



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB. 410.3.6.2024

Pan
Bartosz Sokołowski
Prezes Zarządu Fundacji

Fundacja Warszawskie Seminarium
Aksjologii Administracji
02-483 Warszawa, ul. Ryżowa 24/G

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/031 – Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29
kpb@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji, ul. Ryżowa 24/G, 02-483 Warszawa, dalej: WSAA lub Fundacja.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bartosz Sokołowski, Prezes Zarządu, od 16 września 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Prezesa Zarządu poprzednio pełnił: Krzysztof Wąsowski od 14 lutego 2019 r. do 16 września 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uzyskiwanie dofinansowania ze środków Funduszu. 2. Wykonywanie umowy nr DFS-II.7211.73.2020 na realizację zadań Funduszu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Katarzyna Szymańska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/75/2024 z 25 czerwca 2024 r. 2. Joanna Grad, strażnik inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/93/2024 z 4 września 2024 r. 3. Maciej Lenarcik, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KPB/76/2024 z 25 czerwca 2024 r. 4. Artur Kozłowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KPB/77/2024 z 25 czerwca 2024 r. (do dnia 18.10.2024 r.)

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK. Oznacza to, że działania Fundacji związane z realizacją umów zawartych z Funduszem Sprawiedliwości mogły zostać ocenione wyłącznie pod względem kryteriów legalności i gospodarności, nawet w sytuacji, gdy w ocenie NIK konkretne działania były realizowane w sposób nierzetelny lub niecelowy.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie umowy nr DFS-II.7211.73.2020 polegającej na realizacji zadania pn. „Kompleksowy program wzmacniania społecznej kontroli administracji publicznej oraz monitorowania wybranych obszarów życia publicznego”.

Realizacja umowy przebiegała w sposób niezgodny z umową dotacji oraz z rażącym naruszeniem zasad gospodarnego wykorzystania środków publicznych. Ze środków dotacji sfinansowano nieracjonalne wydatki³, które nie były niezbędne do realizacji zadań objętych umową (co najmniej 485,8 tys. zł na utworzenie Centrum Kontroli Administracji), nie wynikały z zawartych umów (koszty dojazdów wykładowców w kwocie 10,9 tys. zł) oraz takie, których ceny istotnie odbiegały od ich wartości rynkowej (14,2 tys. zł na zawierające elementarne błędy tłumaczenia strony internetowej i artykułów).

Fundacja nie zrealizowała deklarowanego głównego celu umowy dotacji, którym było nabycie wiedzy w zakresie tzw. „działalności strażniczej”⁴, „zachowań antypolskich”⁵ i „szkodliwych społecznie” przez 1365 osób oraz wypromowanie „działalności strażniczej” w społeczeństwie w odniesieniu do „zachowań antypolskich” (cel główny umowy osiągnięto tylko w 8% przy jednoczesnym wydatkowaniu 90% środków dotacji). NIK zwróciła także uwagę, że zdecydowana większość zadań zrealizowanych w ramach umowy (konferencje, seminaria i szkolenia) nie miała żadnego związku z tematyką przeciwdziałania przestępczości i tylko pozornie wpisywała się w cele Funduszu. Należy przy tym podkreślić, że z uwagi na ograniczony ustawowo zakres kompetencji kontrolnych NIK w odniesieniu do podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych, nie dokonano oceny celowości oraz rzetelności realizacji przez Fundację zadań finansowanych ze środków dotacji.

Kontrola wykazała, że złożenie oferty na realizację wskazanego powyżej projektu poprzedzone było szeregiem nieformalnych konsultacji osób wskazanych w ofercie z kierownictwem Departamentu Funduszu Sprawiedliwości, których przedmiotem było uzgodnienie treści i uzyskanie wskazówek co do przygotowywanej oferty w VI otwartym konkursie w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości na lata 2020-2023. Taki sposób postępowania wskazuje, że oferta została przygotowana z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji.

Przystępując do konkursu Fundacja nie posiadała wcześniejszego doświadczenia w realizacji zadań w nim określonych. Nie dysponowała też stałą kadrą z odpowiednimi do zakresu zadań kompetencjami, a liczne zmiany pracowników odpowiedzialnych za realizację projektu miały negatywny wpływ na osiągane rezultaty i dokumentowanie ponoszonych wydatków.

Pomimo obowiązków wynikających z zawartej z dysponentem umowy Fundacja nie przeprowadziła wymaganej ewaluacji, nie zapewniła trwałości strony internetowej oraz dopuściła, wbrew zakazowi wynikającym z ogłoszenia w sprawie przeprowadzenia VI otwartego konkursu, do odpłatnej realizacji

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

³ Zgodnie z §3 pkt. 9 lit. b umowy nr DFS-II.7211.73.2020 „Wydatki ponoszone na realizację zadań będących przedmiotem umowy są kwalifikowalne, jeżeli są racjonalne i efektywne”.

⁴ Działalność polegająca na sprawdzaniu w jaki sposób funkcjonuje wszelkiego rodzaju władza i administracja, w jaki sposób wydrukowane są pieniądze, czy i w jaki sposób realizowane i przestrzegane są przepisy prawa.

⁵ Zachowanie świadczące o wrogu albo niechętnym nastawieniu do Polski (państwa) lub Polaków.

usług przez pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości. Ponadto, w ocenie NIK wykazane w sprawozdaniach koszty administracyjne zostały przez Fundację zawyżone o łączną kwotę 82,2 tys. zł, ponieważ koszty te nie zostały faktycznie poniesione, a Fundacja wykazała je w sprawozdaniach w sposób ryczałtowy.

Analiza sprawozdań w zakresie wskaźników produktów i rezultatów wykazała, że w większości przypadków zostały one osiągnięte. Jednak wadliwe przygotowanie i wdrożenie mierników rezultatów skutkowało brakiem zapewnienia wiedzy o faktycznym wpływie zrealizowanych przez Fundację zadań na założone cele lub wręcz zafałszowanie obrazu skuteczności tych działań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

Opis stanu
faktycznego

Fundacja Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji została ustanowiona w dniu 14 lutego 2019 r. Celami Fundacji, określonymi w akcie notarialnym ustanawiającym podmiot oraz w § 5 statutu były: rozwój nauki prawa oraz integracja środowiska naukowego, wspieranie rozwoju kontaktów międzynarodowych pomiędzy naukowcami i praktykami prawa, popularyzacja wiedzy o prawie administracyjnym w społeczeństwie, wspieranie procesu dydaktycznego i edukacji w zakresie wiedzy o prawie oraz wsparcie dla najlepszych uczniów, studentów, doktorantów i naukowców. Zgodnie z § 6 statutu, Fundacja realizowała swoje cele m.in. poprzez: prowadzenie badań naukowych i tworzenie zespołów badawczych, prowadzenie działalności doradczej i konsultacyjnej, współpracę międzynarodową o charakterze naukowym, wydawanie publikacji, raportów, analiz oraz materiałów dydaktycznych, organizację zjazdów naukowych, sympozjów, konferencji krajowych i międzynarodowych, organizację szkoleń, seminariów i wyjazdów naukowych, finansowanie stypendiów, grantów, publikacji i wydarzeń naukowych, współpracę z uczelniami wyższymi, placówkami oświatowymi, samorządami zawodowymi, jednostkami samorządu terytorialnego, organami władzy państwowej i organizacjami pozarządowymi.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że cele Fundacji nie były zbieżne z celami Funduszu Sprawiedliwości określonymi w art. 43 § 8 pkt 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy⁶ i nie wpisywały się w działalność mającą na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom oraz pomocy postpenitencjarnej, a także przeciwdziałania przyczynom przestępczości.

(akta kontroli Tom I str. 21-27; 627-628)

Fundacja Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji uzyskała dotację w wyniku rozstrzygnięcia VI otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszeń, fundacji, organizacji i instytucji na lata 2020-2023 (dalej: konkurs).

Ogłoszenie w sprawie konkursu zostało opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 31 marca 2020 r. o godz. 17:59. Prezes wyjaśnił, że nie posiada wiedzy, w jaki sposób Fundacja powzięła informację o możliwości ubiegania się o sfinansowanie zadań ze środków FS.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 706 t.j.

Kontrola wykazała, że złożenie oferty na realizację wskazanego powyżej projektu poprzedzone było szeregiem nieformalnych konsultacji osób wskazanych w ofercie z kierownictwem Departamentu Funduszu Sprawiedliwości, które dotyczyły wskazówek i uzgodnienia treści przygotowanej oferty w VI otwartym konkursie w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości na lata 2020-2023. Taki sposób postępowania wskazuje, że oferta została przygotowana z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji.

(akta kontroli Tom I str. 30-32, 35-55, 170-171, Tom X str. 1-47; Tom XI str. 243-249)

Oferta Fundacji w formie papierowej wraz z załącznikami została dostarczona do punktu podawczego Ministerstwa Sprawiedliwości terminowo, tj. w dniu 14 kwietnia 2020 r. i spełniała wymogi formalne.

Pismem z dnia 29 maja 2020 r. Departament Funduszu Sprawiedliwości w Ministerstwie Sprawiedliwości (dalej: DFS MS) poinformował Fundację o konieczności zmiany oferty w zakresie zmniejszenia wydatków na m.in. na wynagrodzenia ekspertów ds. mentoringu oraz monitoringu prawnego, nagród w konkursach dla Organizacji pozarządowych (dalej: NGO), mikroinicjatyw oraz działań promocyjnych w mediach. Skorygowaną ofertę Fundacja złożyła 10 czerwca 2020 r. dochowując wyznaczonego siedmiodniowego terminu. W trakcie kontroli nie było możliwości ustalenia daty złożenia oferty w systemie elektronicznym ze względu na jego zmianę w trakcie realizacji projektu.

(akta kontroli Tom I str. 581-587; Tom XI str. 243-249)

NIK zwraca uwagę, że składając ofertę w konkursie, Fundacja nie posiadała doświadczenia w realizacji zadań statutowych, a także związanych z zapobieganiem przyczynom przestępczości. Utworzenie Fundacji nastąpiło około 14 miesięcy przed ogłoszeniem konkursu i w okresie tym nie udokumentowała ona żadnych zadań związanych z przeciwdziałaniem przestępczości. W ofercie nie opisano doświadczenia Fundacji, a powoływano się jedynie na doświadczenie WSAA (jako grupy nieformalnie działającej od 1997 r.) w organizacji bądź współorganizacji konferencji naukowych⁷ oraz na doświadczenie poszczególnych osób współpracujących z Fundacją.

Były Prezes Fundacji Krzysztof Wąsowski oświadczył, że z chwilą gdy przestał pełnić funkcję Prezesa Zarządu Fundacji wszelką dokumentację przekazał następcy i nie zajmuje się już sprawami Fundacji. Stąd też nie jest w stanie wskazać, jakie beneficjent wykonywał zadania w przeszłości, a w szczególności, czy były one zbieżne lub o zbliżonym zakresie tematycznym do zadań zleconych mu do realizacji przez dysponenta funduszu (nie pamięta jakie konkretnie były owe zadania zlecone). Wskazał, że najbardziej precyzyjną wiedzę w zakresie informacji o możliwościach ubiegania się o sfinansowanie zadania ze środków Funduszu oraz kiedy uzyskano informację o przyznaniu dofinansowania z Funduszu powinien mieć Fundator [...] ⁸.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Fundator nie udzielił informacji w ww. zakresie.

⁷ M.in.: Konferencja WSAA "Identyfikacja istoty wartości w administracji publicznej. W latach 1997 - 2017" - Dwudziestolecie Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji [...] oraz konferencja "Polska służba cywilna po 1989 r.", organizowana przez KSAP, Radę Służby Publicznej i Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji.

⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902,) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska ze względu na prywatność osoby fizycznej. W wystąpieniu pokontrolnym zastąpiono powyższe dane oznaczeniem „[...]”.

(akta kontroli Tom I str. 29 str. 599-600; Tom XI str. 279-282, 334-344)

Prezes, będący jednocześnie koordynatorem projektu, nie posiadał doświadczenia w koordynacji i zarządzaniu projektami zbieżnymi pod względem zakresu i tematyki z zadaniami zleconymi Fundacji na podstawie umowy nr DFS-II.7211.73.2020 z 13 sierpnia 2020 r. zawartej z dysponentem Funduszu (dalej: umowa DFS-II.7211.73.2020).

Prezes zeznał, że Rada Fundacji powierzając mu funkcję wykazała się dużym zaufaniem. Posiadał on w tamtym czasie ukończone szkolenia w ramach Ligii NGOs, które wprowadziło go w świat III sektora. Powierzenie mu Funkcji Prezesa Fundacji było dla niego dużym wyzwaniem, wielu rzeczy uczył się sam oraz z pomocą bardziej doświadczonych kolegów.

(akta kontroli Tom I str. 172-192; Tom XI str. 334-344)

Fundacja nie dysponowała stałym zasobem kadrowym na co wskazują liczne zmiany w trakcie realizacji projektu, tj.:

- siedmiokrotnie nastąpiła zmiana na stanowisku Menadżera Głównego,
- sześciokrotnie nastąpiła zmiana na stanowisku Asystenta Menadżera Głównego, przy czym pierwsza zmiana zgłoszona została w ciągu miesiąca od podpisania umowy dotacji wobec niepodjęcia współpracy przez osobę wskazaną w ofercie pierwotnej,
- trzykrotnie nastąpiła zmiana na stanowisku Menadżera ds. spotkań lokalnych/II Menedżera Głównego, przy czym pierwsza zmiana zgłoszona została w ciągu miesiąca od podpisania umowy dotacji wobec niepodjęcia współpracy przez osobę wskazaną w ofercie pierwotnej,
- czterokrotnie nastąpiła zmiana na stanowisku Asystenta menadżera ds. spotkań lokalnych,
- trzykrotnie nastąpiła zmiana na stanowisku Menadżera ds. działalności online,
- trzykrotnie nastąpiła zmiana na stanowisku Marketing menagera - eksperta ds. promocji,
- trzykrotnie nastąpiła zmiana na stanowisku Asystent menadżera ds. działalności on – line.

Dwie osoby (spośród ośmiu wskazanych w pierwotnej ofercie) nie podpisały z Fundacją umowy. W związku z powyższym formularzem zmiany oferty z 4 września 2020 r. dokonano zmiany na stanowiskach asystenta menadżera głównego oraz menadżera ds. spotkań lokalnych/II menedżera głównego.

W pierwotnej ofercie wskazano również 18 przedstawicieli środowisk naukowych, którzy mieli odpowiadać za realizację zadań w zakresie prezentacji materiałów na seminariach, konferencjach, webinarach oraz materiałach edukacyjnych. Ustalono, że tylko pięć z tych osób (28%) podpisało umowy z Fundacją. Na przestrzeni całego okresu realizacji projektu uczestnicząca w nim kadra była kilkakrotnie zwiększana i w ofercie po zmianach liczyła ona aż 60 osób.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że osoby wskazane w ofercie, z którymi nie zawarto umów, ostatecznie nie zdecydowały się na nawiązanie współpracy z Fundacją. Był to stan faktyczny, który zastał po objęciu funkcji Prezesa. Tym samym nie biorąc udziału w tworzeniu oferty nie miał wpływu na wskazanie tych osób i nie

zna powodów, dla których poszczególne osoby nie zdecydowały się na współpracę w ramach projektu.

(akta kontroli Tom I str. 57-164,460-466, 646-657; Tom XI str. 334)

Fundacja nie wymagała od potencjalnych prelegentów przedłożenia dokumentów potwierdzających ich kwalifikacje. Ponadto, w wyniku badania umów cywilnoprawnych z wykładowcami stwierdzono, że wypłacano zwrot kosztów dojazdu niezgodnie z umowami, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli Tom XI str. 24)

Aneks nr 5 z 26 października 2021 r. zgłoszono, jako wykonawców projektu dwie osoby będące pracownikami Ministerstwa Sprawiedliwości i podpisano z nimi umowy na prowadzenie prelekcji/wykładów, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W toku prowadzonych czynności ustalono, że Fundacja dokonywała zgłoszeń zleceniobiorców już po rozpoczęciu z nimi współpracy, czym uniemożliwiła Dysponentowi wcześniejszą weryfikację zasobu kadrowego, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli Tom I str. 253-254)

Przedmiotem umowy nr DFS-II.7211.73.2020 była realizacja zadania pt. „Kompleksowy program wzmacniania społecznej kontroli administracji publicznej oraz monitorowania wybranych obszarów życia publicznego” (dalej: Program). W ramach zadania przewidziano w szczególności przeprowadzenie akcji i przedsięwzięć informacyjnych oraz zorganizowanie konferencji i seminariów na terenie całego kraju. Zaplanowane w ramach projektu przedsięwzięcia informacyjne i promocyjne miały zostać zrealizowane z wykorzystaniem różnorodnych kanałów, takich jak strona internetowa, media społecznościowe, prasa lokalna i ogólnokrajowa, czy też konkursy dla NGOs. Jak wskazano w ofercie, działania te miały prowadzić do wzrostu świadomości ich odbiorców w zakresie praw i obowiązków władzy publicznej oraz zwiększenia liczby osób, dla których hasło "działania strażnicze", czy też "kontrola społeczna" miały przestać być pojęciami obcymi.

(akta kontroli Tom I str. 30-51; 54-55; 62-165, 167-192)

Na realizację zadań wymienionych w ofercie dysponent Funduszu, udzielił dotacji celowej w kwocie brutto 4 432 tys. zł .

(akta kontroli Tom I str. 581-584)

Fundacja otrzymała dotację w transzach, w terminach określonych w § 2 pkt 2 umowy nr DFS-II.7211.73.2020 za wyjątkiem pierwszej transzy za 2021 rok, która została przekazana do Beneficjenta w dniu 25.01.2021 r., czyli 11 dni po terminie wskazanym w umowie.

(akta kontroli Tom II str. 196-197)

Umowa dotacji była dziewięciokrotnie aneksowana (złożono ogółem 32 formularze zmiany oferty), w szczególności z uwagi na zmiany kadrowe i finansowe, co zdaniem NIK potwierdza brak przygotowania kadrowego Fundacji do realizacji zadania.

Aneks nr 4 z 30 czerwca 2021 r. zmieniono ofertę wprowadzając do niej dodatkowe zadanie dotyczące utworzenia Centrum Kontroli Administracji (dalej

CKA)⁹. W uzasadnieniu do zmiany wskazano, że na etapie składania wniosku Fundacja nie posiadała pełni obrazu i wiedzy na temat realnego braku zainteresowania Projektem w zakresie konkursów NGOs¹⁰.

(akta kontroli Tom I str. 193-317; tom XI str. 23, 83-84)

Głównym celem projektu było nabycie wiedzy w zakresie „działalności strażniczej”, „zachowań antypolskich i szkodliwych społecznie” przez 1 365 osób oraz wypromowanie działalności strażniczej w społeczeństwie na terenie całego kraju, w okresie od 1.05.2020 r. do 31.12.2023 r.

Kluczowym rezultatem Projektu wskazanym w ofercie miało być dotarcie z informacją na temat szerokorozumianej działalności strażniczej do określonej liczby osób, a także wzrost wiedzy i umiejętności uczestników konferencji lokalnych i seminariów w zakresie działalności strażniczych oraz kontroli społecznej. Rezultat ten miał być osiągnięty poprzez przemyślaną i precyzyjnie zaplanowaną konstrukcję zakresu wsparcia (zasad funkcjonowania) przyczyniając się do nabycia wiedzy i umiejętności i prowadząc do trwałej zmiany w postawach odbiorców bezpośrednich, a także odbiorców pośrednich, co uznano za szczególnie wartościowe i mające mieć znaczący wpływ na dalsze kształtowanie kontroli społecznej i działań strażniczych w Polsce.

Cel główny projektu nie został zrealizowany, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli Tom I str. 318-437)

Fundacja realizowała Projekt w ramach dwóch zadań:

1. Organizowanie oraz przeprowadzanie akcji i przedsięwzięć informacyjnych

1.1 Promocja w mediach społecznościowych i internecie

Fundacja utworzyła konta na portalach społecznościowych: Facebook, Instagram, Twitter, LinkedIn, Youtube. W trakcie trwania projektu na platformie YouTube (wg stanu na dzień 10 grudnia 2024 r. strona Projektu na tej platformie miała 563 subskrybentów) zamieszczono łącznie 176 materiałów filmowych stanowiących m.in nagrania fragmentów wykładów prowadzonych w ramach programu Administracja pod kontrolą, który był jednym z elementów projektu. Na pozostałych portalach zamieszczano posty o tematyce projektowej i promujące organizowane wydarzenia.

(akta kontroli Tom XI str. 90-103)

1.2 Promocję poprzez konkursy dla NGOs

Zadanie miało zostać zrealizowane poprzez zorganizowanie siedmiu konkursów na wypromowanie mikroinicjatyw strażniczych¹¹. W wyniku braku zainteresowania konkursem Fundacja zrezygnowała z zadania na rzecz promocji poprzez utworzenie Centrum Kontroli Administracji.

Jak wyjaśnił Prezes powodem był brak zainteresowania grupy docelowej tego typu działaniami. Podejmowano próbę realizacji wspomnianych konkursów dla NGOs w 2020 r. jednak konkurs nie przyciągnął ani jednego zainteresowanego podmiotu. Ponadto tworząc CKA Fundacji zależało, aby być dostępnym dla

⁹ W wyniku powyższego dokonano zmiany w kosztorysie oferty, tj. przeniesiono na ten cel kwotę 167,8 tys. zł w ramach wydatków merytorycznych zaplanowanych na 2021 r., kwotę 192 tys. zł. w 2022 r. oraz kwotę 192 tys. zł w 2023 r.

¹⁰ Poprzez realizację konkursów dla NGO Fundacja planowała włączyć potencjał głównie małych organizacji pozarządowych oraz zmotywować je do podejmowania aktywnych i kreatywnych inicjatyw strażniczych. Żaden z zaplanowanych konkursów się nie odbył.

¹¹ Na 2020 r. zaplanowany był jeden konkurs, w pozostałych latach po dwa. Na nagrody w każdym z konkursów zabezpieczono po 25 tys. zł.

wszystkich podmiotów i móc świadczyć bezpłatne prelekcje i szkolenia dla wszystkich zainteresowanych, a nie tylko potencjalnych zwycięzców konkursu.

(akta kontroli Tom XI str. 48-60, 336-337)

Zdaniem NIK brak zainteresowania odbiorców taką formą działań świadczy o nieodpowiednim rozpoznaniu potrzeb na etapie przygotowywania oferty.

1.3 Centrum Kontroli Administracji

Zgodnie z formularzem zmiany oferty CKA miało być stacjonarnym punktem zlokalizowanym w Warszawie, do którego mogli zgłaszać się interesariusze, którzy zauważają problemy z funkcjonowaniem administracji publicznej lub poszukujący wiedzy np. z zakresu prawa dostępu do informacji publicznej. Przestrzeń miała być wykorzystywana do promocji projektu. Ponadto w CKA miały być nagrywane webinary (emisja w Internecie przy udziale publiczności), przygotowywane artykuły merytoryczne do publikacji na stronie internetowej, prowadzony monitoring mediów w zakresie społecznej kontroli administracji oraz zdalny monitoring sesji rad gminnych.

(akta kontroli Tom I str. 216-252)

Łączny koszt działania Centrum Kontroli Administracji poniesiony w latach 2021–2023 z wydatków merytorycznych wyniósł: 501,8 tys. zł w tym: aranżacja i wyposażenie (zakup umeblowania oraz sprzętu, a także zakup książek o tematyce prawnej i administracyjnej) 85,8 tys. zł, wynagrodzenia 16 tys. zł, wynajem powierzchni 400 tys. zł.

Zdaniem NIK wydatki poniesione na ten cel były niegospodarne i niewspółmierne do osiągniętych rezultatów, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli Tom I str. 318-435; Tom II str. 179-321, 286-348; Tom III str. 232-406; Tom IV str. 470)

1.4 Strona internetowa Administracjapodkontrola.pl

W ramach projektu utworzony został portal Administracjapodkontrola.pl, który zgodnie z ofertą miał funkcjonować także po zakończeniu zadania. Strona była aktywna tylko do 1 listopada 2024 r., co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Podpisanie umowy z wykonawcą strony było poprzedzone zapytaniem ofertowym. Oferta końcowa, stanowiąca podstawę podpisania umowy, różniła się od oferty pierwotnej, jednakże nadal stanowiła najniższą ofertę. Fundacja nie dokonała w tym zakresie ponownego rozeznania rynku. Łączny koszt utworzenia strony wyniósł 30,8 tys. zł.

W specyfikacji stanowiącej załącznik do umowy z wykonawcą wyszczególniono moduł wielojęzyczności o wartości zgodnej z ofertą wynoszącej 1,8 tys. zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa utworzona strona nie posiadała możliwości wgrania anglojęzycznego tłumaczenia interfejsu strony i artykułów. Brak modułu wielojęzyczności spowodowany był niedopatrzeniem ze strony pracownika Fundacji.

Członek Zarządu Empressia Co sp. z o.o. (wykonawcy strony internetowej Projektu) oświadczył, że różnica pomiędzy wartością pierwotnej oferty oraz umowy spowodowana była przedstawieniem przez zamawiającego, w ramach spotkania, odmiennych warunków niż w pierwotnym zapytaniu ofertowym. Różnice dotyczyły w szczególności dodania modułu ankiet, usługi pozycjonowania strony oraz dodania funkcjonalności w sekcji „blogowej”.

Wskazał, że moduł wielojęzyczności najprawdopodobniej nie został wdrożony, tj. prawdopodobnie zamawiający ostatecznie zrezygnował z jego wdrożenia.

(akta kontroli Tom II str. 457; Tom XI str. 85-86, 219, 272-276, 293-332)

W opinii NIK świadczy to o braku właściwego nadzoru nad realizacją zadania oraz braku weryfikacji wykonanego zadania w odniesieniu do złożonego zlecenia przed dokonaniem płatności.

2. Organizowanie lub zlecanie organizacji konferencji, seminariów.

2.1 Seminaria edukacyjne w Warszawie – Szkoła Liderów Strażniczych

W ramach tego zadania na 2020 r. zaplanowano trzy dwudniowe zjazdy dla 20 osób, natomiast w latach 2021-2023 r. po sześć dwudniowych zjazdów dla grup liczących 40 osób. Zrealizowano cykl seminariów w Warszawie dla grupy 140 osób (jedna grupa 20 osobowa i trzy grupy 40 osobowe¹²). W ramach seminariów „Obywatel a administracja publiczna”, „Współczesne szanse i zagrożenia dla działalności strażniczej” wygłoszono prelekcje pt. „Rola dziennikarza w XXI wieku”, „Praktyczne aspekty cyberprzestępczości”, „Współczesne wyzwania administracji” (dodatkowo przeprowadzono warsztaty z debaty oksfordzkiej)¹³, „Wystąpienia publiczne i retoryka”, „Dostęp do informacji o środowisku”, „Wpływ dziennikarza na społeczność lokalną”, „Wykluczenie transportowe – czym jest i jak z nim walczyć”, „Design Thinking-wprowadzenie”¹⁴. Koszt zrealizowanych seminariów w latach 2020–2023 wyniósł: 673,4 tys. zł.

W dniu 18 września 2021 r. prelekcję pt. „Sztuka komunikacji, czyli praktyczne aspekty porozumiewania się” wygłosiła bezpłatnie [...] będąca urlopowanym pracownikiem Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁵, kierująca wcześniej Departamentem Funduszu Sprawiedliwości, realizującym zadania dysponenta tego Funduszu.

NIK zwraca uwagę, że zakres tematyczny prelekcji, jak również większości wskazanych powyżej seminariów nie miał związku z tematyką przeciwdziałania przestępczości.

(akta kontroli Tom VIII str. 388-450; Tom XI str. 86)

2.2 Konferencje Lokalne – Aktywni Lokalnie.

W ramach zrealizowanego zadania Fundacja zorganizowała 36 spotkań pod nazwą konferencje lokalne, w których łącznie wzięło udział 1 736 osób¹⁶, w tym 818 osób online (47% wszystkich uczestników). Tematy konferencji obejmowały: „Współczesne wyzwania i problemy samorządu terytorialnego a zasada pomocniczości”, „Demokratyczne państwo - strażnicza działalność samorządów”, „Dobry gospodarz - bezpieczna gmina”, „Komunikacja i kontrola - jak robić to w samorządach?”, „Uczciwy urzędnik - odpowiedzialny lider”. Wydarzenia były poprzedzone promocją wydarzeń w lokalnych mediach oraz na profilach

¹² W seminariach miały uczestniczyć osoby najbardziej aktywne społecznie, tj. takie, które na poziomie lokalnym działają w obszarze działań kontrolnych, zabierają głos w sprawach publicznych, a także chcące wprowadzać zmiany w sytuacji zidentyfikowanych problemów.

¹³ Debata oksfordzka – sformalizowany typ dyskusji w której naprzeciw siebie stają dwie strony – propozycji i opozycji. Zadaniem pierwszej z nich jest udowodnienie prawdziwości określonej tezy, zaś drugiej – jej obalenie. Charakterystyczne dla debaty oksfordzkiej jest to, że uczestnicy znają wcześniej tezę, aby móc się do niej właściwie przygotować.

¹⁴ Metoda projektowania rozwiązań, usług, produktów lub procesów, która opiera się na głębokim poznaniu potrzeb użytkownika.

¹⁵ Od 01.02.2021 r. do 16.10.2022 r. urlop bezpłatny udzielony na stanowisku radcy w Ministerstwie Sprawiedliwości.

¹⁶ Ustalono na podstawie list obecności i raportów z wydarzeń online.

społecznościowych. Łączny koszt organizacji konferencji w latach 2020-2023 wyniósł 169,9 tys. zł.

NIK zwraca uwagę, że zakres tematyczny konferencji nie miał bezpośredniego związku z tematyką przeciwdziałania przestępczości.

(akta kontroli Tom II str. 232-348, 494-495; Tom III str. 180-460; Tom VIII str. 451-453, 494)

2.3 Szkolenie w Centrum Kontroli Administracji

Zgodnie z założeniami Fundacja miała zrealizować 120 godzin dydaktycznych szkoleń w Centrum Kontroli Administracji, w których miało uczestniczyć 300 osób. Zrealizowano 66 godzin dydaktycznych, tj. 55% wskazanych w ofercie. W szkoleniach wzięły udział łącznie 192 osoby, tj. 64% z czego tylko 76, tj.: 40% w formie stacjonarnej.

Tematami szkoleń były: „Społeczna Kontrola Administracji Publicznej – wybrane zagadnienia”, „Wyzwania administracji i działalności strażniczej”, „Administracja pod kontrolą”, „Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości”, „Podstawy legislacji – ujęcie teoretyczne i praktyczne”, „Status prawny pracownika służb mundurowych”, „Zamówienia publiczne w ujęciu praktycznym”, „Prawa i obowiązki obywateli w postępowaniu przygotowawczym”, „Etyka dyplomatyczna”, „Zamówienia publiczne – kontrola, nadzór i środki ochrony prawnej”, „Prawo wojenne a realia współczesnych konfliktów zbrojnych”, „Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako forma udziału obywateli w procesie prawotwórczym”, „Rola adwokatów i radców prawnych w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”, „Model sądowej kontroli postępowania przygotowawczego”, „Rola organów ochrony prawnej w zapobieganiu przestępczości”.

Zdaniem NIK, zakres tematyczny praktycznie wszystkich wymienionych wyżej szkoleń nie miał związku z tematyką przeciwdziałania przestępczości.

(akta kontroli Tom VIII str. 450-453, 501-619; Tom XI str. 38-39)

Fundacja monitorowała, zgodnie z ofertą, wskaźniki rezultatów i produktów zadania. Na koniec realizacji projektu w większości osiągnięto zadeklarowane wartości wskaźników z wyjątkiem: wzrostu wiedzy i umiejętności uczestników konferencji lokalnych w zakresie działalności strażniczych i kontroli społecznej osiągniętego w 82,4%, liczby zrealizowanych godzin dydaktycznych szkoleń w Centrum Kontroli Administracji w 63,3% oraz liczby osób uczestniczących w szkoleniach Centrum Kontroli Administracji w 64%. W przypadku: liczby unikatowych użytkowników korzystających ze strony projektu¹⁷, liczby pobrań materiałów ze strony¹⁸, liczby osób, które otrzymały informację na temat szerokokorozumianej działalności strażniczej za pośrednictwem mediów społecznościowych¹⁹, liczby osób, które otrzymały informację na temat szerokokorozumianej działalności strażniczej za pośrednictwem reklamy

¹⁷ Przekroczenie zakładanych wskaźników nastąpiło w II poł. 2022 r., II poł. 2023 r.

¹⁸ Przekroczenie zakładanych wskaźników nastąpiło w II poł. 2022 r., II poł. 2023 r.

¹⁹ Przekroczenie zakładanych wskaźników nastąpiło w II poł. 2020 r. i II poł. 2021 r., II poł. 2022 r., II poł. 2023 r.

w internecie²⁰ wykazano wykonanie wartości docelowych tych rezultatów na poziomie odpowiednio: 498,3%²¹, 596,4%²², 982%²³ i 575,6%²⁴.

Prezes Fundacji zeznał, że liczba osób, które otrzymały informację na temat szerokokorozumianej działalności strażniczej za pośrednictwem reklamy w internecie oraz liczba pobrań materiałów ze strony internetowej były mierzone na podstawie liczników pobrań widniejących obok poszczególnych materiałów, które były „ręcznie” sumowane. Z uwagi na to, że w trakcie kontroli strona nie była już dostępna, brak było możliwości ponownego wygenerowania liczby pobrań i zweryfikowania wartości wskazywanych w tym zakresie w sprawozdaniach Fundacji.

Pomiar wzrostu wiedzy i umiejętności uczestników konferencji lokalnych w zakresie działalności strażniczych i kontroli społecznej mierzony był poprzez testy w formie online, wypełniane przez uczestników, którzy udostępnili maila. Na podstawie zdanych testów ustalano stopień realizacji wskaźnika. Jak zeznał Prezes wskaźnik ten był trudny do zwymiarowania ze względu na fakt, że w wielu przypadkach uczestnicy nie wskazywali adresu lub nie udzielali odpowiedzi.

NIK zwraca uwagę, że przyjęty sposób mierzenia wartości docelowych uniemożliwiał dokonanie wiarygodnego pomiaru osiągniętych rezultatów zadania. Przy wyliczaniu mierników ograniczono się wyłącznie do danych pozyskanych ze statystyk pobrań i wyświetleń strony i nie uwzględniano faktu, że jeden artykuł mógł być kilkukrotnie pobierany przez tę samą osobę przez co wyniki mogły zostać sztucznie zawyżone. Ręczne zliczanie wyników tworzyło ryzyko pomyłek, a pozyskiwanie ankiet od części uczestników konferencji skutkowało ryzykiem niereprezentatywnych i niemiernodajnych wyników.

(akta kontroli Tom II str. 286-347; Tom XI str. 341-342)

Badaniem objęto 329 dowodów księgowych w ramach wydatków merytorycznych w łącznej kwocie 1 315,5 tys. zł, tj. 33% wszystkich wydatków merytorycznych poniesionych w latach 2020 – 2023. Badanie wykazało, że: dokumenty księgowe były co do zasady opisane zgodnie z wymogami określonymi w umowie dotacji i prawidłowo przyporządkowane do odpowiednich pozycji w kosztorysie. 78 dowodów księgowych na łączną kwotę 293,8 tys. zł zostało opłaconych po terminie, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli Tom IV str. 21-463; Tom V str. 277-390; Tom VII str. 13-227)

W oparciu sprawozdania z realizacji projektu, dokumenty księgowe, w tym wyciągi bankowe z rachunku dotacji ustalono, że Fundacja w latach 2020 – 2023 dokonała wydatków merytorycznych na łączną kwotę: 3 069,8 tys. zł, w tym:

- wynagrodzenia pracowników obsługujących projekt 1 256,5 tys. zł, tj. 41% poniesionych wydatków merytorycznych,
- wynagrodzenia związane z działalnością szkoleniową: 217,4 tys. zł, tj. 7,1% poniesionych wydatków merytorycznych,

²⁰ Przekroczenie zakładanych wskaźników nastąpiło w II poł. 2021 r., II poł. 2022 r., II poł. 2023 r.

²¹ Wyliczenie w oparciu o założoną w ofercie wartość docelową unikatowych użytkowników korzystających ze strony – 10 000.

²² Wyliczenie w oparciu o założoną w ofercie liczbę pobrań materiałów ze strony – 4 000.

²³ Wyliczenie w oparciu o założoną w ofercie liczbę osób, które otrzymały informację na temat szeroko rozumianej działalności strażniczej za pośrednictwem social mediów - 80 000.

²⁴ Wyliczenie w oparciu o założoną w ofercie liczbę osób, które otrzymały informację na temat szeroko rozumianej działalności strażniczej za pośrednictwem reklamy w internecie - 100 000.

- zwrot kosztów dojazdu (wypłacony niezgodnie z umową) 10,9 tys. zł, tj. 0,3% wydatków, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Wszystkie wydatki były ponoszone za pośrednictwem wyodrębnionego rachunku bankowego, w formie przelewów.

(akta kontroli, Tom II str. 179-348; Tom III str. 1-58, 180-465)

Zgodnie z § 4 ust. 1 umowy dotacji²⁵ na tzw. koszty administracyjne związane z realizacją umowy Beneficjent mógł przeznaczyć nie więcej niż 25% wartości całości kosztów kwalifikowalnych poniesionych w związku z realizacją przedmiotu umowy.

Fundacja co do zasady przelewała miesięcznie, jako ryczałt, z rachunku wyodrębnionego do obsługi dotacji, na swój własny rachunek bankowy²⁶ 1/12 środków dotacji przewidzianej na dany rok, do wydatkowania w ramach 25% kosztów administracyjnych, uznając je góry za poniesione²⁷. Kontrola wykazała, że Fundacja w sześciu przypadkach pobrała ww. ryczałt niezgodnie z umową dotacji, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Na dzień 31 grudnia 2024 r. na rachunku bankowym przeznaczonym do obsługi wydatków administracyjnych pozostało saldo w wysokości 81,6 tys. zł²⁸, tj. 8,7% tej części dotacji. Środki te po zakończeniu projektu nie zostały zwrócone do dysponenta Funduszu, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Pomimo zakończenia umowy, tj. po 31 grudnia 2023 r. z rachunku kosztów administracyjnych zostały sfinansowane wydatki na łączną kwotę 18 tys. zł²⁹.

(akta kontroli Tom str.)

Na dzień 31 grudnia 2023 r. (data zakończenia umowy dotacji) na rachunku bankowym dotacji pozostało saldo w wysokości 59 tys. zł. Na rachunek Dysponenta zwrócono kwotę 61,8 tys. zł³⁰ w dniu 25 stycznia 2024 r., tj. niezgodnie z terminem wskazanym w umowie dotacji, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli Tom II str. 21-27; Tom IV str. 471-472)

Fundacja zwróciła niewykorzystaną kwotę dotacji w łącznej kwocie 502 tys. zł. Zwroty poszczególnych części niewykorzystanej dotacji były dokonywane w terminie³¹ i w odpowiedniej kwocie, z wyjątkiem zwrotu za 2021 r. oraz zwrotu niewykorzystanej dotacji za 2023 r.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że opóźnienie w dokonaniu zwrotu za 2021 r. wynikało z niezabezpieczenia na rachunku bankowym kosztu przelewu.

(akta kontroli Tom II str. 196-198, 301, 464-465; Tom IV str. 3-6, 9; Tom XI str. 40)

²⁵ Umowa nr DFS- II.7211.73.2020 z 13 sierpnia 2020 r.

²⁶ Z rachunku tego ponoszone były wydatki m.in. na: wypłatę kosztów delegacji dla pracowników Fundacji, wynagrodzenie dla koordynatora projektu, obsługę księgową, obsługę prawną, zakupy artykułów biurowych, obsługę koordynacyjną, obsługę informatyczną.

²⁷ Kwota przelewu każdorazowo była pomniejszana o koszty bankowe pobierane z wyodrębnionego rachunku dotacji.

²⁸ Saldo na dzień 31.12.2020 r. 68, 4 tys. zł, saldo na dzień 31.12.2021 r. 65,4 tys. zł, saldo na dzień 31.12.2022 r. 107,1 tys. zł.

²⁹ Zwrot kosztów delegacji służbowej - 1,2 tys. zł, wynagrodzenie koordynatora projektu za m-c styczeń 2024 r. - 6,6 tys. zł, koszty obsługi księgowej za miesiące grudzień 2023 r. oraz styczeń 2024 r. w łącznej wysokości 10,2 tys. zł.

³⁰ Kwota wynikała z trzech zasileń dokonanych 19 i 25.01.2024 r. w łącznej wysokości 3 064,13 zł z konta kosztów administracyjnych.

³¹ Zgodnie z §12 umowy nr DFS-II.7211.73.2020 beneficjent jest zobowiązany do dokonania zwrotów niewykorzystanej części dotacji w terminie 15 dni od dnia zakończenia realizacji przedmiotu umowy.

W okresie objętym kontrolą w zakresie realizacji umowy nr DFS-II.7211.73.2020, Dysponent Funduszu wszczął z urzędu łącznie cztery postępowania administracyjne, z czego trzy zostały umorzone a jedno do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostało zakończone.

W wyniku powyższego, wezwaniem do zapłaty z dnia 21 czerwca 2021 r. Beneficjent został zobowiązany do zwrotu dotacji za 2020 rok w wysokości 31,5 tys. zł z tytułu przekroczenia środków przeznaczonych na wynagrodzenia ekspertów ds. mentoringu oraz monitoringu prawnego, w ramach zadania „Organizowanie lub zlecanie organizacji konferencji, seminariów w 2020 r.” Wskazana kwota została zwrócona na konto Dysponenta w dniu 7 lipca 2021 r. z rachunku Fundacji przeznaczonego do obsługi dotacji w części kosztów administracyjnych.

(akta kontroli Tom II str. 11-15, 51-53, 79-83, 107-109, 122-126, 135-137, 156-158)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zadanie przewidziane w ofercie zostało wykonane przez Fundację w sposób niezgodny z umową dotacji. Fundacja nie zrealizowała bowiem celu głównego wskazanego w ofercie, dotyczącego nabycia wiedzy z zakresu zachowań antypolskich i szkodliwych społecznie przez 1 365 osób oraz celu szczegółowego dotyczącego zwiększenia wiedzy i umiejętności 1 365 uczestników seminariów i konferencji w zakresie monitorowania zjawiska antypolonizmu oraz ksenofobii.

Ustalenia kontroli wykazały, że kwestie związane ze zjawiskiem antypolonizmu były prezentowane jedynie w trakcie zajęć w ramach Szkoły Liderów Strażniczych, w których uczestniczyło nie więcej niż 104 osoby³² (stanowiło to tylko 8% założonej wartości celu głównego). Z tematyki tej przeszkolono: w 2021 roku - 31 osób, w 2022 r. - 35 osób, a w 2023 r. - 38 osób. W 2020 r. Fundacja nie przeprowadziła żadnych szkoleń, ani seminariów, których przedmiotem było zjawisko antypolonizmu oraz ksenofobii. Prezes zeznał, że tematyka ta nie cieszyła się popularnością wśród uczestników, a Fundacja miała problemy z pozyskaniem prowadzących tego rodzaju zajęcia. Podczas wyboru tematyki zajęć skupiono się zatem na narzędziach kontroli administracji publicznej.

W opinii NIK rażąco niska realizacja celu głównego projektu przy jednoczesnym wydatkowaniu ok. 90% przyznanej dotacji wynika z braku adekwatnego doświadczenia Fundacji, błędnego zdefiniowania problemu w projekcie oraz swobodnego podejścia do poszczególnych przewidzianych w nim zadań, które jak wykazano wcześniej nie miały w większości żadnego związku z przeciwdziałaniem przestępczości. Mogło to także wynikać z przygotowania oferty w ramach nieformalnych (niekonkurencyjnych) konsultacji z przedstawicielami dysponenta, mających na celu zapewnienie jej pozornej zgodności z wymaganiami sprofilowanego konkursu nr VI w zakresie przeciwdziałania przestępczości (dotyczącego m.in. prewencji przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej).

Należy również podkreślić, że deklarując osiągnięcie wskazanego powyżej celu głównego dotacji, Prezes nie dysponował odpowiednimi narzędziami do zbadania poziomu jego realizacji. Żaden z mierników zawartych w umowie nie pozwalał bowiem na zwymiarowanie stopnia realizacji celu głównego i szczegółowego w odniesieniu do zachowań antypolskich i ksenofobicznych.

³² Ilość przeszkolonych osób ustalono na podstawie list obecności.

Wzrost wiedzy i umiejętności uczestników seminariów edukacyjnych odbywających się w ramach Szkoły Liderów Strażniczych mierzony był za pomocą testów, jednak żadne z pytań nie odnosiło się wprost do zagadnień związanych z antypolonizmem i ksenofobią³³.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że w jego ocenie zwiększyła się świadomość wszystkich odbiorców³⁴ treści publikowanych w social mediach i na stronie internetowej projektu. „Mając na uwadze liczbę odsłon i odwiedzających należy uznać, że wskaźnik został zrealizowany.”

NIK nie neguje wartości ww. wskaźników. Podkreśla jednak ponownie, że żaden z nich, ani przedstawiona w toku kontroli dokumentacja, nie pozwalały na potwierdzenie realizacji celów umowy dotacji w części dotyczącej zachowań antypolskich i ksenofobicznych.

(akta kontroli Tom VIII str. 388-450; Tom XI str. 341-342)

Zgodnie z § 6 pkt 6 ogłoszenia w sprawie przeprowadzenia VI otwartego konkursu ofert w przypadku braku realizacji zakładanych celów, rezultatów i zadań w zaplanowanym w ofercie zakresie, Dysponent Funduszu może uznać całość lub część dotacji jako pobraną w nadmiernej wysokości i podlegającą zwrotowi. Wysokość dotacji podlegającej zwrotowi w takim przypadku określa Dysponent Funduszu proporcjonalnie do zakresu niezrealizowanych celów, rezultatów i zadań.

2. Fundacja wydatkowała w sposób niezgodny z umową oraz niegospodarnie kwotę 485,8 tys. zł na utworzenie Centrum Kontroli Administracji.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że w CKA w trakcie trzech lat odbyło się tylko 15 szkoleń³⁵, w których uczestniczyły 192 osoby, z czego tylko 76 uczestniczyło w formie stacjonarnej (40% wszystkich uczestników). Fundacja nie dysponowała dokumentacją potwierdzającą liczbę osób odwiedzających Centrum w celu uzyskania informacji, czy pomocy prawnej, ani zestawieniami dyżurów pełnionych przez pracowników Fundacji w celu przyjęć interesantów (pomimo że świadczeniem takich formy pomocy uzasadniano powołanie CKA i dokonaną w tym celu zmianę umowy dotacji). Prezes Fundacji nie posiadał wiedzy, ilu interesantów faktycznie odwiedzało Centrum. Jedynymi dokumentami potwierdzającymi aktywność CKA były listy obecności ze szkoleń stacjonarnych i raporty ze szkoleń on – line.

(akta kontroli Tom VIII str. 450-453, 501-619; Tom XI str. 38-39)

Menadżer główny zeznał, że promocja CKA odbywała się w ramach social mediów: Facebook, Instagram, LinkedIn. Tam też odbywały się webinary, stąd też osoby zainteresowane wiedziały, że jest takie miejsce. Natomiast w odniesieniu do dyżurów zeznał, że nie rozpisywano dyżurów, była to umowa ustna. Pracownicy między sobą ustalali, jak komu pasowało. Wszyscy byli studentami, więc czas w Centrum ustalany był w zależności od grafiku zajęć na uczelni.

(akta kontroli Tom XI str. 351-354)

³³ Pytania dotyczyły wiedzy z zakresu: prawa administracyjnego, aksjologii dobrej administracji, lobbingu społecznego, zagadnień prawno-karnych oraz komparatystycznego ujęcia zagadnień konstytucyjnych.

³⁴ Zwiększona świadomość wśród minimum 10 tys. odbiorców działań promocyjnych w zakresie działalności strażniczej w okresie do 31.12.2023 r.

³⁵ 2021 r. – 1, 2022 r. – 2, 2023 r. – 12.

Zdaniem NIK niedysponowanie przez kierownictwo Fundacji dokumentacją oraz wiedzą potwierdzającą poszczególne zadania realizowane przez Centrum, a także faktyczne ograniczenie jego działalności do zorganizowania 15 szkoleń wskazuje, że podjęcie realizacji tego zadania nie było poprzedzone analizą potrzeby utworzenia takiego podmiotu.

Łączny koszt działania Centrum Kontroli Administracji w latach 2021– 2023 wyniósł 501,8 tys. zł w tym: aranżacja i wyposażenie (zakupumeblowania oraz sprzętu, a także zakup książek o tematyce prawnej i administracyjnej) - 85,8 tys. zł, wynagrodzenia - 16 tys. zł, wynajem powierzchni 400 tys. zł. (14,3 tys. zł miesięcznie).

Ustalono, że wynajem powierzchni nie został poprzedzony rozeznaniem rynku. Fundacja wynajmowała powierzchnię biurową od Krajowej Izby Gospodarczej na podstawie umowy z dnia 7 lipca 2021 r., od września 2021 r. do grudnia 2023 r. Prezes Fundacji zeznał, że „nie przeprowadzono rozeznania rynku, ponieważ wybrano lokalizację, gdzie mieściły się inne projekty realizowane w ramach Funduszu Sprawiedliwości. Lokalizację wskazali przedstawiciele Ministerstwa podczas spotkań projektowych uzasadniając ten fakt potrzebą synergii projektów i wymianą uczestników w celu zwiększenia zasięgów projektu i ich wartości dodanej dla uczestników”. W spotkaniach tych również uczestniczył minister Marcin Romanowski.

(akta kontroli Tom I, str. 318-435; 601-619; Tom II str. 179-321, 286-348, 456; Tom III str. 232-406; Tom IV str. 470; Tom XI str. 339-340)

Na aranżację wnętrza i zakup wyposażenia w Centrum Fundacja wydatkowała 85,8 tys. zł, w tym zakupiono meble o wartości 44,5 tys. zł³⁶ (pięć biurek, cztery regały oraz cztery szafki). Również w tym przypadku Fundacja nie dokonała rozeznania rynku.

(akta kontroli Tom XI str. 89, 185-216, 250-269(odpowiedź z 30.12.2024 r.)

Po zakończeniu realizacji umowy Fundacja pozostawiła ww. wyposażenie w wynajmowanym lokalu, pomimo iż zgodnie § 14 ust. 1 umowy dotacji Wykonawcę obowiązywał zakaz zbywania ruchomości zakupionych w ramach projektu przez okres 5 lat, bez uprzedniej zgody Dysponenta Funduszu.

Jak zeznał Prezes, umeblowanie nie zostało zabrane z Centrum, ponieważ nie było to możliwe logistycznie ze względu na wymiar mebli i brak możliwości ich składowania w innym. miejscu.

Z informacji uzyskanych od Krajowej Izby Gospodarczej wynika, że wyposażenie było sukcesywnie w okresie styczeń – luty 2024 r. wynoszone z siedziby KIG przez pracowników Fundacji.

(akta kontroli Tom XI str. 37-38, 164, 340-341)

Podkreślenia wymaga również fakt, że utworzenie CKA nie służyło minimalizowaniu kosztów Fundacji, ponieważ organizowane przez Fundację seminaria edukacyjne odbywały się w wynajętych salach konferencyjnych na terenie Warszawy³⁷, a nie w siedzibie Centrum.

W ocenie NIK wobec znikomego poziomu wykorzystania CKA do realizacji szkoleń (w tym w szczególności stacjonarnych) oraz nieudokumentowania

³⁶ F-ra Vat nr 14739/21 z 30 grudnia 2021 r. oraz f-ra zaliczkowa Vat nr 1301/21 z 29 października 2021 r.

³⁷ Grudzień 2021 r. konferencja dla 21 os. w Hotelu Arche, kwiecień 2023 r. konferencja dla 50 osób na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego, grudzień 2023 r. konferencja dla 17 osób w Hotelu Arche. Łączny koszt 14,2 tys. zł.

realizacji jego pozostałych zadań (m.in. usług doradztwa prawnego, przyjęć interesantów) należy uznać, że wydatki związane z jego utworzeniem i funkcjonowaniem w łącznej kwocie 485,8 tys. zł nie spełniały wymogów wynikających z § 3 ust. 9 lit. a), b) i d) umowy dotacji, tj. nie były niezbędne do realizacji zadań objętych tą umową, racjonalne i właściwie udokumentowane. Działania takie pozostawały również w sprzeczności z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych³⁸, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W rezultacie, w ocenie NIK, wydatki te były niekwalifikowalne, jako poniesione w sposób spreczny z § 3 ust. 3 lit. a) umowy nr DFS-II.7211.73.2020 i podlegają zwrotowi.

(akta kontroli Tom XI str. 339-340)

3. Fundacja, wbrew postanowieniom § 9 pkt 10 umowy nr DFS-II.7211.73.2020, po zakończeniu realizacji przedmiotu umowy nie przechowywała całości dokumentacji związanej z realizacją Projektu w siedzibie Fundacji, tj. w Warszawie przy ul. Ryżowej 24/G.

W ofercie z dnia 10 kwietnia 2020 r. wskazano, że Fundacja zapewni niezbędną przestrzeń biurową, a biuro wraz z miejscem przechowywania dokumentacji znajdować się będzie w siedzibie Fundacji, tj.: w Warszawie, przy ulicy Ryżowej 24 lok. G. Kontrola wykazała, że po zakończeniu Projektu dokumentacja dotycząca realizacji zadań była rozproszona i nie znajdowała się w siedzibie Fundacji.

Jak wyjaśnił Prezes Fundacji [...], siedziba Fundacji jest prywatnym domem [...]. Przez cały okres projektu z racji wynajmu przestrzeni biurowej nie generowało to większych problemów. W obecnej sytuacji przekazanie całej dokumentacji do siedziby nie jest możliwe [...]. Dokumentacja wymagająca digitalizacji znajduje się u mnie jako Prezesa Zarządu, a pozostała, już zdigitalizowana, w kancelarii Pana Mecenasa [...] w Warszawie.

(akta kontroli Tom I str.318-435; Tom XI str. 36-37)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Postanowienia umowy dotacji wprost określają miejsce przechowywania dokumentacji po zakończeniu realizacji projektu (§ 9 ust. 10), czyli zgodnie z ofertą w siedzibie Fundacji. Rozproszenie dokumentacji utrudniło i znacząco wydłużyło w czasie kontrolę wykorzystania środków dotacji przez NIK oraz może uniemożliwiać rozliczenie wydatkowania tych środków przez inne uprawnione podmioty.

4. Niegospodarne i niezgodne z § 3 ust. 3 lit. a) umowy nr DFS-II.7211.73.2020 wydatkowanie środków w kwocie 14,2 tys. zł na tłumaczenie strony internetowej (9,7 tys. zł) oraz tłumaczenie artykułów (4,5 tys. zł).

Fundacja wydatkowała środki na tłumaczenie strony internetowej oraz artykułów w łącznej wysokości 15 tys. zł, jednak wydatki te znacznie przewyższały ceny rynkowe, tj.:

- na tłumaczenie strony internetowej wydatkowano 10 tys. zł, podczas gdy cena rynkowa, zgodnie z opinią biegłego z zakresu tłumaczeń wynosiła 276,75 zł (wydatkowano o 9,7 tys. zł więcej),

³⁸ Treść art. została zawarta w § 3 ust. 3 lit. a) umowy dotacji.

- na tłumaczenie artykułów wydatkowano 5 tys. zł. podczas gdy cena rynkowa, zgodnie z opinią biegłego z zakresu tłumaczeń wynosiła 521,52 zł (wydatkowano o 4,5 tys. zł więcej).

W przedstawionej przez biegłego opinii z badania wskazano także, że przetłumaczone teksty dowodzą braku językowej kompetencji osoby dokonującej tłumaczenia, która „posługuje się angielskim zgodnie z zasadami języka polskiego”. Odnotowano liczne błędy leksykalne, frazeologiczne, składniowe i gramatyczne.

NIK ustaliła ponadto, że WSAA nie dokonała rozeznania rynku w celu wyłonienia wykonawcy ww. usług, jak również nie podpisała z nim umowy w formie pisemnej. Prezes Fundacji potwierdził, że nie przeprowadzono rozeznania rynku, a tłumaczenie zlecono osobie, która pracowała przy realizacji tego projektu. Zeznał również, że nie jest w stanie wskazać jakie, konkretne kwalifikacje w zakresie tłumaczenia posiadała osoba, której powierzono to zadanie.

(akta kontroli Tom IV str. 21-27, 467-469; Tom VII str. 6, 171; Tom VIII str. 66-136; Tom XI str. 85-89, 165-184, 220, 337)

W opinii NIK działania takie pozostawały w sprzeczności z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych³⁹, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów⁴⁰. Wydatki niespełniające tych wymogów stanowią wydatki niekwalifikowalne, a dotacja w tej części powinna zostać uznana za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem i podlegać zwrotowi.

5. Fundacja wbrew zapisom pkt 8 oferty, stanowiącej integralną część umowy dotacji, po zakończeniu realizacji Projektu, nie zapewniła funkcjonowania Portalu Administracjapodkontrolą.pl.

Zgodnie z treścią oferty trwałość infrastruktury sieciowej (www) miała zapewnić długotrwały i nieprzerwany dostęp do informacji i materiałów edukacyjnych (również po zakończeniu realizacji zadania). Kontrola wykazała, że portal funkcjonował jedynie do 1 listopada 2024 r.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że w budżecie projektu nie były zabezpieczone środki na funkcjonowanie strony w kolejnych latach po zakończeniu realizacji projektu. W związku z faktem, że domeny odnawiane są co rok ostatnim możliwym rokiem odnowienia domeny był 2023 r. Fundacja wtedy też odnowiła domenę na kolejne 12 miesięcy. W dalszym ciągu dostępne są inne kanały, które zostały stworzone na potrzeby projektu i nie wymagają ponoszenia opłat za ich utrzymanie (np. Facebook czy YouTube).

(akta kontroli Tom I str. 370; Tom XI str. 85-86)

Powyższe wyjaśnienia nie stanowią usprawiedliwienia dla naruszenia postanowień umowy, w szczególności, że już na etapie ogłoszenia o konkursie znany był okres finansowania zadań ze środków FS, a Fundacja zobowiązała się do utrzymania strony internetowej po zakończeniu realizacji projektu.

6. Fundacja nie sporządziła wymaganych art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach⁴¹ rocznych sprawozdań z działalności za lata 2020-2023

³⁹ Treść art. została zawarta w § 3 ust. 3 lit. a) umowy dotacji.

⁴⁰ Przepis o zbieżnej treści został powtórzony w § 3 ust. 3 lit. a) umowy dotacji.

⁴¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 166, t.j.

oraz nie złożyła ich właściwemu ministrowi nadzorującemu Fundację w rozumieniu ustawy o fundacjach.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że Fundacja nie przedłożyła sprawozdań z działalności do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego wskutek niedopatrzenia i nie było to działaniem celowym. Poinformował, że Fundacja wywiąże się z tego obowiązku składając zaległe sprawozdania.

(akta kontroli Tom I str. 629-638; Tom II str. 466)

7. Brak sporządzenia dwóch raportów ewaluacyjnych, co było niezgodne z pkt 8 oferty stanowiącej integralną część umowy dotacji.

W złożonej ofercie Fundacja zobowiązała się do dwukrotnego przeprowadzenia ewaluacji w celu oceny skuteczności działań będących przedmiotem umowy. Na tej podstawie miały powstać rekomendacje dotyczące najefektywniejszych sposobów organizacji i realizacji działań założonych w ofercie. Pierwszy raport ewaluacyjny zaplanowany został po zakończeniu roku 2021, a drugi po zakończeniu realizacji całości zadania tj. po zakończeniu roku 2023.

Jak wyjaśnił Prezes brak ewaluacji wynikał z niedostosowania oferty do realnych potrzeb i aktualnej sytuacji światowej. (...) Fundacja planowała zmianę oferty z uwagi na to, że prowadziła bieżącą wewnętrzną ewaluację, jednakże w wyniku niedopatrzenia nie dokonano korekty oferty.

(akta kontroli II str. 465-466)

8. Fundacja podpisała sześć umów cywilnoprawnych, w łącznej kwocie 6,6 tys. zł, na przeprowadzenie wykładów z dwoma pracownikami Ministerstwa Sprawiedliwości, tj.:

- z JK trzy umowy zlecenia⁴² na łączną kwotę 3,5 tys. zł,
- z CG⁴³ trzy umowy zlecenia⁴⁴ na łączną kwotę 3,1 tys. zł.

Powyższe stanowiło naruszenie wymogu określonego w § 1 ust. 1 umowy nr DFS-II.7211.73.2020, zgodnie z którym przedmiotem umowy jest realizacja zadań w sposób zgodny z warunkami realizacji zadania zamieszczonego w ogłoszeniu z dnia 31 marca 2020 r. Zgodnie z ww. ogłoszeniem w § 3 ust. 3 w zw. z ust. 2 ogłoszenia w sprawie konkursu ofert, pracownicy Ministerstwa nie mogą wykonywać odpłatnie zadań powierzonych do realizacji przez Dysponenta. W konsekwencji wydatek ten, był niezgodny z postanowieniami umowy, a ponadto doprowadził do powstania sytuacji konfliktu interesów przy realizacji zadania finansowanego ze środków publicznych. Na mocy § 3 ust. 9 lit. f jest on wydatkiem niekwalifikowalnym i podlega zwrotowi.

Prezes Fundacji wyjaśniając przyczyny tej nieprawidłowości wskazał, że osoby podpisujące umowy z pracownikami MS nie uczestniczyły w przygotowaniu oferty i w związku z tym nie wiedziały o takim zakazie. Nie wskazywały na to zarówno zatrudniane osoby jak i Dysponent.

(akta kontroli Tom I str. 30-51, 172-192; Tom VI str. 129-130, 153-154, 355, 358, 456-457, 514, Tom VII 261--299, 403-405-408, 445-449; Tom XI str. 357-358)

⁴² Wykłady przeprowadzone w dniach: 16 października 2021 r., 14 grudnia 2021 r. oraz 22 października 2023 r.

⁴³ Od 1.12.2021 r. do 31.12.2023 r. urlop bezpłatny udzielony na stanowisku radcy ministra w Ministerstwie Sprawiedliwości.

⁴⁴ Wykłady przeprowadzone w dniach: 18 września 2021 r., 4 września 2022 r. oraz 4 listopada 2023 r.

9. Ustalono, że Fundacja realizowała umowę dotacji przy udziale osób, które nie zostały wskazane Dysponentowi Funduszu do realizacji zadania przed rozpoczęciem współpracy, tj. z naruszeniem § 17 umowy dotacji, wypłacając im wynagrodzenie w łącznej kwocie 14,5 tys. zł.

Fundacja zawarła umowy zlecenia (a w przypadku P.N. aneks do umowy) 3 stycznia 2022 r., pomimo że zamiar zaangażowania tych osób zgłoszony został Dysponentowi w formularzu zmian dopiero 25 stycznia 2022 r., tj. na koniec miesiąca, w którym osoby te wykonywały działania, za które otrzymały wynagrodzenie. Powyższe dotyczyło:

- M.MS. zatrudnionego na stanowisku menadżera głównego,
- W.L. zatrudnionej na stanowisku asystenta menadżera głównego,
- P.N. zatrudnionej na stanowisku asystenta menadżera ds. działalności online,
- J.G. zatrudnionego na stanowisku menadżera ds. spotkań lokalnych / II menadżera głównego,
- P.DD. zatrudnionego na stanowisku asystenta ds. spotkań lokalnych.

Jak wyjaśnił Prezes Fundacji ze względu na częste zmiany oferty w zakresie zasobu kadrowego zdarzało się, że zmiany były wysyłane zbiorczo na jednym formularzu zmian co pewien okres, a nie indywidualnie. Niejednokrotnie zmiany na stanowiskach lub dodanie prelegentów były sytuacjami nagłymi, których nie dało się wcześniej przewidzieć, na przykład wskutek rezygnacji pracownika lub zdarzenia losowego. Wskazał, że Fundacja konsultowała telefonicznie z opiekunem projektu prawidłowość takich działań. Podniósł także, że zgodnie z §17 Umowy każda zmiana musi zostać zgłoszona w ofercie, jednak nie wskazano terminu zgłoszenia tych zmian. Dysponent oceniał zgłoszenie zmiany po fakcie jako prawidłowe i zgodne z umową. Ewentualne ryzyko Fundacji było związane z odrzuceniem zmiany, za którą został już poniesiony koszt. Przez cały okres realizacji projektu nie wystąpiła jednak taka sytuacja. Zawsze kiedy było to możliwe, starano się zgłaszać zmiany z wyprzedzeniem.

(akta kontroli Tom I str. 466, 658-666; Tom VIII str. 227-260; Tom XI str. 25-26)

Zdaniem NIK powyższa argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ każda zmiana winna być dokonana przed realizacją zadania przez ww. osoby. Powyższe stanowiło naruszenie wymogu określonego w § 17 ust. 2 lit. a, oraz ust. 3 i ust. 5 umowy DFS.II.73.2020, zgodnie z którym zmiany do umowy w zakresie osób wskazanych w dokumentacji do realizacji zadania mogły zostać wprowadzone w drodze poczty elektronicznej i wymagały dla swojej skuteczności akceptacji opiekuna zadania. W celu dokonania zmian w ofercie, konieczne było wypełnienie i przesłanie podpisanego formularza zmian na adres mailowy opiekuna zadania, oraz (po zatwierdzeniu zmian) zaktualizowanie oferty i przesłanie jej wraz z formularzem zmian na adres Ministerstwa Sprawiedliwości. Na mocy § 3 ust. 9 lit. f) umowy powyższy wydatek jest zatem niekwalifikowalny i podlega zwrotowi.

10. Wydatki w ramach kosztów administracyjnych w łącznej wysokości 53 tys. zł zostały poniesione na cele niezwiązane z realizacją projektu, lub nie były niezbędne do jego realizacji, w tym:

- wydatki w kwocie 39,7 tys. zł związane ze zwrotem na konto Dysponenta części dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem,

- wydatki z tytułu kosztów bankowych Fundacji w kwocie 850 zł⁴⁵,
- wydatki w kwocie 12,5 tys. zł za przygotowanie i druk książki [...] "Istota i przeznaczenie karnoprocesowe czynności operacyjno – rozpoznawczych", która nie była powiązana z projektem.

Prezes Fundacji zeznał, że środki administracyjne przekazywane przez Dysponenta zgodnie z umową były uznawane za poniesione na podstawie not księgowych bez weryfikacji wysokości rzeczywiście poniesionych kosztów. Środki pozostałe na koniec roku uznawane były za zysk Fundacji i przeznaczane na działalność statutową. Z tego źródła sfinansowano m.in. druk publikacji. Jego zdaniem Fundacja mogła rozporządzać nimi w roku kolejnym i pokryć z nich np. część dotacji uznanej przez Dysponenta jako wydatkowaną niezgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli Tom IV str. 371-373, 388-395, 401-406, 414-416, 437-447, 454-469, Tom VII str. 136; Tom XI str. 219-220)

W ocenie NIK stanowisko takie nie może zostać zaakceptowane. Należy podkreślić, że na podstawie § 4 ust. 1 umowy dotacji wydatki ponoszone z grupy kosztów administracyjnych projektu finansowanego ze środków Funduszu Sprawiedliwości powinny służyć jego obsłudze, a nie finansowaniu bieżącej działalności Fundacji. Powyższego nie zmienia fakt przyjęcia uproszczonego sposobu rozliczania tych kosztów. Wskazane powyżej wydatki zostały zatem poniesione z naruszeniem § 4 ust. 1 oraz § 3 ust. 9 lit. a) umowy dotacji. Są one niekwalifikowane i powinny podlegać zwrotowi.

11. Fundacja nie dokonała zwrotu na konto Dysponenta Funduszu niewykorzystanych środków przeznaczonych na wydatki administracyjne w łącznej kwocie 81,6 tys. zł⁴⁶.

Prezes Fundacji zeznał, że nie zwracano zaoszczędzonych środków ponieważ, zgodnie z praktyką stosowaną przez MS, środki te uznawane były za poniesione na podstawie not księgowych i stanowiły one zysk fundacji.

(akta kontroli Tom IV str. 460-461; Tom XI str. 334-344)

Zdaniem NIK przelewanie środków na podstawie noty księgowej nie jest równoznaczne z faktycznym poniesieniem wydatku. Należy wskazać, że zgodnie z § 3 ust. 9 lit. c) umowy dotacji, wydatki ponoszone na realizację zadań będących przedmiotem umowy są kwalifikowalne, jeżeli faktycznie były poniesione w okresie realizacji zadania. Zatem niewydatkowane środki dotacji na koszty administracyjne nie mogą być traktowane jako kwalifikowalne, gdyż nie zostały faktycznie poniesione.

12. Fundacja nie przestrzegała ustalonego w § 4 ust. 5 umowy dotacji sposobu rozliczania kosztów administracyjnych, zgodnie z którym z uwagi na ryczałtowy sposób ich rozliczania wydatki te traktowane były jako wydatki wykonane (umowa nie wymagała ich dokumentowania), a Fundacja zobowiązana była raz w miesiącu rozliczyć odpowiednio 1/8 kosztów administracyjnych określonych w ofercie na 2020 r. oraz 1/12 tych kosztów określonych w ofercie na kolejne lata.

⁴⁵ Przelewów dokonano tytułem zasilenia rachunku bankowego na pokrycie kosztów bankowych pobieranych automatycznie z głównego rachunku Fundacji, które nie było związane z realizowaną umową.

⁴⁶ Według stanu rachunku bankowego na dzień 31 grudnia 2023 r. Saldo wykazane na dzień 31 grudnia 2023 r. stanowi sumę kosztów administracyjnych nie zwróconych w latach 2020, 2021, 2022 i 2023.

Kontrola wykazała, że w pierwszych dwóch miesiącach realizacji projektu Fundacja pobrała ryczałt w kwocie, która nie wynikała z zapisów umowy, tj. 26,1 tys. zł za sierpień 2020 r. oraz 16,2 tys. zł za wrzesień 2020 r. zamiast odpowiednio 21,1 tys. zł⁴⁷.

(akta kontroli Tom I str. 172-192; Tom IV str. 355-358)

Jak wyjaśnił Prezes, Fundacja rozliczyła realnie dokonane wydatki przez co kwota przewyższała wartość 1/8 przypadającej na 2020 r. kwoty kosztów administracyjnych, a w kolejnym miesiącu pomniejszono przelew o nadwyżkę.

(akta kontroli Tom II str. 464)

W ocenie NIK wyjaśnienia Prezesa w istocie potwierdzają zaistniałą nieprawidłowość i nie mogą stanowić uzasadnienia dla nieprzestrzegania zacytowanych powyżej postanowień umowy dotacji.

13. Przyjęta przez Fundację polityka rachunkowości⁴⁸ nie zawierała wszystkich elementów wymaganych art. 10 ust. 1 pkt 3 lit c) pkt 4 ustawy o rachunkowości⁴⁹, tj. wskazania i opisu systemu informatycznego, wykazu procedur oraz ich funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, opisu algorytmów i parametrów oraz systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów (w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów). Stanowiło to również naruszenie § 12 ust. 7 umowy dotacji, zgodnie z którym wszystkie nieuregulowane ustawami, przepisami wykonawczymi lub umową dotacji zasady postępowania przy ewidencji i rozliczaniu środków otrzymanych na realizację zadań winny być zawarte w polityce rachunkowości wykonawcy.

Prezes oświadczył, że na etapie tworzenia polityki rachunkowości Fundacja nie posiadała informacji o programie, w którym prowadzona jest księgowość. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości za aktualizację polityki rachunkowości odpowiedzialny jest kierownik jednostki kontrolowanej.

(akta kontroli Tom I str. 467-476, 592-594)

14. Niezgodne z § 3 ust. 3 lit. b umowy nr DFS-II-7211.73.2020 regulowanie zobowiązań.

W odniesieniu do 78 dowodów księgowych na łączną kwotę 293,8 tys. zł ustalono, że zobowiązania te regulowano z przekroczeniem terminów płatności (od 1 do 48 dni).

Jak wyjaśnił Prezes Fundacji opóźnienia w zapłacie wynikały m.in. z opóźnień w obiegu dokumentów, konieczności dopełnienia wszelkich formalności z kontrahentami, zdarzeń losowych, dużego rozproszenia pracowników i kontrahentów po kraju. Z tego tytułu Fundacja nie ponosiła dodatkowych kosztów wynikających z uregulowania zobowiązań po terminie.

W ocenie NIK, mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, należy stwierdzić, że Fundacja nie zapewniła właściwego obiegu dokumentów, a w przypadku zaistnienia opóźnień nie wdrożyła rozwiązań pozwalających na wyeliminowanie takich sytuacji.

⁴⁷ Zgodnie z ofertą (harmonogram kosztów administracyjnych) na 2020 r. zostały zaakceptowane koszty administracyjne w łącznej wysokości wynoszącej 169 tys. zł.

⁴⁸ Uchwała Zarządu Fundacji z dnia 31 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia zasad (polityki) rachunkowości.

⁴⁹ Dz.U.2023.120 t.j

(akta kontroli Tom II str. 465; Tom IV str. 21-36, 44-46, 52-56, 63-64, 92-104, 199-211, 236-241, 257-263, 433-439, 441-446, 448-463; Tom V str. 277-280, 291-292, 297-298, 319-320, 323-326, 333-334, 369-370, 389-390; Tom VII str. 13-16, 18, 31, 34-35, 38, 41, 44, 48, 55-58, 67, 70, 79, 84, 91-92, 94-96, 100, 111-117, 122, 124, 127, 129, 132-142, 145-155, 166-169, 176-179, 185-192, 200-206, 209, 214, 224-227)

15. Fundacja wypłaciła wykładowcom koszty dojazdu na wykłady w łącznej kwocie 10,9 tys. zł., pomimo iż zgodnie z postanowieniami umów cywilnoprawnych wynagrodzenia obejmowały również ekwiwalent z tytułu wszelkich świadczeń wykonanych, w tym należne wynagrodzenie oraz poniesione koszty.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że wynagrodzenie ustalane w ramach umowy pokrywało koszt prowadzenia zajęć oraz poniesione koszty, ale tylko w zakresie prowadzenia zajęć (np. wydruku materiałów własnych, dostępu do stron internetowych, innych materiałów dydaktycznych). W kosztach, o których mowa w umowie nie uwzględniano dojazdu, który rozliczano osobno, indywidualnie dla każdego z wykładowców.

W ocenie NIK udzielone wyjaśnienia pozostają w rażącej sprzeczności z postanowieniami umów zawartych z wykładowcami, które w sposób jednoznaczny określały kwestię finansowania ponoszonych przez nich kosztów. Zwroty kosztów dojazdu, w kwocie 10,9 zł, zostały dokonane niezgodnie z tymi umowami i na podstawie § 3 ust. 3 lit. c) umowy dotacji należy je uznać za wydatki niekwalifikowalne, które podlegają zwrotowi wraz z odsetkami na konta Dysponenta.

(akta kontroli Tom II str. 379-452; Tom IV str. 30-31, 44, 46-50, 56-57, 76-81, 90, 95, 102-104, 108-110, 149, 152, 158, 160, 164, 165, 169, 174; Tom V str. 23, 27, 43, 67, 89, 97, 109, 143, 165; Tom VII str. 30, 34, 67, 91, 176, 193, 176, 224 Tom VIII str. 270-299)

16. Fundacja w trzech przypadkach nieterminowo zwróciła niewykorzystaną część dotacji na rachunek bankowy Dysponenta, co było niezgodne z §12 umowy DFS-II.7211.73.2020. Powyższe dotyczyło zwrotu niewykorzystanej dotacji w kwocie 61,8 tys. zł w dniu 25 stycznia 2024 r., tj. 10 dni po terminie oraz w dwóch przypadkach (dwa dni po terminie) części niewykorzystanej dotacji za 2022 r. w kwocie 88,4 tys. zł w dniu 17 stycznia 2023 r. oraz za 2021 r. w kwocie 251,9 tys. zł w dniu 17 stycznia 2022 r.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że opóźnienie w dokonaniu zwrotu za 2021 r. wynikało z niezabezpieczenia na rachunku bankowym kosztu przelewu.

(akta kontroli str. Tom I str. 40; Tom IV str. 3-6, 134-135, 464-466; 471-472; Tom XI str. 342-343)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|---|
| Wnioski | 1. Złożenie do Dysponenta Funduszu korekty sprawozdań z wykonania umowy dotacji nr DFS-II.7211.73.2020 w związku ze stwierdzoną niekwalifikowalnością wydatków poniesionych w toku realizacji tej umowy oraz brakiem realizacji wskazanych w ofercie celu głównego i celu |
|---------|---|

szczegółowego dotacji w zakresie zwiększenia wiedzy i umiejętności uczestników projektu w zakresie monitorowania zjawiska antypolonizmu oraz ksenofobii.

2. Dokonanie zwrotu nienależnie pobranych wydatków, które uznane zostały za niekwalifikowalne w łącznej kwocie 666 649,50 zł wraz z należnymi odsetkami.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

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

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

Warszawa, 20 lutego 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy

Dyrektor

Katarzyna Szymańska

Tomasz Sordyl

Główny specjalista
kontroli państwowej

/_/_/

/_/_/

/podpis/

/podpis/

Joanna Grad

Starszy inspektor
kontroli państwowej

/_/_/

/podpis/