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020; Zarządzenie nr 7 z dnia 14 lutego 2020 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorująco-Sterującego Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO (uchylające zarządzenie nr 4 i 5).

²⁵ W 2018 r. przeprowadzono 10 kontroli natomiast w 2019 r. przeprowadzono 7 kontroli.

5. Badaniem NIK objęto pięć wystąpień pokontrolnych, po kontrolach przeprowadzonych w organizacjach pożytku publicznego. Ustalono, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w kontrolowanych organizacjach pożytku publicznego sformułowano zalecenia i wnioski²⁶.

(dowód: akta kontroli str.95-364)

6. W latach 2018-2020 Przewodniczący Komitetu korzystając z przysługującego mu uprawnienia do powierzania kontroli organizacji pożytku publicznego wojewodom zlecił w tym trybie realizację 242 kontroli (w latach 2018-2019 po 80 kontroli rocznie a w 2020 r. – 82 kontrole).

Zastępca Dyrektora DOB – z upoważnienia Dyrektora Generalnego – poinformował, że wybór podmiotów do kontroli był dokonywany na podstawie analizy ryzyka uwzględniającej w szczególności wyniki badania danych finansowych, skargi, wnioski i inne sygnały o nieprawidłowościach, w tym wyniki wcześniejszych kontroli.

(dowód: akta kontroli str.7-12, 414-602)

7. Ustalono, że Przewodniczący Komitetu w okresie 2017-2020 nie powierzał kontroli organizacji pożytku publicznego Dyrektorowi NIW.

Zastępca Dyrektora DOB – z upoważnienia Dyrektora Generalnego – podał, że Kompetencja do powierzania przeprowadzenia kontroli zgodnie z art. 29 ust. 3 udpp Dyrektorowi Narodowego Instytutu ma charakter fakultatywny. Przewodniczący Komitetu powierzał wykonanie kontroli organizacji pożytku publicznego dotychczas jedynie wojewodom, ze względu na doświadczenie zespołów kontrolujących urzędów wojewódzkich, które realizują powyższe zadania od niemal 10 lat oraz minimalizację kosztów prowadzonych postępowań kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str.7-12, 414-602)

8. Zgodnie z zadaniami Rady Działalności Pożytku Publicznego określonymi w art. 35 ust. 2 udpp. w celu wykonania swych zadań Rada w drodze uchwał wydawała opinie i stanowiska.

Ponadto Rada udziela pomocy w sporach między organizacjami pozarządowymi a organami administracji publicznej poprzez organizowanie spotkań stron. Sprawami z tego zakresu zajmuje się powołany przez Radę VI kadencji Zespół ds. interwencji. Przykładowo, podjęto interwencję w sprawie jednej z organizacji pożytku publicznego, występując do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej o interpretację przepisów prawa, w związku z zakwestionowaniem przyjętego przez tę organizację sposobu postępowania przez Ministerstwo Finansów (Instytucję Audytową).

Rada realizowała zadania określone w art. 35 ust. 2 pkt 8 udpp poprzez organizowanie wyborów przedstawicieli organizacji do komitetów monitorujących, w tym naborów uzupełniających w przypadku wygaśnięcia członkostwa w Komitecie. Dla tych potrzeb Rada stosowała się do postanowień Ordynacji wyborczej przyjętej przez Radę IV kadencji uchwałą nr 86 z dnia 6 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str.7-12, 414-601, 618-651)

²⁶ Np. zalecono kontrolowanym organizacjom pożytku publicznego: wprowadzenie zmian w polityce rachunkowości, w tym w zakładowym planie kont; usunięcie nieprawidłowości dotyczących składanych sprawozdań finansowych, w tym w zakresie terminu ich składania; rzetelne składanie sprawozdań merytorycznych z działalności, opatrywanie wszystkich dokumentów źródłowych (faktur) finansowych lub współfinansowanych ze środków 1% opisem informującym o finansowaniu lub współfinansowaniu z tego źródła; złożenie do sądu rejestrowego wniosku o wpis do KRS w celu ujawnienia zgodnie ze statutem przedmiotu działalności gospodarczej; wyodrębnienie w polityce rachunkowości działalności nieodpłatnej i odpłatnej pożytku publicznego w stopniu umożliwiającym określenie przychodów i kosztów ww. działalności w taki sposób, aby dokument ten zawierał zasady ewidencji księgowej przychodów i kosztów tych działalności wskazujących na jakich kontach oraz na jakich zasadach są ewidencjonowane ww. przychody i koszty; prowadzenie działalności odpłatnej pożytku publicznego zgodnie z zakresem tej działalności określonym w statucie.

9. Przewodniczący Komitetu współpracował z Radą, zwracając się o jej opinie dotyczące programów wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które po przyjęciu uchwałą Rady Ministrów są przekazywane do wdrażania przez NIW. Przykładowo, w 2020 r. Rada podjęła uchwały w sprawie:

- projektu programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, pn. Korpus Solidarności – Program Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Długoterminowego na lata 2018 – 2030 (uchwała nr 123 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 4 lipca 2018 r.),
- projektu programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pn. Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO (uchwała nr 124 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 4 lipca 2018 r.),
- projektu programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pn. Rządowy Program Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018-2030 (uchwała nr 125 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 4 lipca 2018 r.),
- projektu programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pn. Program Wspierania Rozwoju Międzynarodowych Domów Spotkań na lata 2020-2030 (uchwała nr 115 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 13 sierpnia 2020 r.),
- projektu uchwały zmieniającej uchwałę Rady Ministrów w sprawie przyjęcia programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pn. Program Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych na lata 2020 – 2030 (uchwała nr 134 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 25 listopada 2020 r.).

Zastępca Dyrektora DOB – z upoważnienia Dyrektora Generalnego – poinformował, że wielokrotnie też Rada z własnej inicjatywy występowała do Komitetu ze swoimi uchwałami prosząc o podjęcie działań w sprawach ważnych dla kształtowania współpracy między administracją a organizacjami pozarządowymi. Przykładem może być posiedzenie Komitetu z dnia 3 marca 2020 r. w czasie którego przedstawiana była informacja Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi na uchwałę nr 48 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 10 września 2019 r. w sprawie ustalania właściwości miejscowej gminy dla osób dotkniętych kryzysem bezdomności oraz zlikwidowania ograniczenia czasowego dla przyznawania tymczasowego schronienia w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi osobom bezdomnym, które posiadają decyzję o skierowaniu do domu pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str.7-12, 414-601, 6018-651)

10. W okresie, w którym KPRM zapewnia obsługę Rady, tj. od listopada 2017 r., Rada wystąpiła o jedną ekspertyzę prawną (dotyczącą stosowania art. 387 § 1 Kodeksu Cywilnego²⁷ w związku z procesem zlecania zadań publicznych dokonywanych na podstawie art. 16 udpp). Przedmiotową ekspertyzę przygotował Departament Prawny KPRM.

(akta kontroli str.7-12, 498-601)

11. Rada V kadencji, zgodnie z art. 40a udpp, po upływie swojej kadencji w 2018 r. przedłożyła Przewodniczącemu Komitetu sprawozdanie ze swojej działalności. Działalność Rady VI kadencji upływa w październiku 2021 r.

(akta kontroli str.7-12, 498-532, 618-651)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

²⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.).

NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Przewodniczącego Komitetu w zakresie jego właściwości określonych w art. 28, art. 29 oraz w art. 34h udpp.

IV. Wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Warszawa, stycznia 2021 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis