



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.3.5.2024

Pani Natalia Pawelczyk

Prezes Zarządu

Fundacja Centrum Pomocy
Pokrzywdzonym i Prewencji
Przestępczości

Ul. Edmunda Jankowskiego 2
04-690 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/031 Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445612, kpb@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Fundacja Centrum Pomocy Pokrzywdzonym i Prewencji Przestępczości (dalej: Fundacja)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Natalia Pawelczyk, Prezes Zarządu Fundacji, od chwili ustanowienia Fundacji.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uzyskiwanie dofinansowania ze środków Funduszu. 2. Wykonywanie umów nr: DFS-VII.7211.34.2020 oraz DFS-VII.7242.59.2022 na realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia kontroli z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, o ile mają one związek z kontrolowaną działalnością, w szczególności realizowanymi umowami dotacji.
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	Maciej Lenarcik, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KPB/73/2024 z 17.06.2024 r. Artur Kozłowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KPB/74/2024 z 17.06.2024 r. (do dnia 18.10.2024 r.) Katarzyna Szymańska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/70/2024 z 17.06.2024 r. Joanna Grad, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/92/2024 z 4.09.2024 r.

(akta kontroli Tom I 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

Fundacja realizowała zadania finansowane ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości dotyczące utworzenia portalu internetowego *poznajfakty.pl* i powstania Instytutu Audytu Obiektywizmu Medialnego (dalej: IOAM)³, a także zadanie polegające na realizacji cyklu kampanii przeciwdziałania przyczynom przestępczości⁴ z naruszeniem warunków umów dotacji zawartych z Ministrem Sprawiedliwości – Dysponentem Funduszu.

Kontrola wykazała, że złożenie oferty na realizację pierwszej z udzielonych dotacji poprzedzone było szeregiem spotkań przedstawiciela Fundacji z kierownictwem Departamentu Funduszu Sprawiedliwości (dalej: DFS) oraz Ministerstwa Sprawiedliwości (dalej: MS), co wskazuje na uzyskanie nieoficjalnego wsparcia dysponenta Funduszu w przygotowaniu oferty w VIII otwartym konkursie w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości na lata 2021-2025. Kontakty te utrzymywane były w całym badanym okresie. Taki sposób postępowania wskazuje, że oferty złożone przez Fundację zostały przygotowane z naruszaniem zasad uczciwej konkurencji, gdyż nie wszystkie podmioty mogły skorzystać z tego rodzaju pomocy.

Realizacja umowy nr 34/2020 przebiegała z naruszeniem zasad gospodarnego wykorzystania środków publicznych, ponieważ Fundacja wydatkowała kwotę wynoszącą co najmniej 430,8 tys. zł na budowę, utrzymanie i promocję strony internetowej z przekroczeniem cen rynkowych. Stwierdzono również niegospodarne wydatkowanie co najmniej kwoty 307 tys. zł na tzw. mobilne studio oraz 30 tys. zł na projekt logotypu portalu internetowego. Natomiast w przypadku umowy nr 59/2022, będącej kontynuacją umowy 34/2020, Fundacja wydatkowała środki w kwocie sięgającej nawet 189 tys. zł na druk broszur informacyjnych w sposób niezgodny z ofertą, sfinansowała wynagrodzenie grafika (w łącznej kwocie 117,6 tys. zł), który wykonywał część zadania opłaconego w ramach pierwszej umowy dotacji, a także poniosła w istocie nierozliczalne (wobec braku udokumentowania ich założeń) wydatki na promocję kampanii informacyjnych w lokalnych rozgłośniach radiowych.

Opisane w ofertach Fundacji oczekiwane produkty i rezultaty realizacji zadań finansowanych z dotacji Funduszu były sukcesywnie osiągnięte. Wskaźniki służące do ich pomiaru wykazały na koniec 2023 roku wyniki wskazujące postęp w ich realizacji odpowiedni lub nawet wyższy w stosunku do czasu wykonywania umów dotacji. Jednak wadliwe przygotowanie i wdrożenie mierników rezultatów skutkowało brakiem zapewnienia wiedzy o faktycznym wpływie zrealizowanych przez Fundację i sfinansowanych ze środków publicznych zadań na założone cele lub wręcz wyniki te zafałszowały obraz skuteczności tych działań.

Fundacja przeprowadziła zaplanowane formy działań w terminach określonych w harmonogramie. Stwierdzono jednakże, że w pierwszym projekcie część zrealizowanych działań nie mieściła się w celach Funduszu, natomiast w obu

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

³ Umowa nr DFS-VII.7211.34.2020 z dnia 10 lutego 2021 r. (dalej: umowa nr 34/2020).

⁴ Umowa nr DFS-VII.7242.59.2022 z dnia 8 sierpnia 2022 r. (dalej: umowa nr 59/2022).

projektach niektóre działania (tzw. „mobilne studio” – w pierwszym projekcie i tzw. „debaty eksperckie” – w drugim projekcie) tylko pozornie realizowały te cele.

W ramach obu dotacji, Fundacja wydatkowała środki z wyodrębnionych rachunków bankowych i prowadziła wyodrębnioną ewidencję środków dotacji. Fundacja wywiązywała się terminowo z obowiązków sprawozdawczych i zwrotu niewykorzystanych środków dotacji, poza środkami uzyskanymi na pokrycie kosztów administracyjnych, zgodnie z rozliczeniem zatwierdzonym przez dysponenta Funduszu. Fundacja nie dokonała bowiem zwrotu na konto Dysponenta Funduszu niewykorzystanych środków dotacji przeznaczonych na wydatki administracyjne w kwocie 325,5 tys. zł. NIK zwraca przy tym uwagę, że ustanowione w umowach dotacji rozwiązanie, wedle którego koszty administracyjne są rozliczane w sposób ryczałtowy i są traktowane jako wydatki poniesione, wprowadza jedynie uproszczony sposób rozliczania tych kosztów, co nie może oznaczać – w świetle innych postanowień umów – że wydatki na ten cel mogą być uznane za kwalifikowalne w sytuacji, gdy faktycznie nie zostały poniesione lub zostały poniesione na cele nie wskazane w umowie.

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. W świetle przeważającego udziału kosztów osobowych w wydatkach obu dotacji, przedmiotem oceny nie była również wartość merytoryczna wytworzonych w ich ramach produktów.

NIK wskazuje, że dostęp do dokumentacji dotyczącej kontrolowanej działalności był utrudniony ze względu na okoliczności zewnętrzne, niezależne od jednostki kontrolowanej. Natomiast brak prezentacji w treści wystąpienia stanowiska osób odpowiedzialnych za stwierdzone przez NIK nieprawidłowości wynikał z odmowy udzielenia wyjaśnień motywowanej brakiem dostępu do dokumentacji źródłowej oraz skorzystaniem przez te osoby z prawa do odmowy składania zeznań w charakterze świadka ze względu na grożącą im lub osobom najbliższym, odpowiedzialność karną lub majątkową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Wykonywanie umów zawartych z beneficjentami na realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości

Opis stanu faktycznego

1. Cele statutowe Fundacji i proces ubiegania się o dofinansowanie

Fundacja została wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 16 marca 2020 r. Skład osobowy Fundacji nie ulegał zmianom i obejmował Prezesa jednoosobowego zarządu oraz Panią M.K., wchodzącą w skład jednoosobowej Rady Fundacji. Stałym współpracownikiem Fundacji, zaangażowanym

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

w przygotowanie i prowadzenie zadań powierzonych Fundacji, był „[...]”⁶, będący osobą najbliższą Prezes Fundacji. Fundacja nie prowadziła działalności gospodarczej, nie posiadała statusu organizacji pożytku publicznego. Organem sprawującym nadzór nad Fundacją był Minister Sprawiedliwości oraz Prezydent m.st. Warszawy.

Cele Fundacji, opisane w jej statucie, odwoływały się zarówno wprost do celów Funduszu, w tym udzielania szeroko rozumianej pomocy ofiarom przestępstw, ich bliskim i świadkom, jak i obejmowały liczne inne obszary działania dotyczące m.in. upowszechniania wiedzy o prawie, mechanizmach funkcjonowania państwa, tradycji narodowej, kulturze, zdrowiu, czy rozwoju przedsiębiorczości (ogółem 34 cele szczegółowe). Cele te miały być realizowane m.in. poprzez zakładanie i prowadzenie punktów pomocy prawnej, prowadzenie portali i stron internetowych oraz profili w mediach społecznościowych, organizowanie spotkań, produkcję filmów, prowadzenie kampanii społecznych.

Zdaniem NIK treść statutu Fundacji, przywołująca wprost normatywnie opisane cele funkcjonowania Funduszu (np. „tworzenie oraz wzmacnianie sieci pomocy ofiarom przestępstw”) oraz kategorie osób uprawnionych do pomocy ze środków tego Funduszu („ofiary przestępstw” „bliscy ofiar przestępstw” „świadkowie przestępstw”) wskazuje, że już w chwili tworzenia Fundacji zakładano pozyskiwanie finansowania ze środków Funduszu. Potwierdza to też szybki, bo już po trzech miesiącach od ustanowienia, termin przystąpienia Fundacji do udziału w konkursach organizowanych przez dysponenta Funduszu oraz faktyczne ograniczenie działalności Fundacji do działalności finansowanej ze środków tego Funduszu.

Do końca 2023 r. Fundacja trzykrotnie ubiegała się o finansowanie zadań ze środków publicznych, każdorazowo w ramach konkursów z zakresu przeciwdziałania przestępczości organizowanych przez dysponenta Funduszu Sprawiedliwości:

- w czerwcu 2020 r. (tj. trzy miesiące po ustanowieniu) złożyła ofertę w ramach VII otwartego konkursu ofert (projekt budowy portalu *powaszejstronie.pl*) – oferta odrzucona z przyczyn formalnych,
- w październiku 2020 r. oferta w ramach VIII otwartego konkursu ofert (projekt budowy portalu *poznajfakty.pl* i Instytutu Audytu Obiektywizmu Medialnego),
- w maju 2022 r. oferta w ramach IX otwartego konkursu ofert (projekt cyklu kampanii informacyjno-promocyjnych).

Fundacja uzyskała dotacje celowe z Funduszu Sprawiedliwości w ramach ostatnich dwóch konkursów na łączną kwotę 13,4 mln zł.

Realizacja obu projektów została wstrzymana w 2024 r. w związku z decyzją dysponenta Funduszu o zaprzestaniu ich finansowania.

(akta kontroli Tom I str. 37-39, 61-71, 208-210, Tom III str. 6-27, 231-256, 519-521)

⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych (inicjały imienia i nazwiska) ze względu na prywatność osoby fizycznej.

Dotacja celowa udzielona na podstawie umowy nr 34/2020 (zwana także: pierwszą dotacją) poprzedzona została postępowaniem konkursowym w ramach VIII otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadań Funduszu w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości. Fundacja złożyła ofertę z zachowaniem terminu określonego w ogłoszeniu konkursowym, przy czym nastąpiło to dopiero w terminie zmienionym (tj. wydłużonym) przez dysponenta Funduszu. Oferta podlegała uzupełnieniu z uwagi na stwierdzony brak formalny. Taka sama sytuacja wystąpiła w ramach IX otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadań Funduszu w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości, w którego wyniku dysponent Funduszu udzielił Fundacji dotację celową na podstawie umowy nr 59/2022 (zwanej także drugą dotacją). Prezes Fundacji nie wyjaśniła przyczyn niedochowania w obu przypadkach terminu określonego w pierwotnym ogłoszeniu o konkursie, ani okoliczności, w jakich uzyskała informacje o możliwości ubiegania się o sfinansowanie zadania ze środków Funduszu.

Kontrola wykazała, że Fundacja otrzymała nieformalne wsparcie dysponenta Funduszu w ramach ubiegania się o dotację w VIII otwartym konkursie ofert, w tym posiadała informacje o warunkach tego konkursu jeszcze przed jego ogłoszeniem. Oferta Fundacji złożona w VII otwartym konkursie ofert, zakładała realizację zadania o podobnym charakterze do projektu objętego kontrolą NIK i sprowadzała się do budowy i prowadzenia portalu internetowego *Powaszejstronie.pl*. Oferta ta została odrzucona przez dysponenta Funduszu, bez poddania jej ocenie merytorycznej. Fundacja została poinformowana o tym fakcie przez Dyrektora DFS MS pismem z 4 września 2020 r. W okresie pomiędzy powiadomieniem Fundacji o odrzuceniu oferty i publikacją ogłoszenia o VIII otwartym konkursie ofert (tj. 5 października 2020 r.), treść odrzuconej oferty Fundacji była przedmiotem dalszych analiz pracowników MS pod względem merytorycznym, w tym pod kątem braków w treści oferty mogących wpływać na obniżenie jej oceny. Porównanie treści oferty odrzuconej i oferty złożonej przez Fundację w VIII otwartym konkursie ofert wskazuje, że część uwag zawartych w ww. analizie znajduje odzwierciedlenie w treści oferty późniejszej. Wskazuje to, zdaniem NIK, że powyższa analiza była przedmiotem konsultacji prowadzonych pomiędzy pracownikami MS i przedstawicielami Fundacji. Co więcej, ustalenia kontroli wykazały, że przedstawiciel Fundacji, Pan „[...]”⁷, zaangażowany w przygotowanie wszystkich ww. ofert Fundacji i pełniący wiodącą rolę w realizacji obu zadań objętych dotacjami, pozostawał w stałym i bezpośrednim kontakcie z Kierownictwem MS i DFS o czym świadczy 35 spotkań w siedzibie MS w latach 2020-2023⁸. Weryfikacja ewidencji wejść ww. osoby do siedziby MS tylko za rok 2020 wykazała 20 takich przypadków, w tym: trzy wizyty w okresie pomiędzy przekazaniem informacji o odrzuceniu oferty złożonej w VII otwartym konkursie a ogłoszeniem o VIII otwartym konkursie. Z kolei w 2022 r. kiedy udzielona została druga dotacja, ww. osoba

⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych (inicjały imienia i nazwiska) ze względu na prywatność osoby fizycznej.

⁸ W liczbie tej uwzględnione zostały także wizyty u Szefa Gabinetu Politycznego MS (3) i dyrektora Biura Finansów MS (3)

odbyła cztery spotkania w MS, w tym jedno z nich na dwa miesiące przed ogłoszeniem o IX otwartym konkursie ofert.

(akta kontroli Tom I str. 200-210, Tom III str. 2-5, 227-230, 449-521, 879-881, Tom IV str. 6 53-56)

Dysponent Funduszu zaakceptował oferty Fundacji i podjął decyzje o przyznaniu dotacji na realizację opisanych w nich zadań w pełnym wnioskowanym zakresie. Dyrektor DFS poinformował Fundację o tym fakcie drogą pisemną 29 grudnia 2020 r. (pierwsza dotacja) i 25 lipca 2022 r. (druga dotacja).

W pierwszej dotacji (umowa nr 34/2020) Fundacja przedstawiła w ofercie projekt odnoszący się do realizacji jednego z zadań obligatoryjnych określonych w ogłoszeniu o VIII otwartym konkursie ofert, tj. „organizowanie oraz przeprowadzanie akcji i przedsięwzięć informacyjnych mających na celu wsparcie przeciwdziałania przyczynom przestępczości”, a polegający na utworzeniu:

- portalu informacyjnego *poznajfakty.pl*, mającego charakter „codziennie aktualizowanego serwisu informacyjnego” w tym o „faktycznych przyczynach powstawania przestępczości”, czy też prezentujących informacje w kontekście lobbingu medialnego, szczególnie w obszarze prawa,
- Instytutu Audytu Obiektywizmu Medialnego (IAOM), którego zadaniem miało być „śledzenie przejawów dziennikarskiej nierzetelności, braku obiektywizmu, czy manipulacji dziennikarskich”, w szczególności w obszarze prawa.

Koncepcja realizacji projektu opisana w ofercie opierała się na tezie o negatywnym wpływie tzw. „fake news” w przestrzeni medialnej na poziom przestępczości („pośrednia i bezpośrednia przyczyna powstawania przestępczości”).

(akta kontroli Tom III str. 2-129)

W drugiej dotacji (umowa nr 59/2022) Fundacja przedstawiła w ofercie projekt zakładający przeprowadzenie cyklu kampanii informacyjno-promocyjnych dotyczących przeciwdziałania przyczynom przestępczości, mający w założeniu być kontynuacją działań prowadzonych w ramach pierwszej dotacji, w tym „rozpowszechnienie efektów ww. projektu oraz rozszerzenie jego działań merytorycznych o kolejne elementy”. W ramach projektu zaplanowano 10 kampanii (jedna w 2022 r., po trzy kampanie w kolejnych latach), których przedmiotem miały być: przemoc domowa i przestępstwa wobec seniorów (dwukrotnie), przestępczość przeciwko uchodźcom z Ukrainy, rolnikom i środowisku oraz przestępczość internetowa. W ofercie opisano przyczyny ujęcia wszystkich z ww. obszarów, nie odniesiono się zaś do innych, licznych kampanii informacyjnych w tych obszarach prowadzonych przez inne podmioty (szczególnie kwestie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, seniorów, przemocy domowej). Kampanie miały być realizowane przy wykorzystaniu komunikacji bezpośredniej (produkcja i dystrybucja materiałów informacyjnych), portalu *poznajfakty.pl*, jak i tradycyjnych mediów.

(akta kontroli Tom III str. 227-361)

Składając ofertę w VIII otwartym konkursie ofert Fundacja nie posiadała doświadczenia w realizacji zadań statutowych, w tym zadań związanych z przeciwdziałaniem przestępczości. Powołano się natomiast na doświadczenie osób zaangażowanych w działalność Fundacji, w tym przede wszystkim doświadczenie zawodowe na rynku medialnym, w tym w obszarze dziennikarstwa śledczego, doradztwa personalnego oraz wynikające z założenia portalu internetowego „który realizuje nie tylko funkcje informacyjne, ale działa również jako „watchdog” piętnujący patologie życia społeczno-politycznego [...]”. Z oferty nie wynikało natomiast, jaka jest szczególna potrzeba tworzenia nowego portalu informacyjnego, skoro dotychczas funkcjonował już tego rodzaju portal. Ponadto, powołano się na udział osób zaangażowanych w projekt w opracowanie raportów na temat pomocy prawnej dla ofiar przemocy domowej i obrony przed „uporczywą windykacją”. Doświadczenia te nie były natomiast związane z kształtowaniem lub realizacją polityki karnej związanej z zapobieganiem przestępczości.

NIK zauważa również, że w początkowej fazie realizacji projektu wystąpiły opóźnienia w realizacji zadań, co Fundacja uzasadniała nieoczekiwaną rezygnacją z zatrudnienia przez osoby wskazane w ofercie. Okoliczność ta dotyczyła dwóch osób, spośród których jedna (wskazana na stanowisko Kierownika IAOM) zaprzeczyła, by kiedykolwiek otrzymała ofertę zatrudnienia na tym stanowisku. Z kolei wśród osób wskazanych w ofercie, które przystąpiły do realizacji zadania, NIK stwierdziła przypadek, w którym inny uczestnik projektu (specjalista ds. informatycznych) zaprzeczył, by propozycję taką otrzymał przed udzieleniem dotacji z Funduszu.

(akta kontroli Tom II str. 9-16, 199-206, Tom III str. 538-559)

Zespół kadrowy uczestniczący w realizacji drugiej dotacji był, co do zasady, zbieżny ze składem osobowym zaangażowanym w realizację zadań objętych pierwszą dotacją (w tym prowadzenie strony *poznajfakty.pl* i udzielanie porad prawnych). Żadna z tych osób nie posiadała szczególnego doświadczenia zawodowego związanego z realizacją kampanii społecznych, w tym o charakterze informacyjnym, ani z zakresu zapobiegania, zwalczania lub ograniczania skutków przestępczości w obszarach będących przedmiotem kampanii określonych w ofercie. Z zeznań redaktora głównego kampanii wynikało, że na potrzeby przygotowania materiałów do kampanii korzystano z ogólnodostępnych źródeł wiedzy, w tym zamieszczanych na stronach internetowych, np. Policji oraz przepisów prawa. Redaktor główny nie miał natomiast wiedzy o podobnych kampaniach informacyjnych realizowanych przez inne podmioty.

W analizie ryzyka Fundacja wskazała m.in. na ryzyko polegające na trudności w znalezieniu osób zajmujących się problematyką z różnych dziedzin prawa – z uwagi na szeroki zakres zmian legislacyjnych związanych z obszarem kampanii. Zaś sposobem na zminimalizowanie tego ryzyka miało być „przygotowanie bazy danych prawników i innych specjalistów (multidyscyplinarni) zajmujących się poszczególnymi zadaniami prawa i obszarami graniczącymi z poszczególnymi obszarami będącymi przedmiotami kampanii”, co jednak nie nastąpiło. W rezultacie Fundacja nie była należycie przygotowana organizacyjnie do realizacji zadania. Potwierdzają to także zalecenia sformułowane w wyniku

zewnętrznej ewaluacji zadań realizowanych przez Fundację w ramach drugiej dotacji (umowa nr 59/2022), wskazujące na potrzebę zapewnienia warunków umożliwiających prowadzenie dalszych kampanii we współpracy z „z wysokiej klasy specjalistami z danej dziedziny”.

(akta kontroli Tom II str. 199-206, Tom III str. 231-448, Tom IV str. 335-368)

NIK zwraca uwagę na występujące powiązania pomiędzy osobami uczestniczącymi w realizacji zadania, które mogły wpływać na ograniczenie skuteczności nadzoru nad realizacją zleconych prac. Prezes Fundacji i Pani M.K. wzajemnie zawierały ze sobą (w imieniu Fundacji) umowy o świadczeniu usług w ramach zadań i wzajemnie zatwierdzały przedkładane przez siebie ewidencje (godzinowe) czasu pracy, potwierdzając tym samym prawidłowość realizacji zleconych prac w projekcie. Badanie pięciu faktur wystawionych przez Prezesa Fundacji (na kwotę 30 tys. zł) w ramach pierwszej dotacji (umowa nr 34/2020) wykazało, że osoba ta dokonywała także ich weryfikacji merytorycznej, zatwierdzając je sobie do wypłaty. Prezes Fundacji rozliczała również czas pracy i weryfikowała merytorycznie faktury przedkładane w projekcie przez osobę jej najbliższą („[...]”⁹), podczas gdy osoba ta pełniła funkcję zwierzchnika merytorycznego Prezesa Fundacji w realizowanym zadaniu. Co więcej, ww. osoby uczestniczyły w realizacji obu zadań powierzonych Fundacji przez dysponenta Funduszu. Zgodnie z zawartymi umowami zlecenia osoby te zobowiązane były do świadczenia usług w ramach realizacji obu dotacji przez czas sięgający od 220 (Prezes Fundacji) do nawet 380 godzin (Pani M.K.) w miesiącu, co w przeliczeniu dziennym oznaczało wykonywanie prac przez odpowiednio od ponad 7 do ponad 12 godzin każdego dnia (wliczając w to również dni wolne od pracy)¹⁰.

Wydatki na wynagrodzenia i usługi świadczone tylko przez ww. osoby, tj. Prezesa Fundacji, osobę jej najbliższą oraz członka Rady Fundacji w ramach obu dotacji wyniosły łącznie 1 574,2 tys. zł (tj. 26,4% ogółu poniesionych wydatków), w tym 314,7 tys. zł z kosztów administracyjnych.

(akta kontroli Tom I str. 72-166, 211-214, Tom IV str. 201-262, 284-285, 290-297, 380-422)

2. Wykonanie umowy nr 34/2020 – Projekt budowy portalu *poznajfakty.pl* oraz IAOM na kwotę 6,5 mln. zł

Opis stanu
faktycznego

Umowa nr 34/2020 zawarta została 10 lutego 2021 r. Na jej podstawie dysponent Funduszu udzielił Fundacji dotacji celowej w łącznej kwocie 6,5 mln zł na lata

⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych (inicjały imienia i nazwiska) ze względu na prywatność osoby fizycznej.

¹⁰ W tym: Pani M.K. realizowała dwie równoległe umowy zlecenia w ramach pierwszej dotacji (każda z nich przewidywała wymiar czasu pracy wynoszący po 160 godz./m-c) oraz umowę zlecenia w ramach drugiej dotacji (wymiar czasu pracy wynoszący 60 godz./m-c); Pan „[...]” i Prezes Fundacji realizowali zadania przez cały okres realizacji obu dotacji w wymiarze czasowym odpowiednio Pan „[...]” po 160 godz./m-c w każdej dotacji, zaś Prezes Fundacji 160 godz./m-c (pierwsza dotacja) i 60 godz./m-c (druga dotacja).

2021 – 2025. Realizacja zadania w całości podlegała finansowaniu ze środków dotacji (bez wkładu własnego Fundacji).

Oferta Fundacji była zmieniana trzykrotnie (wszystkie zmiany w 2021 r.), w tym dwukrotnie w związku ze zmianami w składzie osobowym projektu, zaś raz z powodu wprowadzenia dodatkowej formy realizacji zadania, tzw. mobilnego studia i przesunięciem na ten cel niewydatkowanych środków (zmiana wprowadzona aneksem nr 1 do umowy z 21 grudnia 2021 r.). Zmiana ta była przedmiotem uzgodnień z MS, które m.in. wezwało Fundację do modyfikacji oferty o podwyższenie planowanej wartości wskaźników produktów i rezultatu jako konsekwencji wprowadzenia tzw. mobilnego studia; Fundacja zrealizowała ten wymóg¹¹.

Zmiana oferty skutkująca utworzeniem tzw. mobilnego studia powiązana została ze zmianą w kosztorysie na rok 2021 i przeniesieniem na ten cel kwoty 321 tys. zł. Środki te zostały wykorzystane w kwocie 320,3 tys. zł (99,7% planu). Ustalenia kontroli wskazują, że wydatek ten miał jedynie znikomy wpływ na realizację zadania, w tym przede wszystkim jego celu polegającego na przeciwdziałaniu przestępczości (szerzej opisano w sekcji: stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli Tom III str. 6-226, 562-598, Tom IV str. 6, 57-75)

W latach 2021-2023 Fundacja otrzymała z tytułu udzielonej dotacji środki finansowe w łącznej kwocie 3 956,3 tys. zł, natomiast wydatkowała 3 945,2 tys. zł¹² i zwróciła kwotę środków niewykorzystanych.

W latach 2021-2023 wydatki merytoryczne na realizację zadania wyniosły 3 156, 2 tys. zł. Największy udział w tych wydatkach miały wydatki osobowe na wynagrodzenia członków zespołu redakcyjnego w łącznej kwocie 2 011,3 tys. zł¹³, w tym m.in. wynagrodzenie redaktora naczelnego portalu, Pana „[...]”¹⁴ (792 tys. zł) i kierownika IOAM (468 tys. zł). Wśród innych wydatków największą pozycję stanowiły usługi informatyczne dotyczące budowy, utrzymania i promocji portalu (590 tys. zł).

Wydatki osobowe miały także największy udział w kosztach administracyjnych projektu. Koszty administracyjne poniesiono w kwocie 690, 3 tys. zł (według rozliczenia Fundacji w kwocie 789 tys. zł)¹⁵, z czego 468 tys. zł z tytułu

¹¹ W zmienionej ofercie Fundacja podwyższyła wartość oczekiwaną wskaźników rezultatu: „Wzrost świadomości społecznej [...]”/ „Wzrost poziomu monitorowania przestrzeni publicznej [...]” (z 20 na 28 pkt procentowych), oraz wskaźników produktów: „Liczba publikacji na portalu *poznajfakty.pl* [...]” (z 700 na 780), „Liczba materiałów wideo na Platformie [...]” (z 520 na 712), oraz wprowadziła dodatkowy wskaźnik produktu w postaci „Liczba udzielonych porad prawnych w ramach Mobilnego Studia” (wartość oczekiwana: 200).

¹² Wyliczenie uwzględnia wydatki na koszty administracyjne na rok 2023 pomniejszone o kwotę środków zwróconych dysponentowi Funduszu z tytułu niewykorzystanych kosztów administracyjnych.

¹³ Wskazana kwota nie obejmuje potrąconych z wynagrodzenia: składek społecznych, składki zdrowotnej oraz podatku dochodowego od osób fizycznych.

¹⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych (inicjały imienia i nazwiska) ze względu na prywatność osoby fizycznej.

¹⁵ Wykazana została kwota kosztów administracyjnych wg ewidencji tych wydatków, pomniejszona za rok 2022 r. do kwoty wykazanej w rozliczeniu. W nawiasie wykazano koszty administracyjne wykazane przez Fundację w rozliczeniu dotacji.

wynagrodzenia koordynatora projektu. Pozostałe koszty administracyjne poniesiono głównie na wynagrodzenie dla „[...]”¹⁶ z tytułu prowadzenia, określonej w ofercie, platformy wideo powiązanej ze stroną *poznajfakty.pl* (112 tys. zł), obsługę księgową (49,4 tys. zł), usługi prawne (49 tys. zł), koszty związane z utrzymaniem pojazdu typu kamper (32,2 tys. zł), paliwo do pojazdu (9,3 tys. zł).

(akta kontroli Tom I str. 211, 213, 215, 218, Tom III str. 528-720, Tom IV str. 11-52)

Strona *poznajfakty.pl* została utworzona z końcem marca 2021 r., tj. około 1,5 miesiąca po podpisaniu umowy dotacji. Strona miała charakter czysto informacyjny i nie posiadała rozbudowanej grafiki, a nakłady poniesione na jej utworzenie i obsługę były nieproporcjonalne do efektów (szerzej opisano w sekcji: stwierdzone nieprawidłowości).

NIK zauważa, że domena *poznajfakty.pl* została zarejestrowana przez Panią M.C. (późniejszą koordynator projektu) w dniu 15 października 2020 r. (tj. ponad miesiąc przed złożeniem oferty Fundacji). Prawa do domeny zostały przeniesione na Fundację dopiero 18 lipca 2022 r. (tj. po 1,5 roku realizacji umowy dotacji).

(akta kontroli Tom II str. 241-243, Tom IV str. 123)

Na przestrzeni 3,5 roku funkcjonowania strony *poznajfakty.pl* ogółem 511 tys. użytkowników wyświetliło lub weszło w interakcję z tym portalem (raport z Analytics Google za okres 1 stycznia 2021 r. – 25 czerwca 2024 r.). Średni czas zaangażowania (tj. średni czas, przez jaki witryna była widoczna w przeglądarce użytkownika) wynosił 36 sekund. Wśród najczęściej wyświetlanych modułów portalu była strona *poznajfakty.pl* (57 tys. wyświetleń), a kolejne pozycje zajmowały materiały wideo z kategorii „Prawnik odpowiada” (pięć materiałów o zasięgach 7-11 tys. wyświetleń).

(akta kontroli Tom I str. 14-20)

Według stanu na dzień 6 września 2024 r., ogólna liczba zamieszczonych materiałów wyniosła niespełna 1,5 tys., w tym blisko 100 zostało zamieszczonych w 2024 r. Część z materiałów (około 125)¹⁷ dotyczyła zadania objętego drugą dotacją (tj. kampanii informacyjnych)¹⁸, a kilkadziesiąt wpisów miało charakter reklamowy (o publikacjach zamieszczonych na portalu lub planowanych dyżurach prawnych). Do końca 2023 r. zamieszczono nie więcej niż 1 275 materiałów w ramach badanego projektu (w tym 550 materiałów wideo). Uwzględniając wydatki poniesione na realizację zadania od początku projektu

¹⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych określających funkcję pełnioną przez osobę, która uzyskała wskazane wynagrodzenie, ze względu na prywatność osoby fizycznej.

¹⁷ Zgodnie ze sprawozdaniami półrocznym przedkładanymi przez Fundację z realizacji umowy dotacji nr 59/2022 (do końca 2023 r.)

¹⁸ W tym materiały opublikowane w zakładce: „Akcje informacyjne” oraz częściowo w zakładce „Pomoc pokrzywdzonym”.

do końca 2023 r. średni koszt publikacji na portalu jednego materiału w projekcie wynosił 3 tys. zł.

Struktura tematyczna portalu nie była w pełni zgodna z ofertą, w szczególności na portalu brak było działu „Legislacja” (która miała służyć jako bieżący serwis informacyjny o zmianach w prawie i projektowanych zmianach legislacyjnych, w tym w obszarze właściwości Ministra Sprawiedliwości) oraz „Wymiar sprawiedliwości” (dedykowany bieżącym informacjom „z życia” prokuratury i sądów, prowadzonych spraw, wyroków, itp.). Koordynator projektu wyjaśniła, że zmiana ta wynikała z decyzji redaktora naczelnego („[...]”¹⁹), zaś dysponent Funduszu nie zgłaszał uwag w tym zakresie.

Zgodnie z ograniczeniami ustawowymi, NIK nie oceniała jakości publikacji na stronie *poznajfakty.pl*. Przegląd tematyki zamieszczonych na nim materiałów wykazał natomiast, że:

- najliczniejszą grupę publikacji (tj. materiały wideo), stanowiły porady prawne dotyczące w zdecydowanej większości zagadnień z obszaru prawa cywilnego (szczególnie prawa spadkowego, zobowiązań, postępowania egzekucyjnego, stosunków sąsiedzkich), prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, co nie mieściło się w zakresie celów Funduszu²⁰. Podobnie, przeważająca liczba materiałów w zakładce „Nasze prawa” (ogółem w zakładce 92 materiały) dotyczyła problematyki praw konsumentów, pozostającej poza celami Funduszu Sprawiedliwości,
- materiały związane z celami Funduszu zamieszczane były w szczególności w zakładkach „Wydarzenia” i „Ostrzegamy”. Zamieszczano w nich syntetyczne opracowania (łącznie w liczbie około 330), zwykle na podstawie komunikatów organów administracji rządowej (szczególnie zamieszczanych na stronach internetowych Policji, rzadziej Straży Granicznej, Krajowej Administracji Skarbowej, itp.), dotyczące zagrożeń przestępczością. Pojedyncze materiały dotyczące analizy zmian w prawie, funkcjonowania Sieci Pomocy Pokrzywdzonym, czy ujawnionych w przez organy ścigania przestępstw zamieszczono również w zakładce „Pomoc ofiarom”.

Na stronie *poznajfakty.pl* publikowano także:

- przeglądy mediów (łącznie 123 materiały) w formie syntetycznych opracowań (zwykle sygnalizacji kilku materiałów zamieszczonych w polskich i niemieckich mediach) o tematyce społecznej, politycznej czy ekonomicznej²¹,
- prezentacje wyników zapytań kierowanych do organów administracji publicznej (zakładka „Fakty i liczby”), które w przeważającej mierze dotyczyły

¹⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych (inicjały imienia i nazwiska) ze względu na prywatność osoby fizycznej.

²⁰ Np. „Prawnik odpowiada. Dobrowolne składki ZUS. Wyjaśniamy wątpliwości prawne” (11.06.2023 r.); „Prawnik odpowiada. Czy można wyegzekwować alimenty po wyroku pierwszej instancji” (04.11.2022 r.); „Prawnik odpowiada. Czy prawo do rękoi przysługuje też przedsiębiorcom [mobilne studio]” (21.06.2022 r.); „Prawnik odpowiada. Dziedziczenie przez dorosłych pasierbów. Co na ten temat mówi prawo?” (30.12.2021 r.)

²¹ Np. „Przegląd mediów. Beskidy turystycznym hitem, recesja w strefie euro, bezbronna Bundeswehra” (26.11.2023); „Przegląd mediów. CBA bada zbożowe przekręty, państwo chroni banki łupiące obywateli, rekordowe zwroty podatku (18.04.2023 r.); „Przegląd mediów. Polacy

wdrożonych mechanizmów reagowania na tzw. „fake news i manipulacje medialne”, liczby wydanych nr PESEL dla obywateli Ukrainy, czy liczby pracowników zatrudnionych w Urzędach Marszałkowskich. Jako zbieżne z celami Funduszu uznać można pojedyncze publikacje dotyczące danych statystycznych dotyczących wykonywania uprawnień wynikających z tzw. „ustawy antyprzemocowej”,

- informacje dot. problematyki tzw. „dezinformacji” (15 opracowań) – w większości w formie krótkich odniesień i odesłań do komunikatów lub poradników publikowanych przez inne podmioty (szczególnie NASK²²).

W ramach działalności IOAM opracowane zostały raporty (50 publikacji umieszczonych w zakładce „Raporty”) i analizy (38 publikacji) zamieszczone następnie na ww. stronie internetowej. Większość opracowań w obu kategoriach odnosiła się do zagadnień opisanych w ofercie Fundacji. Opracowania w kategorii „raporty” w zdecydowanej większości dot. kwestii związanych z bezpieczeństwem osób (w tym także w wymiarze wykraczającym poza zagrożenia przestępczością, np. bezpieczeństwo podczas grybobrania czy wakacji), problematyki przestępczości (w szczególności zagrożeń w cyberprzestrzeni i oszustw), zmian w prawie lub funkcjonowania organów państwa. W przypadku kategorii „analizy” były to w większości (około 20 z 38) opracowania dotyczące legislacji (prawa krajowego i europejskiego), problematyki przestępczości, bezpieczeństwa lub wymiaru sprawiedliwości oraz wyników przeprowadzonych sond. Pozostałe materiały dotyczyły głównie opisu reakcji medialnej (lub polityków) na bieżące wydarzenia lub praw konsumentów. Na próbie obejmującej pięć opracowań, zamieszczonych w kategorii „Analizy”²³ ustalono, że obejmowały one:

- „Raport IAOM. Reakcje polityków i mediów na uchwalenie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego”,
- „Raport IAOM. Reakcje polityków na zatrzymanie Rafała Ziemkiewicza w Wielkiej Brytanii”,
- „RAPORT IAOM. Zmiana unijnych traktatów. Co o rezolucji PE napisały media?”,
- „RAPORT IAOM. Co politycy mówią na temat filmu „Zielona granica”?”,
- „RAPORT IAOM. Grodzki, Tusk i inni. Haniebne wypowiedzi polityków o działaniach Polski po rosyjskiej agresji”.

NIK zauważa, że opracowania te były skonstruowane w sposób nie spełniający kryteriów „analizy” wynikających ze słownikowej definicji tego pojęcia²⁴, lecz były formą skrótowej relacji wybranych wypowiedzi medialnych na dany temat, bez podania źródła lub odesłania do pełnego tekstu cytowanych wypowiedzi lub

wypłacają pieniądze z banków, część biznesu zostaje w Rosji, Niemcy o obniżce VAT na paliwo w Polsce” (22.03.2022 r.).

²² NASK – Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa – Państwowy Instytut Badawczy.

²³ Z wyjaśnień koordynator projektu wynika, że analizy IOAM były zamieszczane na stronie poznajfakty.pl w zakładce „Analizy” pod nazwą „Raport IOAM”.

²⁴ Zgodnie z definicją „analizy” wg Słownika języka polskiego PWN (za: [Słownik języka polskiego PWN](https://sjp.pwn.pl)) analiza to: „1. Rozpatrywanie jakiegoś problemu, zjawiska z różnych stron w celu jego zrozumienia lub wyjaśnienia; też: wyjaśnienie lub opis, będące wynikiem tego rozpatrywania” 2. Metoda badawcza polegająca na wyodrębnieniu z danej całości jej elementów i badaniu każdego z osobna”.

uwag o charakterze merytorycznego odnoszących się do prezentowanych tez i argumentów leżących u ich podstaw.

(akta kontroli Tom I str. 229-372)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niegospodarne i niezgodne z § 3 umowy nr 34/2020 wydatkowanie środków w kwocie 430,8 tys. zł na budowę strony internetowej *poznajfakty.pl*, jej utrzymanie i promocję.

Fundacja zleciła świadczenie ww. usług jednemu przedsiębiorcy, który otrzymał z tego tytułu w latach 2021-2023 wynagrodzenie w łącznej kwocie 590 tys. zł. Jednak wydatki te znacznie przekraczały ceny rynkowe i tak:

- a) na utworzenie strony internetowej wydatkowano 32 tys. zł, podczas gdy cena rynkowa zgodnie z opinią wydaną przez biegłego z dziedziny informatyki wynosiła 9,2 tys. zł (wydatkowano o 22,8 tys. zł więcej, tj. 247,8% wartości rynkowej),
- b) na bieżącą obsługę informatyczną strony internetowej i jej promocję w mediach społecznościowych wydatkowano w latach 2021-2023 odpowiednio: 288 tys. zł i 270 tys. zł, podczas gdy ich cena rynkowa zgodnie z opinią wynosiła odpowiednio 96 tys. zł, tj. 3 tys. zł miesięcznie i 54 tys. zł, tj. 2 tys. zł miesięcznie²⁵ (wydatkowano o 408 tys. zł więcej, tj. 272% wartości rynkowej).

Podkreślenia wymaga, że strona *poznajfakty.pl* cechowała się prostotą wykonania i brakiem rozbudowanej grafiki. Przeprowadzone badanie przez biegłego wykazało m.in. także podstawowe błędy konstrukcyjne w zakresie pozycjonowania strony (optymalizacji SEO) negatywnie wpływające na skuteczność promocji tej strony internetowej.

Prezes Fundacji wyjaśniła, że dokonując wyboru wykonawcy ww. usług kierowała się dużym doświadczeniem zawodowym tego przedsiębiorcy oraz potrzebą zapewnienia stałej i niezwłocznej dostępności obsługi strony. Prezes Fundacji uznała ww. wyliczenia wartości rynkowej usług za błędne, podnosząc że ustalone z wykonawcą stawki mieściły się w granicach minimalnych stawek rynkowych za tego typu usługi, w tym przy uwzględnieniu szacowanego wymiaru czasu pracy (odpowiadającemu zatrudnieniu na pełen etat), wymogów wynikających z minimalnych stawek wynagrodzenia za pracę oraz kosztów świadczenia ww. usług. NIK nie podziela powyższej argumentacji. Wartość rynkowa powyższych usług została ustalona w oparciu o opinię przedstawioną przez biegłego powołanego w postępowaniu kontrolnym, będącego biegłym sądowym w dziedzinie informatyki, ze specjalizacją obejmującą m.in. analizę oraz wycenę stron i portali internetowych oraz posiadającego doświadczenie zawodowe w zakresie tworzenia, obsługi i pozycjonowania stron internetowych.

²⁵ Usługi dotyczące obsługi strony internetowej świadczone były od maja 2021 r., zaś związane z promocją strony od października 2021 r.

Przedstawiona przez biegłego opinia była jasna i kompletna, a zawarte w niej wnioski nie budziły wątpliwości NIK.

W rezultacie, należy uznać, że wydatki te zostały dokonane z naruszeniem zasad wynikających z § 3 ust. 3 lit. a umowy nr 34/2020 (tj. wymóg dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny) i były niekwalifikowalne jako poniesione w sposób sprzeczny z § 3 ust. 9 lit. b tej umowy. Zgodnie z § 3 ust. 10 umowy wydatki niespełniające wymogów określonych w ust. 9 stanowią wydatki niekwalifikowalne, a dotacja w tej części uznana jest za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem i podlega zwrotowi.

(akta kontroli Tom I str. 211, Tom II str. 1-2, 9-59, 238-240, 390-441, Tom IV str. 131-189, 479)

2. Niegospodarne i niezgodne z § 3 umowy nr 34/2020 wydatkowanie środków w kwocie 30 tys. zł na projekt logotypu strony *poznajfakty.pl*.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że Fundacja zamówiła opracowanie logotypu dla strony *poznajfakty.pl* za kwotę 30 tys. zł (wydatek zrealizowany), podczas gdy równolegle takie zadanie zleciła innemu podmiotowi, który zrealizował je w ramach umowy dotyczącej budowy strony *poznajfakty.pl* (zgodnie z kosztorysem przedstawionym przez wykonawcę zadanie to oszacowane zostało na kwotę 2,5 tys. zł). Podkreślenia wymaga również fakt, że zgodnie z opinią biegłego wartość rynkowa prac związanych z opracowaniem logotypu dla portalu wynosiła 800 zł. Prezes Fundacji nie odniosła się szczegółowo do powyższych ustaleń NIK, poprzestając na stwierdzenie, że „logotyp został wybrany spośród najlepszych dostępnych ofert”.

W ocenie NIK ww. wydatki zostały poniesione w sposób sprzeczny z § 3 ust. 3 lit. a i ust. 9 lit. a i b umowy nr 34/2020, a w konsekwencji, stosownie do ust. 10 były one niekwalifikowalne, a dotacja w tej części uznana jest za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem i podlega zwrotowi.

(akta kontroli Tom I str. 211, Tom II str. 9-16, 21-28, 417-419, Tom IV str. 124-130, 479)

3. Niegospodarne i niezgodne z § 3 umowy nr 34/2020 wydatkowanie środków w kwocie nie mniejszej niż 307 tys. zł na utworzenie tzw. mobilnego studia.

Wydatki poniesione na tzw. mobilne studio zrealizowane zostały w kwocie 320,3 tys. zł, z czego jako niegospodarne należy ocenić co najmniej wydatki na kwotę 307 tys. zł poniesione na zakup pojazdu specjalnego typu kamper (290 tys. zł) i wyposażenia w postaci komputera przenośnego laptop (8 tys. zł) i dwóch kamer (9 tys. zł). Pozostałe wydatki poniesione zostały na zakup wyposażenia w postaci generatora solarnego energii (4 tys. zł), oświetlenia, itp.

NIK zauważa, że Fundacja deklarowała w ofercie posiadanie niezbędnych zasobów administracyjno-rzeczowych do realizacji zadania, w ramach którego przewidziano także przygotowanie materiałów wideo. W zasobie tym mieściło się m.in. siedem komputerów, w tym trzy przenośne (laptop) z oprogramowaniem do pracy redaktorskiej, komputer stacjonarny wraz z oprogramowaniem niezbędnym do montażu filmów, dron z kamerą, profesjonalna kamera, samochód osobowy, przestrzeń biurowa. Fundacja nie

uzasadniła, jakie szczególne okoliczności uniemożliwiały realizację nagrań wideo poza siedzibą Fundacji z wykorzystaniem posiadanego wyposażenia.

Uzasadnieniem dla utworzenia tzw. mobilnego studia było w szczególności „utrzymanie i poprawienie jakości projektu poprzez większą atrakcyjność materiałów i zwiększenie liczby relacji wideo”. Podnoszono, że dzięki temu będzie możliwe świadczenie porad prawnych „w terenie i docieranie do potrzebujących wsparcia”, jak również prowadzenie bezpośrednich relacji z miejsc świadczenia pomocy potrzebującym. Prezes Fundacji wyjaśniła, że „nikt inny w Polsce nie realizuje podobnego przedsięwzięcia gwarantującego każdemu zainteresowanemu uzyskanie bezpłatnej porady prawnej w jego miejscu zamieszkania”. Ustalenia kontroli nie potwierdziły jednak, by takie okoliczności wystąpiły. Przeciwnie, wykorzystanie tzw. mobilnego studia sprowadzało się w przeważającej mierze do realizacji nagrań wideo w formie stacjonarnej. W trakcie dwóch lat wykorzystania tzw. mobilnego studia, wyjazdy realizowane były w formie:

— dyżurów prawnych (trwających po dwie godziny) – Fundacja zrealizowała około ośmiu takich wyjazdów docierając z pomocą zasadniczo do ośrodków miejskich, w tym m.in. po dwa dyżury w Warszawie i Gdańsku, dodatkowo także w Sopocie. Fundacja nie dokumentowała realizacji tych przedsięwzięć, poza wpisami zamieszczanymi na portalu *poznajfakty.pl* lub mediach społecznościowych z informacją o planowanych wyjazdach.

NIK zauważa, że lokalizacje dyżurów podważały powyżej opisany cel tzw. mobilnego studia, z uwagi na dostępność innych form bezpłatnej pomocy prawnej, w tym także w ramach Ośrodków Pomocy Pokrzywdzonym (dalej: OPP) realizowanych ze środków Funduszu. Lokalizacje te stwarzały także inne możliwości organizacyjne prowadzenia dyżurów, niż udzielanie porady w pojeździe typu kamper. Organizacja dyżurów w ośrodkach miejskich, w szczególności w Warszawie (siedziba Fundacji i biura projektowego) lub na terenie Gdańska i Sopotu (gdzie działalność gospodarczą prowadził jeden z prawników udzielających porad), stwarzała możliwości wykorzystania do tego celu tradycyjnego biura, w tym własnego lub pozyskanego, np. w ramach najmu krótkoterminowego lub najmu biura współdzielonego, z których Fundacja nie skorzystała.

— wizyty w OPP – odbyło się maksymalnie pięć takich wyjazdów (wszystkie w 2022 r.).

Zamieszczone na stronie *poznajfakty.pl* relacje z tych wyjazdów sprowadzały się do nagrań wideo (od dwóch do pięciu minut) z przeprowadzonej rozmowy z przedstawicielem podmiotu prowadzącego OPP na temat oferowanego przez nie wsparcia. Nagrania realizowane były we wnętrzu wykorzystywanego pojazdu typu kamper lub bezpośrednio przed nim, uzupełnione migawkami ujęć z wnętrza miejsc świadczenia pomocy. NIK zauważa, że ww. pojazd nie został poddany żadnym technicznym modyfikacjom mającym dostosować go do potrzeb realizacji nagrań lub ich transmisji. Nagrania te nie były także transmitowane w trybie „na żywo”.

W rezultacie realizacja takich nagrań mogła się również odbywać w miejscu świadczenia pomocy przez OPP.

Przedstawione okoliczności wskazują, że wydatki poniesione na utworzenie tzw. mobilnego studia nie były niezbędne do realizacji zadań przewidzianych w umowie dotacji oraz racjonalne. Dokonano ich zatem niezgodnie z zasadami wyrażonymi w § 3 ust. 3 lit. a umowy nr 34/2020 w zakresie relacji poniesionych nakładów na ten cel i osiągniętych efektów, a także optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W rezultacie, w ocenie NIK wydatki te były stosownie do § 3 ust. 10 umowy niekwalifikowalne jako poniesione w sposób sprzeczny z § 3 ust. 9 lit. a i lit. b i d umowy nr 34/2020.

Ponadto, w świetle powyższych ustaleń, zdaniem NIK, jako niekwalifikowalne wydatki należy także uznać poniesione przez Fundację koszty administracyjne związane z utrzymaniem pojazdu typu kamper wykorzystywanego na potrzeby tzw. mobilnego studia.

(akta kontroli Tom I str. 86-119, 200-210, 213, Tom II str. 102-119, 199-206, Tom III str. 6-226, Tom IV str. 57-122, 467,-470, 477-478)

4. Odpłatne powierzenie realizacji zadań w projekcie osobie nieuprawnionej, skutkujące dokonaniem płatności w kwocie 10 tys. zł w ramach wydatków merytorycznych w sposób sprzeczny z umową.

W okresie sierpień – grudzień 2023 r. Fundacja zawarła, pięć umów o dzieło z Panią A.S.R. na opracowanie materiałów na stronę *poznajfakty.pl* z wynagrodzeniem po 2 tys. zł każda. Jednakże NIK ustaliła, że w tym okresie ww. osoba była równolegle zatrudniona w MS. Okoliczność ta stanowiła naruszenie § 1 ust. 1 umowy nr 34/2020 w związku z § 3 ust. 3 w zw. z § 3 ust. 2 ogłoszenia w sprawie przeprowadzenia VIII otwartego konkursu ofert, w których określono wyłączenie podmiotowe dotyczące zakazu odpłatnego wykonywania zadań powierzonych do realizacji przez dysponenta Funduszu przez m.in. pracowników MS. W konsekwencji wydatek ten, jako niezgodny z warunkami umowy, na mocy § 3 ust. 9 lit. f i ust. 10 umowy nr 34/2020 był wydatkiem niekwalifikowalnym.

NIK zwraca przy tym uwagę, że ww. osoba nie była ujęta w ofercie Fundacji. Fundacja wezwana do wyjaśnienia tej okoliczności przez dysponenta Funduszu wskazywała, że osoba ta jest współpracownikiem w projekcie jako tzw. autor zewnętrzny, czyli na stanowisku, które ze względu na specyfikę projektu wymaga elastyczności w doborze odpowiedniego wykonawcy. Ustalenia kontroli przeczą jednak temu uzasadnieniu. Osoba ta była w praktyce stałym współpracownikiem Fundacji, zawierając w latach 2021-2023 w ramach zadania ogółem 25 umów o dzieło na łączną kwotę 50 tys. zł²⁶; Fundacja nie zawierała takich umów z innym autorem zewnętrznym w ramach tego zadania.

(akta kontroli Tom I str. 86-119, 213, Tom II str. 1, 867-873, 562-567 Tom IV str. 11-14, 269-283, 370-379)

²⁶ Osoba ta nawiązała stosunek pracy w MS w sierpniu 2023 r.

3. Umowa nr 59/2022 – Projekt kampanii informacyjno-promocyjnych dot. przeciwdziałania przyczynom przestępczości na kwotę 6,9 mln zł.

Opis stanu
faktycznego

Umowa nr 59/2022 na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu została zawarta 8 sierpnia 2022 r. Na jej podstawie dysponent Funduszu udzielił Fundacji dotacji celowej w łącznej kwocie 6,9 mln zł na lata 2022 – 2025. Realizacja zadania w całości podlegała finansowaniu ze środków dotacji (bez wkładu własnego Fundacji).

Do końca 2023 r. Fundacja zrealizowała zgodnie z planem cztery z 10 kampanii informacyjnych dotyczące: przestępstw przeciw seniorom, rolnikom, uchodźcom oraz przemocy domowej. Na każdą z kampanii składały się działania obejmujące opracowanie, druk i dystrybucję materiałów informacyjnych (ulotek i broszur) oraz zamieszczenie materiałów na stronie *poznajfakty.pl*, przygotowanie i emisję spotów reklamowych w lokalnych radiostacjach oraz organizację tzw. debaty eksperckiej na kanale wideo związanym ze stroną *poznajfakty.pl*.

Umowa dotacji była trzykrotnie aneksowana (wszystkie zmiany nastąpiły w terminie do około trzech miesięcy od jej zawarcia). Pierwsza zmiana była związana z korektą błędnie ujętych w treści umowy wysokości dotacji na poszczególne lata. Dwa pozostałe przypadki dotyczyły składu osobowego zespołu realizującego zadanie i jednego z działań projektowych w kampanii informacyjno-promocyjnych.

(akta kontroli Tom III str. 231-448, 722-868)

W latach 2022-2023 Fundacja otrzymała z tytułu udzielonej dotacji środki finansowe w łącznej kwocie 2 860,5 tys. zł, natomiast wydatkowała 2 008,6 tys. zł²⁷ (70,2 %) i zwróciła kwotę środków niewykorzystanych. W związku z brakiem zatwierdzenia przez dysponenta Funduszu sprawozdania półrocznego za II połowę 2023 r. nierozliczone pozostają wydatkowane środki w wysokości 1 578,6 tys. zł²⁸.

Wydatki merytoryczne na realizację zadania wyniosły 1 489,3 tys. zł. Składały się na nie głównie wydatki z tytułu: wynagrodzeń osobowych (613,4 tys. zł)²⁹, wydruku materiałów informacyjnych (478,7 tys. zł), zakupu czasu antenowego w lokalnych rozgłośniach radiowych (384, 6 tys. zł).

Koszty administracyjne, na które zgodnie z wyodrębnioną ewidencją księgową wydatkowano 292,6 tys. zł (do końca 2023 r.),³⁰ składały się w głównej mierze z wynagrodzenia koordynatora projektu Pana „[...]”³¹ (180 tys. zł), wydatków na

²⁷ Wyliczenie uwzględnia wydatki na koszty administracyjnej na rok 2023 pomniejszonej o kwotę środków zwróconych dysponentowi z tytułu niewykorzystanych kosztów administracyjnych.

²⁸ Tj. kwota wydatków merytorycznych za II poł. 2023 oraz koszty administracyjne za rok 2023, przy czym Fundacja przełała na konto dysponenta Funduszu kwotę 509, 7 tys. zł tytułem zwrotu niewykorzystanej dotacji.

²⁹ Wskazana kwota nie obejmuje potrąconych z wynagrodzenia: składek społecznych, składki zdrowotnej oraz podatku dochodowego od osób fizycznych.

³⁰ Do końca 2023 r. Fundacja zaciągnęła dalsze zobowiązania na kwotę 15,2 tys. zł (w tym 15 tys. zł za opracowanie raportu ewaluacyjnego projektu), które jednak nie zostały opłacone w 2023 r.

³¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych (inicjały imienia i nazwiska) ze względu na prywatność osoby fizycznej.

przygotowanie miejsca składowania materiałów informacyjnych (29,5 tys. zł), obsługi księgowej (20,6 tys. zł), usług wsparcia administracyjnego w kampaniach (22,7 tys. zł).

(akta kontroli Tom I str. 72-85, 154-166, 211-214, 217)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niezgodne z umową nr 59/2022 (i treścią oferty) wydatkowanie środków dotacji w kwocie sięgającej 189 tys. zł z tytułu wydruku broszur informacyjnych.

Fundacja określiła w ofercie potrzebę wydruku broszur dotyczących poszczególnych realizowanych kampanii informacyjnej określając ich zapotrzebowanie na liczbę średnio 10 000 sztuk / 1 kampanię (ogółem 100 000 szt.). Koszt tej usługi oszacowany został przez Fundację i przyjęty przez dysponenta Funduszu na kwotę 75 tys. zł/za 1 kampanię (średnio 10 tys. szt. broszur). Tymczasem w ramach zrealizowanych czterech kampanii informacyjnych Fundacja każdorazowo zamawiała broszury w liczbie 30 tys. sztuk za kwotę 69,7 tys. zł, co uzasadniała znalezieniem „solidnych i atrakcyjnych cenowo wykonawców” (łącznie zakupiono 120 tys. szt. broszur, tj. o 20 tys. szt. więcej, niż przewidziano na realizację wszystkich 10 kampanii). NIK nie zgadza się z takim podejściem do wydatkowania środków dotacji. Kosztorys należy traktować jako plan określający wartości maksymalne wydatków na dany cel, precyzyjnie określony w opisie zadania. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że Fundacja nie uzgadniała takiej zmiany z dysponentem Funduszu (fakt wskazania powyższej okoliczności w sprawozdaniu półrocznym Fundacji i brak uwag dysponenta w tym zakresie nie jest równoznaczny z uzgodnieniem takiej zmiany), ani nie udokumentowała wystąpienia szczególnych potrzeb trzykrotnego zwiększania liczby planowanych broszur w poszczególnych kampaniach. W takich okolicznościach, Fundacja była zobowiązana do nabycia broszur w liczbie planowanej, co wiązało się z wydatkowaniem odpowiednio niższej kwoty. Przeprowadzone przez NIK badanie oparte na porównaniu cen wydruku 10 tys. broszur o specyfikacji zgodnej z zamówioną przez Fundację, przy wykorzystaniu internetowych kalkulatorów cen czterech drukarni wykazało ceny w przedziale od 11,5 tys. zł do 22,5 tys. zł (tj. przyjmując wyższą stawkę łączny koszt wydruku broszur w czterech kampaniach sięgałby 90 tys. zł).

Wydatek poniesiony na zakup broszur powyżej 10 tys. szt./kampanię należy zatem uznać co do zasady za niegospodarny. Stosownie do § 3 ust.9 lit. a, b, d i f oraz ust.10 umowy nr 59/2022 wydatki, które nie są niezbędne do realizacji zadania, racjonalne i efektywne, dokonane z zachowaniem zasad określonych w ust. 3 oraz przewidziane w kosztorysie stanowią wydatki niekwalifikowalne i podlegają zwrotowi.

NIK zwraca także uwagę, że Fundacja nie wykorzystała, adekwatnie do sytuacji, tzw. efektu skali wynikającego z dużej liczby zamawianych materiałów, do obniżenia ceny zamówienia. Fundacja nabywała materiały informacyjne, w tym ww. broszury, jak i ulotki (po 100 tys. szt./1 kampanię) na co łącznie wydatkowała kwotę 478,7 tys. zł (w tym 279 tys. zł za broszury) za cztery kampanie, zaś w planach pozostawało dalszych sześć kampanii. Na potrzeby każdej z ww. kampanii materiały informacyjne zamawiane były w tej samej drukarni.

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od wykonawcy tych prac wynika, że cena określona została w oparciu o zapytanie ofertowe, przy pierwszej realizowanej kampanii; kolejne zaś zamówienia opierały się na potwierdzeniu gotowości realizacji zamówienia na analogicznych warunkach. Przeprowadzone przez NIK badanie oparte na porównaniu cen wydruku broszur o specyfikacji zgodnej z zamówioną przez Fundację przy wykorzystaniu internetowych kalkulatorów cen czterech drukarni wykazało, że cena taka mieściła się w granicach od 34,4 tys. zł do 69,9 tys. zł za jedną kampanię, co oznacza, że potencjalnie możliwe było uzyskanie ceny znacznie niższej niż zapłacona przez Fundację.

(akta kontroli Tom I str. 72-85, 214, Tom II str. 235-237, 248-345)

2. Niezgodne z umową nr 59/2022 wydatkowanie środków dotacji na promocję kampanii informacyjnych w lokalnych rozgłoszeniach radiowych (łącznie na kwotę 284,8 tys. zł). Wydatki te poniesione zostały w sposób, który nie zapewniał dotarcia do ogółu potencjalnych odbiorców kampanii (brak skutecznej promocji zadania) i nie znajdowały oparcia w dokumentacji wewnętrznej uzasadniającej zasadność ich poniesienia.

Zgodnie z ofertą miejscem realizacji kampanii było „terytorium RP”. Koncepcja promocji projektu opisana w ofercie odwoływała się do działań promujących m.in. za pośrednictwem mediów tradycyjnych (lokalnych), w tym w szczególności prasy lokalnej/regionalnej. Wybór mediów i opracowanie tzw. „mediaplanu” miały być przeprowadzone na dalszym etapie realizacji zadania. Ustalenia kontroli NIK wskazują jednak, że dokumentacja ta nie została opracowana. Prezes Fundacji wyjaśniła, że Fundacja nawiązała współpracę z lokalnymi rozgłoszeniami radiowymi kierując się treścią oferty o wykorzystaniu do tego celu „mediów tradycyjnych (lokalnych)” i wskazała, że „w dalszej części projektu planowana była promocja także w innych mediach”. Nie było możliwe ustalenie kto dokonał wyboru podmiotów realizujących kampanię, natomiast umowy o zakup czasu antenowego zawierała Prezes Fundacji. Redaktor główny kampanii (Pan M.D.) zeznał, że nie uczestniczył w wyborze podmiotów, w których emitowane były spoty reklamowe i nie posiadał wiedzy o kryteriach ich doboru. W ocenie NIK, taki sposób działania Fundacji nie zapewniał odpowiedniej realizacji postanowień umowy dotacji obligującej wykonawcę nie tylko do dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny (§ 3 ust. 3 lit. a umowy nr 59/2022), ale także nakładał na wykonawcę ciężar wykazania uzasadnienia, że zasady te zostały spełnione (§ 9 ust. 1 umowy nr 59/2022). NIK podkreśla, że wskutek braku udokumentowania założeń określającego sposób alokacji zasób do celów reklamowych (promocyjnych) w mediach, nie było możliwe jednoznaczne ich rozliczenie według powyższych kryteriów kwalifikowalności wydatków z dotacji. W szczególności brak było „mediaplanu”, w tym szczegółowych celów i sposobu doboru formy promocji (radiostacje lokalne), jej szczegółowych założeń i specyfikacji wpływających na cenę (długość spotu reklamowego, liczba emisji i dobór czasu antenowego – dni i godziny emisji).

Spoty reklamowe emitowane były ogółem w ośmiu lokalnych rozgłoszeniach radiowych (diecezjalne radio katolickie w Katowicach, Kielcach, Nowym Sączu, Rzeszowie, Siedlcach, Tarnowie, Warszawie, Zamościu), czas i liczba emisji spotów (około 20 —30 emisji) oraz ich długość (około 2 do 4 minut) różniła się

w zależności od kampanii i rozgłośni radiowej, zaś jednostkowy koszt zakupu czasu antenowego wynosił od 12,9 tys. zł do 20 tys. zł. W tym:

- dwie kampanie (przestępstwa przeciwko uchodźcom i seniorom) – spoty emitowano w pięciu rozgłosniach radiowych, o zasięgach obejmujących część województwa mazowieckiego (Warszawa i okolice w promieniu 80 km), świętokrzyskiego, małopolskiego (szczególnie rejon Tarnowa i Nowego Sącza) i sąsiadujące obszary województwa podkarpackiego (szczególnie rejon Tarnowa i Nowego Sącza), lubelskiego³²,
- dwie kampanie (przemoc domowa i przestępstwa przeciwko rolnikom) – rozgłoszenie o zasięgu obejmującym część województw lubelskiego, mazowieckiego, małopolskiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, śląskiego, świętokrzyskiego lubelskiego, śląskiego³³.

NIK ustaliła, na podstawie ogólnodostępnych danych o zasięgach rozgłosni radiowych za okres II połowy 2023 r.³⁴, że odsetek słuchaczy stacji wśród mieszkańców województw, na terenie których ww. rozgłoszenie były dostępne, mieścił się w przedziale od 0,4% do 1,3% (zasięg dzienny). W liczbach rzeczywistych wynik ten nie przekraczał poziomu 37,3 tys. populacji słuchaczy.

NIK przeprowadziła badanie wydatku na zakup czasu antenowego na próbie obejmującej kampanię dot. przestępstw przeciwko seniorom (czerwiec 2023 r.) – z tego tytułu Fundacja poniosła wydatek na kwotę ogółem 99,9 tys. zł. Porównaniu poddano harmonogram emisji spotu reklamowego (dzień tygodnia, przedział czasowy) na antenie jednej z rozgłosni radiowych (25 emisji spotu o długości 4 minut za kwotę 19,9 tys. zł) z ogólnodostępnymi cennikami (dla spotu reklamowego o czasie 1 minuta³⁵) mediów publicznych o zasięgu ogólnokrajowym. Badanie wykazało, że emisja spotu reklamowego wg ww. harmonogramu na antenie Programu 1 Polskiego Radia byłaby wielokrotnie droższa (226,8 tys. zł), natomiast istotnie niższą cenę (w porównaniu z Programem 1) wykazywały wyniki dla Polskiego Radia 24 (74,1 tys. zł) i Programu 2 Polskiego Radia (31 tys. zł). Dane te obrazują, że w ramach dostępnych zasobów możliwe były uzyskanie szerszego zasięgu kampanii promocyjnych prowadzonej przy wykorzystaniu radia, w zależności od przyjętych kryteriów czasu trwania spotu reklamowego i harmonogramu jego emisji.

Wobec powyżej opisanego braku dokumentacji założeń działań promocyjnych z wykorzystaniem mediów lokalnych, należy uznać, że Fundacja nie udowodniła, że wydatki poniesione na ten cel spełniały wymogi umowy nr 59/2022 zobowiązujące wykonawcę do ponoszenia wydatków w sposób oszczędny

³² Rozgłoszenie radiowe: RDN Małopolska, RDN Nowy Sącz, Katolickie Radio Zamość, Radio Warszawa, Radio eM Kielce.

³³ Zasięgi terytorialne określone na podstawie informacji zamieszczonych na stronach internetowych odnośnych rozgłosni radiowych.

³⁴ Badania konsumpcji treści audio, lipiec-grudzień 2023 (Rynki lokalne)" oprac. Krajowy Instytut Mediów, dostępne pod adresem: [Wyniki Badań Krajowego Instytutu Mediów](#)

³⁵ Tj. maksymalnej długości spotu reklamowego wg cenników zamieszczonych na stronach internetowych odnośnych rozgłosni radiowych.

i celowy z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (§ 3 ust. 3 lit. a umowy nr 59/2022).

(akta kontroli Tom I str. 72-85, 208-210, 214, Tom II str. 120-191, Tom IV str. 298-334)

3. Finansowanie ze środków dotacji (wynagrodzenie za usługi grafika-projektanta na które wydatkowano ogółem kwotę 117,6 tys. zł) usług realizowanych i opłacanych w ramach drugiej, równolegle realizowanej umowy nr 34/2022, co było niezgodne z wymogiem ponoszenia wydatków niezbędnych do realizacji zadania (§3 ust.9 lit. a umowy nr 59/2022).

Zgodnie z ofertą Fundacji do zadań przewidzianych do realizacji na stanowisku grafik-projektant należało: opracowanie graficznych materiałów wytworzonych w ramach zadania; opracowanie ulotek i broszur, dobór i obróbka zdjęć i grafik, opracowanie układu rubryk, dobór layoutu dostosowanych do możliwości odbiorców poszczególnych kampanii. Zakres ten był zbieżny z umowami zawartym z podmiotem świadczącym ww. usługi na rzecz Fundacji. Usługa ta świadczona była ogółem przez okres 14 miesięcy (wynagrodzenie w wysokości 8,4 tys. zł/miesiąc), a w jej wyniku opracowano i wydano ogółem cztery ulotki i cztery broszury informacyjne (po jednym zestawie na kampanię) oraz około 125 materiałów zamieszczonych na stronie *poznajfakty.pl*.

Jednakże, z wyjaśnień wykonawcy ww. zadania wynikało, że faktyczny zakres zadań realizowanych na tym stanowisku istotnie wykraczał poza ww. czynności i obejmował także działania związane z pierwszym z projektów realizowanych w ramach dotacji z Funduszu (na podstawie umowy nr 34/2020). Wykonawca usług na stanowisku grafik-projektant był jednocześnie odpłatnie zatrudniony przez Fundację do świadczenia usług informatycznych w ramach zadania opisanego w umowie nr 34/2020 (tj. portal *poznajfakty.pl*). Wykonawca ww. usług wyjaśnił, że duża pracochłonność świadczenia usług na stanowisku grafik-projektant (tj. 120 godzin/miesiąc) wynikała z licznych realizowanych działań, obejmujących także działania związane z rozwojem portalu *poznajfakty.pl*, opracowywaniem grafik na potrzeby budowy profili w mediach społecznościowych i prowadzeniem kampanii wizerunkowych, „przygotowanie projektów graficznych materiałów promocyjnych i wizerunkowych dla Mobilnego Punktu Porad Prawnych”, w tym także plików do produkcji materiałów reklamowych tego punktu (plakaty, roll-up, stojaki na biurko mobilnego punktu porad), produkcją fizycznych nośników, czy przygotowaniem materiałów ad-hoc na potrzeby Klienta. W ocenie NIK były to działania wprost związane z realizacją umowy nr 34/2020 i finansowane ze środków dotacji udzielonej na jej podstawie. W ocenie NIK zakres tych działań wpływał na wycenę usług grafika-projektanta i wskutek tego był częścią składową wynagrodzenia wypłaconego wykonawcy.

Stosownie do § 3 ust.9 lit. a i lit. f oraz ust.10 umowy nr 59/2022 wydatki, które nie są niezbędne do realizacji zadania oraz przewidziane w kosztorysie stanowią wydatki niekwalifikowalne i podlegają zwrotowi. W ramach kontroli nie było jednak możliwe jednoznaczne oszacowanie wartości prac wykraczających poza zakres zadań zleconych wykonawcy w ramach zadania realizowanego na

podstawie umowy nr 59/2022, a tym samym wartości wydatków poniesionych w sposób niegospodarny.

(akta kontroli Tom I str. 72-85, 214, Tom II str. 9-57, Tom IV str. 190-200)

4. Pozorna realizacja jednego z działań przewidzianych w ofercie, tj. organizacji tzw. „debat eksperckich”, co było niezgodne z treścią umowy nr 59/2022 (w tym złożonej oferty) i ograniczało skuteczność prowadzonych kampanii informacyjnych.

W listopadzie 2022 r., tj. w trakcie realizacji pierwszej z 10 zaplanowanych kampanii informacyjnych, wprowadzona została zmiana oferty Fundacji, polegająca na rezygnacji z planowanej organizacji konferencji prasowych i zastąpienia ich debatami eksperckimi. Powyższą zmianę Fundacja uzasadniała „chęcią dotarcia do jak najszerszego grona odbiorców”, podczas gdy „realizacja konferencji prasowych stacjonarnie w Warszawie umożliwiałaby udział w nich tylko przedstawicielom mediów na co dzień funkcjonujących w stolicy kraju”. Fundacja zapowiedziała przy tym chęć zaproszenia do udziału w debatach „znanych ekspertów”. W ocenie NIK przeprowadzone „debate eksperckie” były działaniem jedynie pozorującym realizację oferty. Przedsięwzięcie to nie spełniało kryteriów definiujących debatę ekspercką. Odwołując się do definicji słownikowych „debata ekspercka” należy stwierdzić, że jest to poważna i długa wymiana zdań na ważny temat, prowadzona przez osoby uznawane za autorytety w dziedzinie będącej jej przedmiotem, mająca prowadzić do wspólnych wniosków³⁶. Tymczasem zorganizowane przez Fundację „debate eksperckie” miały formę wywiadu, w którym dwaj prawnicy stale współpracujący z Fundacją i uczestniczący w przygotowaniu materiałów do wszystkich kampanii odpowiadali na pytania nt. kampanii zadawane przez osobę prowadzącą. Jeden z uczestników, Pan M.D. (pełniący funkcję redaktora głównego kampanii), zeznał, że posiadane doświadczenie jako radcy prawnego przesądzało o jego eksperckim charakterze. Drugi z uczestników debaty wg oferty posiadał wykształcenie prawnicze i ekonomiczne, lecz nie specjalizował się zawodowo w tematyce będącej przedmiotem kampanii. Realizacja ww. przedsięwzięć nie spełniła także deklarowanego przez Fundację celu dotarcia do szerszego grona odbiorców; liczba wyświetleń poszczególnych „debat” po ponad roku od ich zamieszczenia nie przekraczała około 300.³⁷ Organizacja tzw. debat eksperckich zrealizowana została zasobami własnymi Fundacji, w tym w ramach wynagrodzeń dla konsultantów merytorycznych i redaktora głównego, i nie

³⁶ Definicja skonstruowana przez NIK na podstawie definicji słownikowych dla pojęć „debata”, „dyskusja”, „ekspert” wg Słownika Języka Polskiego PWN (dostępnym za: [Słownik języka polskiego PWN](#)).

³⁷ Wg stanu na dzień 10.01.2025 r. liczba wyświetleń materiałów wideo dotyczących poszczególnych debat wynosiła: debaty „Bezpieczny rolnik – pomoc prawna i wsparcie dla rolników” – ogółem 199 wyświetleń; „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie” – 161 wyświetleń; „Bezpieczny senior. Pomoc prawna oraz wsparcie dla emerytów i osób starszych” – 302 wyświetlenia; „Prawne aspekty pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy” – 239 wyświetleń. W zakładce „na żywo” ww. platformy wideo liczba wyświetleń ww. debat wynosiła odpowiednio: 46, 30, 77 i 58 (stan na 6.09.2024 r.) Uwaga: każdy z ww. materiałów był wyświetlany także przez kontrolerów NIK w ramach prowadzonej kontroli.

niosła za sobą wydatków określonych w kosztorysie oferty na realizację tego działania (15 tys. zł/ debata na jedną kampanię).

(akta kontroli Tom I str. 233-235, 277-372, Tom II str. 199-206)

4. Realizacja obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych określonych w umowach dotacji.

Opis stanu faktycznego

Fundacja terminowo wywiązywała się z obowiązków informacyjnych w ramach obu realizowanych dotacji, w tym przekazywania do opiekuna projektu w MS wyciągów miesięcznych z rachunków dotacji, informacji kwartalnych i sprawozdań półrocznych³⁸ z realizacji umowy nr 34/2020 i umowy nr 59/2022. Na wezwanie dysponenta Funduszu upoważniony przedstawiciel Fundacji przedkładał żądane wyjaśnienia i dokonywał korekt sprawozdań. Dysponent Funduszu zatwierdził złożone sprawozdania z realizacji ww. umowy, za wyjątkiem sprawozdań za II połowę 2023 r. na kwotę 765 tys. zł³⁹ (pierwsza dotacja) i 1196,4 tys. zł⁴⁰ (druga dotacja). W obu ww. przypadkach wszczęte zostały postępowania administracyjne przez dysponenta Funduszu dotyczące kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji otrzymanej w 2023 r.

(akta kontroli Tom I str. 215-220)

Fundacja monitorowała realizację zadań w ramach obu dotacji w sposób opisany w ofertach. W przypadku drugiej dotacji (umowa nr 59/2022) pod koniec 2023 r. Fundacja zleciła podmiotowi zewnętrznemu przeprowadzenie ewaluacji zewnętrznej. Ewaluacja ta została wykonana, jej zakresem objęto realizację trzech z czterech zrealizowanych kampanii informacyjnych⁴¹ i wskazała na generalnie pozytywną ocenę realizowanego przez Fundację zadania. Podobna ewaluacja nie była planowana w przypadku pierwszej dotacji.

Fundacja monitorowała osiągnięte w obu projektach wartości mierników rezultatów i produktów. Analiza danych liczbowych z wykonania tych mierników wykazywanych w sprawozdaniach półrocznych dla obu projektów, za wyjątkiem początkowej fazy realizacji pierwszej dotacji (I poł. 2021 r.), nie wskazywała zagrożeń dla osiągnięcia wartości oczekiwanych. W przypadkach skrajnych, jak liczba raportów IOAM i liczba cytowań portalu (pierwszy projekt) oraz liczba broszur informacyjnych (drugi projekt), uzyskane wyniki już w początkowej fazie ich realizacji, przekroczyły wartości oczekiwane na koniec projektu. Pomimo sformułowanego przez dysponenta Funduszu żądania urealnienia wskaźników produktu w obu projektach, Fundacja nie zgłosiła stosownych zmian ofert.

(akta kontroli Tom III str. 639-643, 721, 779-783, Tom IV str. 335-368)

W przypadku pierwszej dotacji NIK zwraca uwagę na wyniki miernika produktu w postaci „liczba cytowań publikacji Portalu w innych mediach”, którego wykonanie było raportowane przez Fundację na poziomie skrajnie przewyższającym jego wartość planowaną. Według danych sprawozdawczych

³⁸ W przypadku umowy nr 59/2022 – sprawozdania kwartalne w 2022 r.

³⁹ Kwota wydatkowana ogółem zgodnie z sprawozdaniem za II połowę 2023 r., w tym koszty administracyjne za rok 2023 r. w kwocie 255 tys. zł.

⁴⁰ Kwota wydatkowana ogółem zgodnie z sprawozdaniem za II połowę 2023 r., w tym koszty administracyjne za rok 2023 r. w kwocie 505,2 tys. zł.

⁴¹ Ewaluacją objęto okres realizacji zadania od 1 lipca 2022 r. do 30 listopada 2023 r.

Fundacji, zsumowana wartość tego miernika za okres realizacji zadania (na koniec 2023 r.) wyniosła 9,3 tys. cytowań (ponad 1600% wartości planowanej). NIK zauważa jednak, że z uwagi na sposób opisu produktu wynik ten mógł wprowadzać odbiorców w błąd. Dane te odnosiły się do statystyki udostępnień (cytowań) „po skończeniu promocji postów”. Kampanie promocyjne strony *poznajfakty.pl* prowadzone w mediach społecznościowych opierały się zaś w szczególności na postach informujących o darmowych poradach prawnych, które nie były powiązane z realizacją celów Funduszu w postaci zapobiegania przestępczości. Wykazywane wartości produktu oznaczały w tym przypadku liczbę reakcji użytkowników mediów społecznościowych, w których prowadzone były kampanie reklamowe strony *poznajfakty.pl*, na treść postów reklamowych. Reakcja ta odnosiła się do takich czynności jak udostępnienie postu reklamowego przez innych użytkowników, wzmiankę o poście przez inne osoby lub profile w mediach społecznościowych, zamieszczenie komentarza do postu.

(akta kontroli Tom II str. 17-20, 102-111, Tom III str. 721)

W przypadku drugiej dotacji NIK zwraca uwagę na wykonanie miernika produktu w postaci „Liczba instytucji zainteresowanych wspólnymi działaniami w zakresie upowszechniania rezultatów dot. poszczególnych kampanii”. Fundacja każdorazowo wykazała wykonanie miernika na poziomie 40 instytucji (tj. o 10 mniej od wartości planowanej)⁴², zaś według ustaleń podmiotu przeprowadzającego zewnętrzną ewaluację projektu liczba ta wyniosła 41. NIK zauważa, że osiem z tych 41 instytucji (19,5%) to lokalne rozgłośnie radiowe, z którymi Fundacja zawarła odpłatne umowy o emisję spotów reklamowych. Z grupy pozostałych podmiotów, 19 z 33 z nich (57,6 %) stanowiły Caritas Polska, jego oddziały diecezjalne i Centra Pomocy Migrantom i Uchodźcom. W grupie tej znalazło się także sześć⁴³ podmiotów prowadzących siedem z ogółu 47 (14,9%) OPP w ramach sieci pomocy pokrzywdzonym Funduszu Sprawiedliwości (tj. OPP w Tarnobrzegu, Siedlcach, Zamościu, Suwałkach, Łomży, Rzeszowie i Lublinie) oraz podmiot prowadzący infolinię dla osób pokrzywdzonych przestępstwem. Ponadto, w grupie tej znalazły się także cztery z 39 (10,3%) Punktów Recepcyjnych dla Uchodźców z Ukrainy (wszystkie zlokalizowane na terenie województwa lubelskiego)⁴⁴, trzy Parafie Rzymsko-Katolickie oraz dwa oddziały Straży Granicznej. NIK zwróciła się w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK do czterech z ww. podmiotów o informacje na temat współpracy z Fundacją.

⁴² Wprawdzie w zestawieniu liczbowym zamieszczonych w sprawozdaniu za II połowę 2023 r., wykazana została wartość miernika produktu osiągnięta na poziomie 80, lecz liczba ta była sprzeczna z częścią opisową sprawozdania, gdzie wskazano wartość 40 (NIK przyjęła jako wiarygodną ostatnią z ww. liczb).

⁴³ W tym także Caritas Diecezji Sandomierskiej i Caritas Diecezji Siedleckiej.

⁴⁴ Dane na podstawie ustaleń NIK opublikowanych w Informacji o wynikach kontroli NIK nr P/23/003/KAP pn. Działania wybranych organów administracji publicznej na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (gdzie wskazano, że w punkcie szczytowym funkcjonowało 39 Punktów Recepcyjnych na terenie wszystkich województw).

Dwa z nich zaprzeczyły by do końca 2023 r. otrzymały jakiegokolwiek materiały informacyjne od Fundacji.⁴⁵

(akta kontroli Tom II str. 93-98, 192-193, 207-216, Tom III str. 823-868, Tom IV str. 335-368)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Konstrukcja miernika rezultatów zastosowana w obu kontrolowanych projektach oraz sposób ich wdrożenia powodowała, że Fundacja nie dysponowała informacjami pozwalającymi jej na zmierzenie, jakie były faktyczne rezultaty projektów, na które wydatkowała do końca 2023 r. ogółem 5 953,8 tys. zł. Stało to w sprzeczności z wymogami nałożonymi na Fundację w postanowieniach umów dotacji (w tym § 3 ust. 3 lit. a umowy nr 34/2020 i analogicznie umowy nr 59/2022), zgodnie z którymi wydatki na ich realizację winny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Jednocześnie uniemożliwiało to dysponentowi Funduszu przeprowadzenie oceny faktycznych rezultatów wykonania zadań powierzonych do realizacji ze środków Funduszu, przez co były one niezgodne z ogłoszeniami o otwartych konkursach ofert (odpowiednio § 6 ust. 6 VIII otwartego konkursu ofert i §12 ust.1 VIII otwartego konkursu ofert).

W obu projektach mierniki te opierały się na badaniu opinii z wykorzystaniem sondy zamieszczanej na stronie *poznajfakty.pl*.

- a) W pierwszym projekcie (umowa nr 34/2020) sondy przeprowadzane były corocznie, a uczestnicy badania proszeni byli o odpowiedź na trzy pytania dotyczące poziomu świadomości społecznej dot. przyczyn powstawania przestępczości, systemu prawnego oraz monitorowania przestrzeni publicznej pod względem prawidłowości funkcjonowania organów państwa i innych uczestników życia społecznego. Wyniki tych sond poddawane były analizom IOAM i prezentowane w corocznych raportach zamieszczanych na stronie *poznajfakty.pl*. Uzyskane wyniki wskazywały na istotny wzrost świadomości społecznej we wszystkich tych obszarach (na przestrzeni trzech lat realizacji projektu odnotowano wzrost o około 20 pkt procentowych). Sposób przeprowadzenia sondy, jak przyznał informatyk odpowiedzialny za jej przygotowanie, nie pozwalał jednak na weryfikację adresów IP, z których oddawane były głosy uczestników ani nie posiadał mechanizmów blokujących możliwość oddawania powtórnych głosów. Nade wszystko zaś badania te charakteryzowała znikoma liczba uczestników. W sondach przeprowadzonych latach 2021-2023 oddano odpowiednio: 61 – 199 – 31 głosów. Analiza zapisów oddanych głosów wykazała przy tym tendencję, w której w przeciągu jednej minuty oddawano kilka głosów, często w odstępie od kilku do kilkunastu sekund lub powielanych schematów oddawania głosów, gdy po przerwie wynoszącej od kilku minut do kilku godzin oddawano kolejno kilka głosów o podobnej charakterystyce, co uprawdopodabnia tezę, że głosy te oddawane były

⁴⁵ Tj. Nadbużański Oddział Straży Granicznej oraz Centrum Aktywności Społecznej Pryzmat (podmiot prowadzący OPP w Łomży i Suwałkach).

przez jedną osobę, a w konsekwencji faktyczna liczba uczestników badania była istotnie niższa, niż liczba oddanych głosów.

- b) W drugiej dotacji – sondy prowadzone były na początku i końcu realizacji poszczególnych kampanii informacyjnych. Mierniki te odnosiły się do procentowego zwiększenia wiedzy i świadomości adresatów kampanii o zagrożeniach będących przedmiotem działań informacyjnych (wartość docelowa dla każdej kampanii określona została na poziomie wzrostu o 80 pkt procentowych i obliczona na podstawie sond prowadzonych na stronie *poznajfakty.pl*). Według sprawozdań Fundacji, zakładane wyniki uzyskane zostały we wszystkich czterech zrealizowanych kampaniach. Jednakże, NIK stwierdziła w tym przypadku podobny mechanizm jak w pierwszym projekcie, zaś liczba oddanych głosów na początek i koniec kampanii w sondach wyniosła odpowiednio:
- kampania dot. uchodźców z Ukrainy: 14 i 51 głosów,
 - kampania dot. przemocy domowej: 21 i 21 głosów,
 - kampania dot. rolników: 21 i 35 głosów,
 - kampania dot. seniorów: nie przedstawiono danych.

(akta kontroli Tom II str. 244-247, 346-389, 420-441)

W ocenie NIK powyższe dane w żadnej mierze nie mogły być uznane za reprezentatywne i uzasadniające formułowanie na ich podstawie obiektywnych wniosków. Co więcej, formułowane na ich podstawie wnioski o zwiększeniu świadomości społecznej w zakresie objętym projektem mogło wręcz zafałszowywać faktyczny obraz wpływu działań w raportowanym zakresie.

5. Dokumentowanie wydatków (ewidencja księgowa) i rozliczenie dotacji

Opis stanu
faktycznego

Wydatki merytoryczne w ramach obu dotacji ponoszone były z wyodrębnionych rachunków bankowych do obsługi umów dotacji i wskazanych w tych umowach oraz były ujmowane w wyodrębnionej ewidencji księgowej. Koszty administracyjne zaś przelewane były w ratach miesięcznych na wyodrębnione dla ich obsługi rachunki bankowe. Z tych rachunków dokonywane były dalsze płatności, które ujmowane były w wyodrębnionej ewidencji księgowej. NIK zauważyła, że część wydatków ponoszonych z konta kosztów administracyjnych w ramach obu dotacji stanowiły refundacje przekazywane na rachunek bankowy należący do firmy Prezes Fundacji z tytułu poniesionych wydatków projektowych, w tym w pierwszej dotacji w kwocie ogółem 19,4 tys. zł (szczególnie za usługi hotelowe i zakup paliwa do pojazdów używanych do realizacji zadania), zaś w drugiej dotacji na kwotę ogółem 8,9 tys. zł.

(akta kontroli Tom I str. 72-119, 123-199, 211-214, 220)

Badanie prawidłowości opisu dowodów księgowych przeprowadzono na próbie obejmującej:

- pierwszą dotację (umowa nr 34/2020): 67 dokumentów księgowych na kwotę 989,1 tys. zł, w tym 50 dokumentów na kwotę 928,2 tys. zł dotyczących wydatków merytorycznych (tj. 25 % wykonania wydatków w latach 2021-2023),
- drugą dotację (umowa nr 59/2022): 54 dokumenty księgowe na łączną kwotę 1 069,2 tys. zł (tj. 53,2 % poniesionych wydatków), w tym 47 dowodów

księgowych dotyczących wydatków merytorycznych na kwotę 1 023,1 tys. zł. (tj. 68,7 % poniesionych wydatków merytorycznych).

Przeprowadzone badanie wykazało, że dokumenty księgowe dotyczące wydatków merytorycznych w obu dotacjach były co do zasady opisane zgodnie z wymogami określonymi w umowach dotacji i prawidłowo przyporządkowane do odpowiednich pozycji w kosztorysie (za wyjątkiem nieprawidłowości opisanych poniżej). NIK zwraca jednak uwagę na występującą do końca I połowy 2023 r. praktykę opisu dowodów księgowych, w tym w zakresie kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej oraz zatwierdzenia do zapłaty, już po dokonaniu płatności. Przypadki takie NIK stwierdziła w przypadku 37 z 50 (74%) dowodów księgowych (na kwotę 821,2 tys. zł) – w pierwszej dotacji oraz w przypadku 28 z 47 (59,6 %) dowodów księgowej (na kwotę 558,3 tys. zł) – w drugiej dotacji. NIK podkreśla, że kontrola formalno-rachunkowa i merytoryczna dowodów księgowych ma na celu zapewnienie ich kompletności oraz rzetelności, zgodnie z wymogami art. 22 ustawy o rachunkowości. Ponadto weryfikacja dokumentów przed dokonaniem płatności pozwala na uniknięcie zapłaty za usługi lub dostawy, które zostały zrealizowane niezgodnie z umową lub złożonym zamówieniem.

(akta kontroli Tom I str. 221-228, Tom IV str. 431-609)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zawyżenie pobranych przez Fundację kosztów administracyjnych w obu projektach.

a) W pierwszej dotacji (umowa nr 34/2020):

W latach 2021 i 2023 wysokość zgłoszonych przez Fundację do rozliczenia kosztów administracyjnych przewyższała kwotę faktycznie poniesionych i zaewidencjonowanych kosztów, w tym:

- w 2021 r. – faktycznie poniesione koszty administracyjne wyniosły 185,3 tys. zł i były o 93,8 tys. zł niższe, niż kwota kosztów administracyjnych zgłoszonych i rozliczonych przez dysponenta Funduszu,
- w 2023 r. – faktycznie poniesione koszty administracyjne wyniosły 250 tys. zł i były o 5 tys. zł niższe, niż kwota kosztów administracyjnych zgłoszonych do rozliczenia (koszty pozostają nierozliczone).

Jednocześnie NIK zauważa, że w przypadku roku 2022 wystąpiła sytuacja odwrotna, gdzie wysokość faktycznie poniesionych kosztów administracyjnych przewyższała kwotę kosztów rozliczonych o 77,6 tys. zł, lecz ze względu na limity określone w umowie Fundacja nie mogła się ubiegać o ich zwrot w pełnej wysokości.

Ponadto, w związku ze stwierdzoną nieprawidłowością w rozdziale 2 dotyczącą zakupu tzw. mobilnego studia, NIK jako niekwalifikowalne wydatki uznaje koszty administracyjne związane z utrzymaniem zakupionego pojazdu typu kamper (za wyjątkiem kosztów zakupu paliwa). Koszty te obejmowały m.in. ubezpieczenie

pojazdu, przeglądy i badania techniczne. W latach 2021 i 2023 koszty te poniesione zostały w wysokości odpowiednio: 10 tys. zł i 17,2 tys. zł⁴⁶.

Zgodnie z § 3 ust. 9 lit. c oraz ust. 10 umowy nr 34/2020 wydatki ponoszone na realizację zadań będących przedmiotem ww. umowy są kwalifikowalne, jeżeli zostały faktycznie poniesione w okresie realizacji zadania, w tym zgodnie z zasadą, że płatności za zobowiązania powstałe w danym roku kalendarzowym ponosi się do 31 grudnia danego roku, a wydatki niespełniające m.in. tego wymogu stanowią wydatki niekwalifikowalne.

W związku z powyższym dotacja w kwocie 126 tys. zł została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem i podlega zwrotowi na konto Dysponenta.

(akta kontroli Tom I str. 122-153, 172-173, 180-182, 194-195, 211, 215, 218)

b) w drugiej dotacji (umowa nr 59/2022):

W latach 2022 i 2023 wysokość zgłoszonych przez Fundację do rozliczenia kosztów administracyjnych przewyższała kwotę faktycznie poniesionych i zaewidencjonowanych kosztów, w tym:

- W 2022 r. – faktycznie poniesione koszty administracyjne wyniosły 67,1 tys. zł, tj. były o 21,9 tys. zł niższe, niż zgłoszone do rozliczenia przez dysponenta Funduszu. NIK zauważa, że wartość zgłoszonych przez Fundację do rozliczenia kosztów administracyjnych stanowiła równowartość 25% poniesionych wydatków merytorycznych na realizację zadania. Tymczasem, dysponent Funduszu nie przyjął jednak tego rozliczenia, i przekazał Fundacji część zwróconych przez nią środków z tytułu niewykorzystanych kosztów administracyjnych, przyjmując w rozliczeniu wartość kosztów administracyjnych w kwocie 141,5 tys. zł, co było kwotą o 74,4 tys. zł wyższą od wydatków faktycznie dokonanych.
- W 2023 r. faktycznie poniesione koszty administracyjne wyniosły 225,5 tys. zł, tj. były o 152,3 tys. zł niższe od zgłoszonych do rozliczenia przez dysponenta Funduszu. NIK zauważa, że dalsze 15 tys. zł stanowiły zobowiązania Fundacji pozostałe na koniec roku z tytułu zamówionej usługi zewnętrznej ewaluacji zadania (wydatek nie został jednak zrealizowany do końca 2023 r.). Koszty administracyjne za rok 2023 r. nie zostały rozliczone przez dysponenta Funduszu.

Zgodnie z § 3 ust. 9 lit. c oraz ust. 10 umowy nr 59/2022 kwalifikowalne są jedynie wydatki faktycznie poniesione w okresie realizacji zadania. Wydatki dokonane z naruszeniem tej zasady uznaje się za niekwalifikowalne i podlegające zwrotowi. W związku z powyższym dotacja w kwocie 226,7 tys. zł (w tym 15 tys. zł wydatkowane w związku z dotacją, lecz dopiero w 2024 r.) została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem i podlega zwrotowi na konto Dysponenta. Przy tym NIK zauważa, że dysponent Funduszu swoim działaniem istotnie przyczynił się do zaistnienia tej okoliczności, gdyż w rozliczeniu dotacji za rok 2022 r. przyjął zawyżoną wartość kosztów administracyjnych (tj. poprzez określenie ich

⁴⁶ Pominęto koszty poniesione w 2022 r. uwzględniając fakt, że zgłoszone przez Fundację w rozliczeniu koszty administracyjne były niższe niż faktycznie poniesione przez Fundację, w tym uwzględniając koszty związane z utrzymaniem pojazdu typu kamper.

wartości w wysokości równej 25% kosztów kwalifikowanych, z pominięciem faktycznej wysokości wydatków poniesionych na ten cel), wskutek czego ponownie przekazał wykonawcy 52,5 tys. zł z 120,9 tys. zł zwróconych przez wykonawcę w rozliczeniu pobranych kosztów administracyjnych.

(akta kontroli Tom I str. 154-166, 178-179, 198-199, 212, 215, 219, Tom III str. 777-778)

2. Niezapewnienie prowadzenia kompletnej dokumentacji księgowej poprzez opis dowodów księgowych w sposób niezgodny z wymogami określonymi w art. 21 i art. 22 ustawy o rachunkowości⁴⁷. Nieprawidłowość ta miała charakter formalny, nie skutkowała brakiem ujęcia dokonywanych płatności w ramach projektu w wyodrębnionej dla celów dotacji ewidencji księgowej prowadzonej zarówno dla wydatków merytorycznych, jak i kosztów administracyjnych. W przypadku faktur dotyczących kosztów administracyjnych brak było zarówno ich opisu, jak i zatwierdzenia.

Badanie przeprowadzone na próbie wydatków wykazało:

- w przypadku pierwszej dotacji (umowa nr 34/2020): brak zamieszczenia adnotacji o dokonaniu kontroli formalno-rachunkowej oraz informacji o nadaniu numeru ewidencyjnego w księgach rachunkowych (45 dowodów księgowych na kwotę 685,6 tys. zł, w tym 28 dotyczących wydatków merytorycznych na kwotę 634,8 tys. zł) – podobna sytuacja miała miejsce w przypadku wszystkich badanych dowodów księgowych dotyczących kosztów administracyjnych w ramach dotacji drugiej (tj. siedmiu dowód na kwotę 46 tys. zł);
- w przypadku pierwszej dotacji – zmianę wskazanej wcześniej na dowodzie księgowym pozycji wydatków bez opatrzenia zmiany datą i podpisem osoby, która je dokonała (trzy dowody księgowe na kwotę 88 tys. zł).

(akta kontroli Tom I str. 221-228, Tom IV str. 431-609)

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 korekty sprawozdań z wykonania umowy dotacji nr 34/2020 i umowy nr 59/2022 w związku ze stwierdzoną niekwalifikowalnością wydatków poniesionych w toku realizacji obu skontrolowanych umów dotacji.
2. Zwrot nienależnie pobranych wydatków, które uznane zostały za niekwalifikowalne w łącznej kwocie 1 320 417,38 zł, w tym:
 - a) w zakresie umowy nr 34/2020 – w łącznej kwocie 904 801,01 zł, w tym:
 - wydatki merytoryczne: 408 798,01 zł w 2021 r., 180 000,00 zł w 2022 r. oraz 190 000,00 zł w 2023 r.,
 - koszty administracyjne: 103 799,23 zł w 2021 r. i 22 203,77 zł w 2023 r.

⁴⁷ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.)

- b) w zakresie umowy nr 59/2022 – w łącznej kwocie 415 616,37 zł, w tym:
- wydatki merytoryczne: 47 232,00 zł w 2022 r. i 141 696,00 zł – w 2023 r.
 - koszty administracyjne: 74 405,69 zł w 2022 r. i 152 282,68 zł w 2023 r. wraz z należnymi odsetkami.

Uwaga Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących wydatkowania środków dotacji w ramach umowy nr 59/2022 obejmujących zakup czasu antenowego w lokalnych rozgłoszeniach radiowych oraz usługi grafika-projektanta, w toku kontroli NIK nie było możliwe precyzyjnie oszacowanie wysokości wydatków niekwalifikowalnych poniesionych w tym zakresie. Sposób udokumentowania i sprawozdania dysponentowi Funduszu o realizacji tych wydatków powodował w istocie brak możliwości ich realnego rozliczenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego 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 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, 30 stycznia 2025 r.

Kontrolerzy
Maciej Lenarcik
Doradca prawny

/podpis/
Joanna Grad
Starszy inspektor kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Dyrektor
Tomasz Sordyl

/podpis/

/podpis/