



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tadeusz Dziuba

KAP.410.007.02.2019

Michał Dworczyk
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 14/2020 Kolegium NIK
z dnia 16 kwietnia 2020 r.

P/19/005 Realizacja zadań administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM) al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Dworczyk, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, od 19 grudnia 2017 r. do chwili obecnej. Poprzednio, tj.: od 16 listopada 2015 r. do 18 grudnia 2017 r. funkcję tę pełniła Beata Kempa.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prawdliwość i skuteczność realizacji działań dotyczących udzielania pomocy humanitarnej oraz wspieranie działań dotyczących pomocy humanitarnej.2. Zlecenie przez Prezesa Rady Ministrów zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej oraz nadzór nad ich realizacją.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 31 grudnia 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Piotr Bielecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/85/2019 z 27 września 2019 r.2. Agnieszka Klimowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/84/2019 z 27 września 2019 r.3. Łukasz Hertel, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/83/2019 z 27 września 2019 r.

(akta kontroli str.1-6)

Wykaz skrótów i skrótowców użytych w wystąpieniu pokontrolnym:

- **Minister ds. pomocy humanitarnej** – Minister - Członek Rady Ministrów wyznaczony ds. pomocy humanitarnej
- **DOB** – Departament Społeczeństwa Obywatelskiego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
- **DPH** – Departament Pomocy Humanitarnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
- **udpp** – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²
- **ufp** – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³
- **uwr** – ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej⁴
- **rozporządzenie z dnia 5 stycznia 2018 r.** – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Beaty Kempy⁵, które weszło w życie w dniu 8 stycznia 2018 r., z mocą od 19 grudnia 2017 r.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 688, ze zm.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 291.

⁵ Dz. U. poz. 46.

- **rozporządzenie z dnia 6 czerwca 2019 r.** – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Michała Wosia⁶, które weszło ono w życie 6 czerwca 2019 r., z mocą od 4 czerwca 2019 r.
- **rozporządzenie z dnia 17 sierpnia 2016 r.** – rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań⁷
- **rozporządzenie z dnia 24 października 2018 r.** – rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań⁸

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁹

OCENA OGÓLNA

Zadania dotyczące udzielania pomocy humanitarnej, realizowane w latach 2017-2019 ze środków KPRM, przyczyniły się do ochrony życia i zdrowia ludzkiego w krajach objętych kryzysami humanitarnymi m.in.: Bliskiego Wschodu, na Ukrainie czy w krajach Afryki Subsaharyjskiej. Osiągnięte zostały cele zakładane w ofertach organizacji pozarządowych, z wyjątkiem dwóch, których realizację uniemożliwiły czynniki obiektywne.

Na realizację wszystkich zadań objętych kontrolą KPRM przekazała zleceniobiorcom środki finansowe w wysokości i terminach wynikających z umów.

W ocenie NIK, KPRM nie w pełni prawidłowo i rzetelnie wywiązała się z zadań dotyczących udzielania pomocy humanitarnej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- niezgadnienia z ministrem właściwym do spraw zagranicznych założeń wydatkowania środków na pomoc humanitarną, co było niezgodne z art. 8 uwr (KPRM przekazała na ten cel kwotę 50 830,9 tys. zł),
- niezawarcia w umowach, wymaganych przepisami, postanowień dotyczących warunków realizacji zadania publicznego,
- niezatwierdzenia w siedmiu przypadkach rozliczenia dotacji udzielonych na realizację zadań publicznych w terminie przewidzianym w art. 152 ust. 2 ufp,
- niezablokowania środków pochodzących z rezerwy ogólnej budżetu państwa niewykorzystanych na zadania publiczne związane z udzielaniem pomocy humanitarnej w trakcie roku budżetowego, co było działaniem nierzetelnym.

W opinii NIK stwierdzone nieprawidłowości świadczą o niewystarczającym nadzorze nad rozpatrywaniem ofert realizacji zadania publicznego dotyczących pomocy humanitarnej, zawieraniem i realizacją umów oraz zatwierdzaniem rozliczenia dotacji.

Minister ds. pomocy humanitarnej wykonując swoje zadania współpracował z organizacjami pozarządowymi, organami administracji publicznej oraz podejmował działania informacyjno-promocyjne w tym zakresie.

NIK krytycznie ocenia jednak, że mimo powołania w styczniu 2018 r. Ministra ds. pomocy humanitarnej oraz utworzenia w KPRM Departamentu Pomocy

⁶ Dz. U. poz. 1056.

⁷ Dz. U. poz. 1300. Uchylone z dniem 29 października 2018 r.

⁸ Dz. U. poz. 2057.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Humanitarnej, do maja 2019 r. nie zostały przygotowane propozycje kierunków działań dotyczących pomocy humanitarnej. Była ona udzielana głównie w zakresie wskazanym w ofertach złożonych z inicjatywy organizacji pozarządowych. Informacje o możliwości aplikowania o środki publiczne były przekazywane przede wszystkim podczas spotkań Ministra ds. pomocy humanitarnej z organizacjami pozarządowymi, natomiast nie upowszechniano ich na stronach internetowych KPRM.

W opinii NIK, Minister ds. pomocy humanitarnej oraz podległy mu departament właściwy do spraw tej pomocy mieli ograniczony wpływ na wybór zadań o charakterze humanitarnym dofinansowanych ze środków KPRM. Dopiero od sierpnia 2018 r. tylko jeden przedstawiciel Departamentu Pomocy Humanitarnej, uczestniczył w pracach zespołu do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej. Również sprawy zawierania umów, kontroli i rozliczania zadań związanych z pomocą humanitarną nie należały do właściwości tego departamentu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR I

Organizacja, realizacja i wspieranie działań dotyczących udzielania pomocy humanitarnej

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2018 r. oraz z dnia 6 czerwca 2019 r., w okresie objętym kontrolą osobami odpowiedzialnymi w Radzie Ministrów za sprawy związane z pomocą humanitarną, poza Ministrem Spraw Zagranicznych¹⁰, byli Ministrowie – Członkowie Rady Ministrów: Beata Kempa (od 5 stycznia 2018 r. do 5 czerwca 2019 r.) oraz Michał Woś (od 6 czerwca do 14 listopada 2019 r.). Do czasu wyznaczenia Ministra ds. pomocy humanitarnej, w Kierownictwie KPRM nie było osoby bezpośrednio odpowiedzialnej za sprawy związane z pomocą humanitarną. Do zadań ww. ministrów (zgodnie z § 2 ww. rozporządzeń) należały m.in:

- analiza potrzeb i przygotowywanie propozycji kierunków działań w zakresie pomocy humanitarnej,
- promowanie, upowszechnianie i propagowanie problematyki pomocy humanitarnej,
- wspieranie działań związanych z udzielaniem pomocy humanitarnej,
- współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy humanitarnej (w tym z kościołami i związkami wyznaniowymi).

Zastępca Dyrektora DPH, Grzegorz Dostatni (dalej: Zastępca Dyrektora DPH), z upoważnienia Szefa KPRM, wyjaśnił m.in., że *wiodącą przesłanką przemawiającą za powołaniem Ministra – Członka Rady Ministrów, odpowiedzialnego za kwestie pomocy humanitarnej, była potrzeba realnej odpowiedzi Rządu RP na wzrost potrzeb humanitarnych i presji migracyjnej na świecie, także w kontekście toczącej się dyskusji o przymusowej relokacji uchodźców. Wzięto pod uwagę, że na arenie międzynarodowej polski rząd potrzebował silnych, przekonujących argumentów w obronie przyjętej polityki wobec migracji.*

(akta kontroli str. 2287-2294)

¹⁰ Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 uwr koordynacja działań związanych ze współpracą rozwojową (w tym z koordynacją, programowaniem oraz promowaniem udzielanej przez Polskę pomocy humanitarnej w okresie objętym kontrolą) należy do Ministra Spraw Zagranicznych.

W dniu 12 stycznia 2018 r. w KPRM utworzono DPH¹¹, który bezpośrednio podlegał Ministrowi ds. pomocy humanitarnej i zapewniał jego obsługę. Do pozostałych zadań DPH należało w szczególności:

- przygotowywanie opinii dla Ministra w zakresie dokumentów przewidzianych do rozpatrzenia przez Sejm i Senat, Radę Ministrów oraz Stały Komitet Rady Ministrów,
- opracowywanie projektów aktów prawnych i innych dokumentów rządowych w zakresie pomocy humanitarnej,
- organizowanie współpracy Ministra z organami administracji rządowej i samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy humanitarnej,
- przygotowanie oraz obsługa wizyt i spotkań krajowych i zagranicznych Ministra,
- prowadzenie polityki informacyjnej oraz aktywności w mediach elektronicznych, społecznościowych i internetowych w zakresie działań Ministra,
- obsługa wskazanych, działających w Kancelarii, komitetów, rad i zespołów, których zakres działania obejmuje zagadnienia pomocy humanitarnej.

Według stanu na dzień 8 października 2019 r. w DPH było zatrudnionych siedem osób¹². Obowiązki pracowników DPH były zbieżne z zadaniami tego departamentu określonymi w Regulaminie organizacyjnym KPRM. W okresie objętym kontrolą pracownicy DPH uczestniczyli w konferencjach związanych z pomocą humanitarną i innych spotkaniach organizacji międzynarodowych dotyczących współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej¹³. Po 14 listopada 2019 r., nie powołano Członka Rady Ministrów ds. pomocy humanitarnej, a z dniem 20 grudnia 2019 r. DPH został rozwiązany¹⁴.

Wynagrodzenia osobowe, a także delegacje pracowników DPH oraz Ministra – związane z wykonywaniem zadań z zakresu pomocy humanitarnej, były finansowane z części 16 budżetu państwa – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*.

(akta kontroli str. 98-105, 1228-1244, 3024-3042, 3140-3158)

2. W latach 2017-2019 wsparcie finansowe dla organizacji pozarządowych realizujących projekty dotyczące pomocy humanitarnej było udzielane przez KPRM na podstawie art. 11b udpp, tj. z pominięciem otwartego konkursu ofert¹⁵. Komórką realizującą kompetencję Prezesa Rady Ministrów określoną w tym przepisie był Wydział Wdrażania Funduszy Europejskich w DOB¹⁶. Pracownicy tego Wydziału byli również odpowiedzialni za nadzór nad realizacją zleconych zadań i weryfikację sprawozdań z ich wykonania.

Rekomendacje dla Szefa KPRM w przedmiocie zlecenia albo odmowy zlecenia danego zadania publicznego, na podstawie wewnętrznych procedur w zakresie przyznawania i rozliczania dotacji na zadania publiczne, odnoszące się do zlecenia zadań w trybie art. 11b udpp, wydawały zespoły do spraw rozpatrywania ofert

¹¹ Na podstawie zarządzenia nr 2 Szefa KPRM z dnia 12 stycznia 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wcześniej w KPRM nie funkcjonowała odrębna komórka ds. pomocy humanitarnej.

¹² W tym Dyrektor Departamentu oraz jego Zastępca.

¹³ M.in. Międzynarodowa konferencja naukowa pn. Polska pomoc humanitarna: potrzeby – wyzwania – działania, Forum Innowacyjnej Pomocy Humanitarnej w Warszawie, Konferencja Oblicza współczesnej Afryki w Łodzi, Konferencja nt. kryzysu humanitarnego w Demokratycznej Republice Konga w Genewie, Konferencja *Supporting the future of Syria and the region* w Brukseli, Międzynarodowa konferencja w Bratysławie pt. Unia Europejska i jej państwa członkowskie – odpowiedzialność za wolność religijną w świecie.

¹⁴ Zarządzenie nr 270 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

¹⁵ Zgodnie z tym przepisem Prezes Rady Ministrów, jeżeli jest to niezbędne ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny, może zlecać m.in. organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert.

¹⁶ Na podstawie wewnętrznych regulaminów organizacyjnych DOB z 14 grudnia 2016 r., 8 grudnia 2017 r., 11 lipca 2018 r. oraz 18 października 2018 r.

realizacji zadania publicznego¹⁷. Do zadań *Zespołu do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego* należało zbadanie oferty pod względem formalnym oraz merytorycznym, a także pod kątem spełniania przesłanek określonych w art. 11b udpp. W skład tych zespołów wchodził pracownicy KPRM z różnych komórek organizacyjnych (sześć lub siedem osób). Od 30 sierpnia 2018 r., w przypadku rozpatrywania ofert związanych z realizacją zadań o charakterze humanitarnym, członkiem ww. zespołów był również przedstawiciel DPH.

(akta kontroli str.7-97, 1228-1244, 3024-3042, 3140-3158)

3. Źródłem finansowania dotacji dla organizacji pozarządowych z zakresu pomocy humanitarnej była wyłącznie rezerwa ogólna budżetu państwa. Środki z tej rezerwy, na wniosek Szefa KPRM decyzją Ministra Finansów były przenoszone do planu finansowego KPRM. W latach 2017-2019 Prezes Rady Ministrów wydał w tym zakresie 25 zarządzeń przyznających KPRM łącznie 52 046,1 tys. zł¹⁸, na realizację 35 projektów z zakresu pomocy humanitarnej. W trzech przypadkach w KPRM nie zablokowano środków niewykorzystanych w trakcie roku budżetowego, pochodzących z rezerwy ogólnej budżetu państwa (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 4).

(akta kontroli str.1228-1244, 2601-2616, 3261-3291)

W okresie objętym kontrolą, nie uzgadniano z ministrem właściwym do spraw zagranicznych założeń wydatkowania środków z przeznaczeniem na projekty humanitarne, mimo obowiązku określonego w art. 8 uwr (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 2).

(akta kontroli str.2601-2616, 2779-2784)

4. W okresie od grudnia 2017 r. do maja 2019 r. Minister ds. pomocy humanitarnej nie przygotował propozycji kierunków działań w zakresie pomocy humanitarnej, o których mowa w § 2 pkt 1) rozporządzenia z dnia 5 stycznia 2018 r. (obowiązującego z mocą od 19 grudnia 2017 r.). Zdaniem Zastępcy Dyrektora DPH działającego z upoważnienia Ministra ds. pomocy humanitarnej, kierunki takie zostały sformułowane w sporządzonym w maju 2019 r. dokumencie pn. *Podsumowanie działalności w zakresie polskiej pomocy humanitarnej grudzień 2017 r. – maj 2019 r.* (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1).

W ww. dokumencie przedstawiono działania Ministra ds. pomocy humanitarnej – Beaty Kempy. W treści dokumentu wskazano też ogólne założenia i obszary dotyczące udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski.

Na stronach internetowych KPRM nie było informacji o możliwości ubiegania się o dofinansowanie zadań dotyczących pomocy humanitarnej oraz o udzielonych dotacjach na ten cel. Zastępca Dyrektora DPH poinformował m.in., że podczas spotkań z organizacjami pozarządowymi przekazywano informacje o możliwości składania ofert na realizację projektów humanitarnych. Natomiast Zastępca Dyrektora DOB wskazał, że informacje o realizowanych zadaniach o charakterze humanitarnym finansowanych ze środków KPRM przekazywane były m.in. podczas konferencji, paneli dyskusyjnych, spotkań z przedstawicielami organizacji pozarządowych, a także w dokumencie *Podsumowanie działalności w zakresie*

¹⁷ Zarządzenie nr 26 Dyrektora Generalnego KPRM z 7 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego, zmienione zarządzeniem nr 6 z 2 lutego 2017 r., oraz zarządzenie nr 19 Dyrektora Generalnego KPRM z 30 sierpnia 2018 r. w sprawie powołania Zespołów do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego, zmienione zarządzeniem nr 6 z 11 kwietnia 2019 r. Procedury zostały opisane w karcie procesu A1.9 pn. *Przyznawanie przez Prezesa Rady Ministrów środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa* oraz w załączonej do niej procedurze nr A1.9.2 pn. *Rozpatrywanie ofert realizacji zadania publicznego, o których mowa w art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.*

¹⁸ W tym: w 2017 r. – 8 323,9 tys. zł, w 2018 r. – 38 049,4 tys. zł, w 2019 r. – 5 672,8 tys. zł.

polskiej pomocy humanitarnej grudzień 2017 – maj 2019 i w broszurach informacyjnych.

Zastępca Dyrektora DPH podał także, że nie przyjęto odrębnych uregulowań dotyczących planowania i udzielania pomocy humanitarnej ze względu na specyfikę, dynamikę i różnorodność spraw związanych z pomocą humanitarną. Wskazał również, że *wytworzyły się pewne procedury funkcjonalne, schematy działania w pojawiających się sytuacjach, jednakże nie na tyle trwale, aby przybrały sformalizowaną postać.*

Projekty dotyczące pomocy humanitarnej, dotowane przez KPRM w okresie objętym kontrolą, były skierowane głównie do państw Bliskiego Wschodu (Syria, Irak, Jemen oraz Liban), a także do Afryki Subsaharyjskiej (Republika Środkowoafrykańska, Kamerun, Sudan Południowy, Somalia, Uganda) oraz państw europejskich takich jak Grecja walcząca z kryzysem uchodźczym, oraz Ukraina dotknięta działaniami wojennymi.

(akta kontroli str. 1228-1244, 1407-1428, 2295-2307, 2621-2622, 2759-2790, 2917-2920, 3043-3158)

Odnosnie pozyskiwania informacji o potrzebach w zakresie pomocy humanitarnej, Zastępca Dyrektora DPH podał, że uzyskiwano je przede wszystkim podczas spotkań z organizacjami pozarządowymi zaangażowanymi w pomoc humanitarną (indywidualnymi lub na forum powołanej w kwietniu 2018 r. przez Minister Beatę Kępcę – Rady Ekspertów), spotkań z przedstawicielami instytucji międzynarodowych działających w obszarze pomocy humanitarnej¹⁹, a także na międzynarodowych konferencjach, szczytach dotyczących pomocy humanitarnej i rozwojowej²⁰ oraz z raportów światowych instytucji humanitarnych²¹. Były też przypadki przekazania do KPRM przez MSZ informacji o potrzebach humanitarnych²².

Minister ds. pomocy humanitarnej, podejmował także kontakty z przedstawicielami zagranicznych placówek dyplomatycznych w Polsce. Według informacji Zastępcy Dyrektora DPH, w KPRM miało miejsce kilkadziesiąt tego typu spotkań, w tym z udziałem przedstawicieli MSZ. Były to zarówno spotkania z krajami biorcami pomocy (np. Liban, Irak, Syria, Jemen, Uganda, Jordania) jak i jej dawcami (np. Szwecja, Słowacja, Watykan, Węgry i Stany Zjednoczone).

(akta kontroli str.1407-1484, 1599-1612)

5. Stosownie do postanowień § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 5 stycznia 2018 r. oraz rozporządzenia z dnia 6 czerwca 2019 r., minister ds. pomocy humanitarnej przy wykonywaniu swoich zadań współdziałał z innymi ministrami, kierownikami urzędów centralnych, wojewodami i innymi organami administracji rządowej oraz

¹⁹ Spotkania m.in. z Unijnym Komisarzem ds. pomocy humanitarnej i zarządzania kryzysowego, przedstawicielem UNHCR w Polsce, Dyrektorem Regionalnym Międzynarodowej Agencji ds. Migracji (IOM).

²⁰ Np. konferencja *Supporting the future of Syria and the region*, organizowana przez Radę Europejską i Komisję Europejską w Brukseli; konferencja na temat kryzysu humanitarnego w Demokratycznej Republice Konga w Genewie; posiedzenie RB ONZ poświęcone dzieciom w konfliktach zbrojnych w Nowym Yorku; Konferencja poświęcona ofiarom przemocy etnicznej i religijnej na Bliskim Wschodzie w Brukseli; międzynarodowa konferencja naukowa *Polska pomoc humanitarna: potrzeby – wyzwania – działania* w Warszawie.

²¹ Np. Global Humanitarian Overview, Global Trends Forced Displacement in 2017, The Global Appeal 2019; World Population Prospects: The 2017 Revision; Annual reports of US Commission on International Religious Freedom.

²² Np. w 2019 r. Departament Ameryki w MSZ zwrócił się, na wniosek Ambasady RP w Kolumbii, do DPH z prośbą o rozpoznanie możliwości opracowania projektu pomocowego dla Wenezueli, gdzie sytuacja humanitarna uległa pogorszeniu. DPH zwróciło się do polskich organizacji pozarządowych o przekazanie informacji w zakresie możliwości realizacji projektów humanitarnych w tym kraju. Polska Misja Medyczna złożyła w 2019 r. do KPRM projekt pn. *Pomoc medyczna dla niemowląt i dzieci w Wenezueli*, jednak z powodu braku środków nie otrzymał on wsparcia. Ponadto w 2018 r. Ambasada Republiki Jemeńskiej zwróciła się do MSZ z prośbą o udzielenie pomocy dla Jemenu. Departament Afryki i Bliskiego Wschodu MSZ przekazał tę prośbę do DPH, który prowadził w tej sprawie konsultacje z Polską Misją Medyczną, która zadeklarowała opracowanie projektu pomocowego dla Jemenu.

organami samorządu terytorialnego. Do MSZ przekazywano informacje na temat zrealizowanych działań humanitarnych, notatki z odbytych wyjazdów zagranicznych Ministra ds. pomocy humanitarnej oraz sprawozdania z realizacji zadań w zakresie współpracy rozwojowej. Dane dotyczące zadań z zakresu pomocy humanitarnej, przekazane przez KPRM do MSZ w związku z aktualizacją sprawozdania za 2018 r., o którym mowa w art. 11 ust. 1 uwr²³, były nierzetelne (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 3).

Pracownik DPH uczestniczył w posiedzeniach Rady Programowej Współpracy Rozwojowej²⁴ w charakterze obserwatora, bez prawa udziału w głosowaniach.

Zastępca Dyrektora wskazał, że kontakty Ministra ds. pomocy humanitarnej z polskimi placówkami dyplomatycznymi za granicą były związane głównie z zagranicznymi delegacjami Ministra oraz pracowników DPH. Przedmiotem uzgodnień z placówkami była również bieżąca sytuacja w kraju, do którego podróżowała delegacja KPRM oraz związane z tym wyzwania humanitarne.

(akta kontroli str.1269, 1407-1484, 1682-1766, 3024-3158)

W 2018 r. Minister ds. humanitarnych podjął korespondencję z Ministrem Zdrowia dotyczącą zmiany regulacji określonych w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii²⁵, w zakresie obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, co miało umożliwić wywóz produktów leczniczych za granicę na potrzeby udzielania pomocy humanitarnej. Dyrektor DPH wyjaśniła, że projekt ustawy w najbliższym czasie powinien trafić do procesu legislacyjnego.

(akta kontroli str.1407-1428, 1485-1502, 3024-3158)

W 2018 r. zainicjowano współpracę z Agencją Rezerw Materiałowych w wyniku, której towary medyczne stanowiące nadwyżki w rezerwach strategicznych²⁶ przekazano do: Zambii (22 tony), Iraku (13,5 tony), Republiki Środkowoafrykańskiej (1,8 tony), Papuy Nowej Gwinei (ok. 0,7 tony) i Kamerunu (50 sztuk asortymentu stomatologicznego). Transport lotniczy pozyskanych materiałów zorganizowano we współpracy z organizacjami pozarządowymi i MON. Z udziałem MON, zorganizowano także transport lotniczy dzieci z Kazachstanu, na kolonie do Polski.

KPRM konsultowała z MSZ i MSWiA propozycję rządu Węgier dotyczącą utworzenia międzynarodowego systemu natychmiastowej reakcji na nagłe katastrofy naturalne. Z racji na krytyczne uwagi resortów projekt ten nie został jednak zrealizowany.

Inicjatywa Ministra ds. pomocy humanitarnej dotycząca współpracy z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa w zakresie pozyskania produktów rolno-spożywczych w Polsce, nie spotkała się z zainteresowaniem organizacji pozarządowych. Ich zdaniem bardziej efektywny ze względów logistycznych jest zakup i dystrybucja żywności w kraju przeznaczenia pomocy humanitarnej.

(akta kontroli str.1270-1361, 1407-1428, 1527-1552, 1553-1587, 3024-3158)

W ramach współpracy z administracją samorządową Minister ds. pomocy humanitarnej, 28 maja 2018 r., podpisała z Prezydentem Miasta Kielce oraz Biskupem Kieleckim deklarację inauguracyjną kampanię społeczną „Kielce dla

²³ Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy, organ administracji rządowej realizujący zadania z zakresu współpracy rozwojowej (w tym pomocy humanitarnej) jest obowiązany do sporządzania i przekazywania corocznie ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych sprawozdania z realizacji tych zadań, w tym wskazywania przedsięwzięć finansowanych wyłącznie ze środków publicznych.

²⁴ Na podstawie art. 15 ust. 1 uwr przy ministrze właściwym do spraw zagranicznych funkcjonuje Rada Programowa Współpracy Rozwojowej, która jest organem opiniodawczo-doradczym.

²⁵ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2019 r. poz. 852).

²⁶ Artykuły włókiennicze, sprzęt medyczny i kwaterunkowy, narzędzia chirurgiczne, a także asortyment stomatologiczny.

Syrii²⁷. Ponadto KPRM włączył się w akcję *Dar dla Aleppo*, w którą zaangażowane były również władze Wrocławia i województwa dolnośląskiego. Zastępca Dyrektora DPH podał, że KPRM we współpracy z samorządem terytorialnym wspierała także podobne inicjatywy w innych rejonach Polski (np. *Lubelszczyzna dla Syrii, Góry Śląsk dzieciom z Aleppo*).

(akta kontroli str.1407-1428)

Zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia z dnia 5 stycznia 2018 r. oraz rozporządzenia z dnia 6 czerwca 2019 r. organy administracji rządowej powinny informować Ministra ds. pomocy humanitarnej o sprawach z zakresu udzielania pomocy humanitarnej, realizowanej w zakresie ich właściwości. Minister ds. pomocy humanitarnej nie ustalił zakresu, częstotliwości i sposobu przekazywania tych informacji. Zastępca Dyrektora DPH wyjaśnił, że *przepis prawa nie nakłada na Ministra – Członka Rady Ministrów obowiązku ustalenia zakresu, częstotliwości i sposobu przekazywania informacji o planowanych działaniach*. Kontrola NIK ustaliła, że ww. informacje, były przekazywane Ministrowi *ad hoc*. O takie informacje zwrócono się do wszystkich Ministrów 31 stycznia 2018 r. i były one podstawą do przygotowania dokumentu pn. *Aspekty pomocy humanitarnej i rozwojowej w latach 2015-2018* zaprezentowanego na posiedzeniu Rady Ministrów 17 lipca 2018 r.

Minister uczestniczył w opiniowaniu działań organów administracji rządowej, związanych z pomocą humanitarną (np. konsultowano *Wieloletni program pomocy rozwojowej* czy dokument *Wieloletnich Ram Finansowych 2021-2027*).

(akta kontroli str.1407-1428, 1767-2126)

6. Współpraca Ministra ds. pomocy humanitarnej z organizacjami pozarządowymi na podstawie § 2 pkt 4 i § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 5 stycznia 2018 r. oraz rozporządzenia z dnia 6 czerwca 2019 r. miała charakter roboczy i polegała na indywidualnych kontaktach w celu przekazania informacji o sytuacji w danym kraju, do którego należy skierować pomoc oraz o potrzebach w zakresie pomocy humanitarnej. Zastępca Dyrektora DPH wskazał na bieżące kontakty, w tym zakresie m.in. z: Caritas Polska, Stowarzyszeniem Pomoc Kościołowi w Potrzebie, Polską Misją Medyczną, Polskim Centrum Pomocy Międzynarodowej, Fundacją Pomocy Humanitarnej „Redemptoris Missio”, UNICEF Polska, Fundacją im. Ojca Werenfrieda, Polską Akcją Humanitarną, Fundacją „Orla Straż”, Dziełem Pomocy „Ad Gentes”, Fundacją „Kapucyni i Misje”, Klubem Inteligencji Katolickiej oraz Zakonem Maltańskim.

DPH we współpracy z Narodowym Instytutem Wolności 18 października 2018 r. zorganizował, dla organizacji pozarządowych realizujących projekty w zakresie pomocy humanitarnej, szkolenie na temat możliwości pozyskiwania funduszy na ich działalność.

(akta kontroli str.1228-1244, 1364-1366, 1407-1428, 2759-2763)

Minister ds. pomocy humanitarnej powołała 26 kwietnia 2018 r. Radę Ekspertów, która była forum wymiany informacji oraz opinii związanych z udzielaniem pomocy humanitarnej²⁸. W latach 2018-2019 odbyły się trzy spotkania oficjalne całej grupy.

(akta kontroli str.1407-1428, 1599-1612)

7. KPRM, w okresie objętym kontrolą, zorganizowała 16 delegacji zagranicznych związanych z pomocą humanitarną, z czego w 13 udział brał Minister ds. pomocy

²⁷ Jej celem było zebranie środków finansowych na zorganizowanie na terenie Libanu kolonii oraz turnusów wyciszenia połączonych z programami terapeutycznymi, a także pomocy edukacyjnej dla syryjskich dzieci i młodzieży – ofiar wojny.

²⁸ W skład Rady Ekspertów wchodził: Minister ds. pomocy humanitarnej, przedstawiciele DPH, MSZ oraz organizacji pozarządowych.

humanitarnej²⁹, natomiast w trzech wyłącznie pracownicy KPRM reprezentujący Ministra³⁰. W przypadku 9 delegacji w jej oficjalnym składzie udział wzięli goście zewnętrzni w charakterze ekspertów, których przelot i zakwaterowanie było finansowane z budżetu KPRM (przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz lekarze z Wojskowego Instytutu Medycznego). Zastępca Dyrektora DPH z upoważnienia Dyrektora Generalnego KPRM poinformował, że *do składu delegacji zagranicznych związanych z pomocą humanitarną zawsze były zapraszane tylko te osoby, które były niezbędne z punktu widzenia efektywności poszczególnych wizyt.*

Na ww. podróże poniesiono wydatki w kwocie ogółem 667 592,06 zł³¹. Największe wydatki jednostkowe dotyczyły: wyczarterowania samolotu w celu zapewnienia transportu członkom delegacji KPRM oraz dziennikarzom podczas podróży do Jordanii (96 144,40 zł), zapewnienia noclegu, wyżywienia i ochrony podczas pobytu sześciuosobowej delegacji KPRM na terenie Ambasady Wielkiej Brytanii w Bagdadzie (51 639,03 zł) oraz wyczarterowania samolotu podczas podróży po Ugandzie (20 138,15 zł). W wyniku szczegółowego badania tych wydatków ustalono, że wszystkie delegacje miały związek z wykonywaniem zadań dotyczących pomocy humanitarnej i były dokonywane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej³², a także z wewnętrznymi regulacjami KPRM w tym zakresie³³.

(akta kontroli str.2601-2616, 2799-2813, 2876-2899, 3024-3260)

8. W ramach współpracy międzynarodowej, 28 czerwca 2018 r. Minister ds. pomocy humanitarnej podpisał porozumienie o wspólnej realizacji projektów humanitarnych z rządem Węgier. Pilotażowym projektem realizowanym w ramach współpracy polsko-węgierskiej ma być budowa sierocińca w Homs, w Syrii. W porozumieniu wyznaczono organizacje, które będą realizować projekt - Fundacja im. Ojca Werenfrieda ze strony polskiej oraz Zakon Maltański – ze strony Węgier. Zastępca Dyrektora DPH wyjaśnił, że projekt nie jest realizowany, ponieważ oferta

²⁹ Wizyta robocza w Jordanii (13-16 stycznia 2018 r.), udział w konferencji ministerialnej dotyczącej Syrii i państw regionu (24-25 kwietnia 2018 r.), wizyta robocza w Ugandzie (11-14 czerwca 2018 r.), wizyta robocza w Budapeszcie (28 czerwca 2018 r.), wizyta robocza w Parlamencie Europejskim w Brukseli (16 października 2018 r.), udział w konferencji w Bratysławie (29-30 października 2018 r.), wizyta robocza w Waszyngtonie (25-30 listopada 2018 r.), wizyta robocza w Iraku i Irackim Kurdystanie (7-13 grudnia 2018 r.), udział w pierwszym Europejskim Szczycie Afrykańskim Grupy ECR w Brukseli (8-9 stycznia 2019 r.), Rozmowy dwustronne z przedstawicielami rządu Republiki Włoskiej i Stolicy Apostolskiej w Rzymie i Watykanie (1-2 kwietnia 2019 r.), wizyta robocza na Ukrainie (2-3 lipca 2019 r.), wizyta robocza – udział w konferencji ministerialnej nt. wolności religijnej w Waszyngtonie (15-18 lipca 2019 r.), rozmowy dwustronne z przedstawicielami Stolicy Apostolskiej w Watykanie (25-26 września 2019 r.).

³⁰ Udział w Konferencji na rzecz przeciwdziałania kryzysowi humanitarnemu w Demokratycznej Republice Konga w Genewie (12-13 kwietnia 2018 r.), udział w III Międzynarodowej Konferencji Ministerialnej nt. ofiar przemocy etnicznej i religijnej na Bliskim Wschodzie w Brukseli (11-14 maja 2018 r.), udział w debacie Rady Bezpieczeństwa ONZ nt. udziału dzieci w konfliktach zbrojnych (8-10 lipca 2018 r.).

³¹ Kwota ta obejmuje m.in. koszty przelotu, noclegów, diet, transportu w miejscu delegowania, organizowania posiłków dla uczestników delegacji oraz zaproszonych gości, usługi tłumaczenia, a także koszty korzystania z saloników VIP dla Ministra – Członka Rady Ministrów na lotniskach. Podczas delegacji w Iraku KPRM poniosła również koszty dodatkowej ochrony członków delegacji. Kwota ta nie obejmuje natomiast kosztów wiz, szczepień ochronnych i pakietów telekomunikacyjnych dla pracowników KPRM.

³² Dz. U. poz. 167.

³³ Zarządzenie nr 3 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie służbowych wyjazdów zagranicznych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz osób im towarzyszących, uchylone zarządzeniem nr 6 Szefa KPRM z dnia 16 kwietnia 2019 r. o tym samym tytule, zmienione zarządzeniem nr 14 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2019 r.; zarządzenie nr 9 Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 3 kwietnia 2015 r. w sprawie służbowych wyjazdów pracowników oraz osób niebędących pracownikami Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zmienione zarządzeniem nr 8 Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 19 lipca 2019 r.; zarządzenie nr 11 Szefa KPRM z dnia 17 lipca 2019 r. w sprawie podróży krajowych lub zagranicznych odbywanych w związku z wykonywaniem na rzecz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zadań innych niż wykonywane w ramach stosunku pracy.

złożona w 2019 r. przez ww. Fundację wymaga licznych uzupełnień. Nadal jednak prowadzone są polsko-węgierskie rozmowy i ustalenia w tej sprawie, ale aktualnie nie ma decyzji co do uruchomienia innych projektów humanitarnych.

26 listopada 2018 r. w Waszyngtonie, Minister ds. pomocy humanitarnej podpisała z USAID³⁴ Memorandum of Understanding w sprawie współpracy na rzecz zwiększania pluralizmu, zapobiegania zbrodni ludobójstwa i prześladowaniom na Bliskim Wschodzie. Efektem tych działań jest realizowany przez Klub Inteligencji Katolickiej projekt pilotażowy w Iraku pn. *Zapewnienie jakości opieki medycznej dla przesiedlonych Irakijczyków*. Zastępca Dyrektora wskazał, że decyzje, co do realizacji kolejnych projektów, we współpracy z USAID, są uzależnione od wyników tego pilotażu.

(akta kontroli str.1228-1244, 1407-1428, 2660-2668, 3024-3158)

9. W ramach działań informacyjno-promocyjnych dotyczących polskiej pomocy humanitarnej na podstawie § 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 5 stycznia 2018 r. oraz rozporządzenia z dnia 6 czerwca 2019 r., przygotowano broszurę informacyjną w języku polskim i angielskim, opisującą działania podjęte przez Ministra. Była ona dystrybuowana podczas konferencji prasowych oraz paneli dyskusyjnych. W związku z organizacją Forum Innowacyjnej Pomocy Humanitarnej przygotowano również broszurę reklamową, która zawierała informacje o pomocy humanitarnej realizowanej przez KPRM, MSZ oraz polskie organizacje pozarządowe.

DPH we współpracy z Departamentem Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej MSZ, przygotował wystawę prezentującą w języku polskim oraz angielskim polską pomoc humanitarną, którą prezentowano podczas wizyty Ministra ds. pomocy humanitarnej w Watykanie oraz w trakcie m.in.: Forum Innowacyjnej Pomocy Humanitarnej na Stadionie Narodowym w Warszawie, Forum Ekonomicznego w Krynicy, Kongresu 590 w Jasionce k. Rzeszowa czy Forum Prawo dla Rozwoju w Krakowie oraz w gmachu KPRM. DPH przekazał również do MSZ kilka materiałów informacyjnych, które umieszczono na portalu poland.pl.

Łączny koszt działań informacyjno-promocyjnych, poniesiony przez KPRM obejmujący koszty związane z wydaniem broszury informacyjnej, a także część kosztów związanych z organizacją ww. wystawy wyniósł 19 019,51 zł.

(akta kontroli str.1251-1254, 1407-1428, 1650-1681, 3024-3158)

10. W okresie objętym kontrolą do KPRM nie wpłynęła żadna skarga na sposób wykonywania przez ten urząd zadań związanych z udzielaniem pomocy humanitarnej. KPRM nie prowadziła w tym zakresie również kontroli i audytów wewnętrznych. W latach 2017-2019 Centrum Oceny Administracji KPRM przeprowadziło jedną kontrolę realizacji zadania publicznego związanego z pomocą humanitarną, dotowanego przez KPRM, w której nie stwierdzono nieprawidłowości³⁵.

(akta kontroli str. 7-97, 1228-1244, 2921-2924)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Od grudnia 2017 r. do maja 2019 r. Minister ds. pomocy humanitarnej nie przygotował propozycji kierunków działań w zakresie pomocy humanitarnej, o których mowa § 2 pkt 1 rozporządzenia z dnia 5 stycznia 2018 r.

³⁴ United States Agency for International Development (Agencja Rozwoju Międzynarodowego Stanów Zjednoczonych) – agencja rządu federalnego Stanów Zjednoczonych, która jest odpowiedzialna za zarządzanie pomocą rozwojową (w tym pomocą humanitarną).

³⁵ Kontrola dotyczyła projektu pn. *Natychmiastowa pomoc wodno-sanitarna dla najbardziej potrzebujących rodzin w obozach dla osób wewnętrznie przemieszczonych w Południowo-Centralnej Somalii*, realizowanego przez Polską Akcję Humanitarną.

Zastępca Dyrektora DPH, działając z upoważnienia Ministra ds. pomocy humanitarnej wyjaśnił, że *kierunki działań w zakresie pomocy humanitarnej realizowanej za pośrednictwem KPRM opisano szczegółowo w Rozdziale IV - Pomoc dwustronna i wielostronna „Podsumowania działalności w zakresie polskiej pomocy humanitarnej grudzień 2017 r. – maj 2019 r.” oraz, że Minister – Członek Rady Ministrów Michał Woś kontynuuje działalność w obszarze pomocy humanitarnej, zgodnie z kierunkami określonymi w powyższym dokumencie.*

NIK nie kwestionuje stanowiska KPRM, że dokument ten, a w szczególności zawarte w nim wnioski sformułowane na podstawie dotychczasowych doświadczeń, mogły stanowić podstawę działania Ministra Michała Wosia, który kontynuował działalność w obszarze pomocy humanitarnej od 4 czerwca 2019 r.

NIK zauważa natomiast, że przywołany w wyjaśnieniach dokument powstał w maju 2019 r. i przede wszystkim opisuje podjęte przez Minister Beatę Kempę działania od grudnia 2017 r. do maja 2019 r. Natomiast określenie kierunków działań pomocy humanitarnej powinno być podstawą działań realizowanych w tym zakresie.

(akta kontroli str.1407-1428, 3024-3158)

Z uwagi na przedstawienie przez Minister Beatę Kempę ogólnych kierunków działań w zakresie pomocy humanitarnej w dokumencie pn. *Podsumowanie działalności w zakresie polskiej pomocy humanitarnej grudzień 2017 r. – maj 2019 r.*, a także ze względu na niepowołanie, po 14 listopada 2019 r. Ministra ds. humanitarnych, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w ww. zakresie.

2. W latach 2017-2019 nie uzgadniano z ministrem właściwym ds. zagranicznych założeń wydatkowania środków na pomoc humanitarną, pomimo że KPRM w tym okresie zlecała organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych z tego zakresu wydatkując w formie dotacji łącznie 50 830,9 tys. zł. Było to niezgodne z art. 8 uwr, w myśl którego organ administracji rządowej realizujący zadania z zakresu współpracy rozwojowej (w tym pomocy humanitarnej), w przypadku wydatkowania środków finansowych, których jest dysponentem, jest obowiązany do uzgodnienia założeń wydatkowania tych środków z ministrem właściwym do spraw zagranicznych.

Zastępca Dyrektora DPH wyjaśnił m.in., że *Minister – Członek Rady Ministrów uzgadniał z Ministrem Spraw Zagranicznych kluczowe przedsięwzięcia w zakresie pomocy humanitarnej. W początkowym okresie, po objęciu funkcji Ministra – Członka Rady Ministrów, pani Beata Kempa skierowała do Ministra Spraw Zagranicznych pismo z dnia 26 kwietnia 2018 r. (...), w którym przedstawiła propozycję formy i procedury współpracy. (...)*

NIK podkreśla, że w piśmie, na które powołuje się Zastępca Dyrektora DPH, Minister ds. pomocy humanitarnej wyraziła jedynie gotowość do przekazywania informacji o realizowanych projektach. Natomiast przed wydatkowaniem środków na pomoc humanitarną nie uzgadniano pisemnie z Ministrem Spraw Zagranicznych kierunków, czy zasad wsparcia, które stanowiłyby podstawę dalszych działań.

(akta kontroli str.1407-1428, 1689-1766, 2601-2617, 2779-2784)

3. Dane dotyczące zadań z zakresu pomocy humanitarnej, przekazane przez KPRM do MSZ w związku z aktualizacją sprawozdania za 2018 r., o którym mowa w art. 11 ust. 1 uwr, były nierzetelne.

Na prośbę Ministra Spraw Zagranicznych³⁶, 14 marca 2019 r., przekazano formularz sprawozdawczy dotyczący pomocy rozwojowej (w tym humanitarnej) udzielonej w 2018 r. ze środków KPRM. Następnie 3 lipca 2019 r. do MSZ przekazano aktualizację tych danych. Kontrola NIK wykazała, że w 11 pozycjach zaktualizowanego formularza ujęto nierzetelne dane. W wyniku powyższego KPRM wykazała zawyżoną kwotę udzielonej pomocy humanitarnej *per saldo* o kwotę 775 893,81 zł, w głównej mierze wynikającą z niewykazania w ośmiu przypadkach zwrotów niewykorzystanych części dotacji dokonanych przez dotacjobjoirców w łącznej kwocie 1 127 258,28 zł³⁷ oraz nieuwjęcia dotacji³⁸ w kwocie 351 584,77 zł.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 uwr organ administracji rządowej realizujący zadania z zakresu współpracy rozwojowej jest obowiązany do sporządzania i przekazywania corocznie ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych sprawozdania z realizacji tych zadań, w tym wskazywania przedsięwzięć finansowanych wyłącznie ze środków publicznych.

Zastępca Dyrektora DPH wyjaśnił m.in., że (...) *żaden wzorzec ani procedura opisująca dokładność danych wymaganych przy wypełnianiu formularza ODA nie istnieje, realizacja tego przedsięwzięcia o charakterze informacyjnym ma miejsce zgodnie z najlepszą wiedzą wypełniających formularz. (...) W sytuacji, gdy formularz ODA służy szacunkom dotyczących procenta sumy PKB wydawanego na współpracę rozwojową, wartościami istotnymi są te określane w milionach, a nie w groszach. Stąd też formularz ODA wypełnia się jednorazowo i go nie aktualizuje (np. zwroty dotacji) o kwoty rzędu nawet setek tysięcy złotych, gdyż byłoby to niepotrzebne i niecelowe, jako nie mogące wpłynąć na ogólny wynik, a jednocześnie wymagające zaangażowania bardzo dużych nakładów sił i zasobów kadrowych, z racji tysięcy pozycji ujętych w formularzu, z których wiele może się później zmieniać. Dodać też należy, że formularz ODA służy liczeniu przede wszystkim pomocy rozwojowej, a sama pomoc humanitarna stanowiła w 2018 r. zaledwie 134,6 mln zł, a zatem tylko 4,6% całej pomocy rozwojowej, która w 2018 r. wyniosła 2,88 mld zł. Pominięcie w formularzu dotacji o numerze sprawy 538/DOB/18 realizowanej przez Fundację Polska Akcja Humanitarna wynikało z błędnego zakwalifikowania pomocy wskazanej w ofercie.*

NIK nie podziela stanowiska prezentowanego w wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora DPH, bowiem ustalono, że KPRM przesyłało do MSZ formularz ODA i jego aktualizację, co świadczy o tym, że podane w formularzu dane są, co do zasady aktualizowane, także o kwoty wynikające ze zwrotów dotacji (formularz zawiera kolumny do wykazywania tych kwot). Poza tym należy zauważyć, że przedstawiciel DPH uczestniczył na początku 2018 r. w szkoleniu dotyczącym wypełnienia sprawozdawczości na potrzeby MSZ, a sam formularz posiada definicje wskazujące na to jakie dane powinny być w nim zawarte.

(akta kontroli str.2660-2668, 3024-3158)

³⁶ Pismo z 31 stycznia 2019 r.

³⁷ Tj.: 1) kwoty 4 301,68 zł zwróconej w dniu 29 stycznia 2019 r. w ramach umowy 132/DOB/18, 2) kwoty 2 643,11 zł, zwróconej 31 stycznia 2019r. w ramach umowy 497/DOB/18, 3) kwoty 8 954,92 zł zwróconej 17 kwietnia 2019 r. w ramach umowy 345/DOB/18, 4) kwoty 6,00 zł zwróconej 27 lutego 2019 r. oraz 0,05 zł zwróconych 10 czerwca 2019 r. w ramach umowy 344/DOB/18, 5) kwoty 9 863,39 zł zwróconej 30 stycznia 2019 r. w ramach umowy 539/DOB/18, 6) kwoty 688 162,20 zł zwróconej 30 stycznia 2019 r. oraz 4 453,33 zł zwróconej 22 maja 2019 r. w ramach umowy 131/DOB/18, 7) kwoty 207 303,19 zł zwróconej 30 stycznia 2019 r. w ramach umowy 293/DOB/18, 8) kwoty 192 399,55 zł zwróconej 30 stycznia 2019 r. oraz 9 170,86 zł zwróconej 26 marca 2019 r. w ramach umowy 356/DOB/18.

³⁸ Numer sprawy 538/DOB/18. Umowa realizowanej przez Fundację Polska Akcja Humanitarna.

4. W KPRM nie zablokowano niewykorzystanych środków pochodzących z rezerwy ogólnej budżetu państwa w łącznej kwocie 1 215,2 tys. zł, co – w ocenie NIK – było działaniem nierzetelnym.

W trzech z 35 przypadków, kwota dotacji udzielonej przez KPRM w trybie art. 11b udpp była niższa niż wysokość środków określonych w zarządzeniu przez Prezesa Rady Ministrów o przyznaniu KPRM środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na realizację zadania publicznego³⁹. Zmniejszenie kwoty dotacji w ww. przypadkach wynikało z niższych niż pierwotnie zakładano kwot w ostatecznych ofertach dotacjobiorców. Kwoty ulegały zmianom ze względu na późniejsze terminy podpisania umów i przesunięcie terminów rozpoczęcia realizacji projektów. KPRM nie mogła przeznaczyć zaoszczędzonych środków na inny cel, niż określony w poszczególnych zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów w sprawie przyznania środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Pomimo to, po zawarciu ww. umów dotacji w dniu 31 października 2018 r. i przekazaniu środków w dniu 15 listopada 2018 r. nie dokonano blokad niewykorzystanych środków pochodzących z rezerwy ogólnej budżetu państwa, ani nie wystąpiono do Ministra Finansów z wnioskiem o zmianę decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2018. Zgodnie z art. 177 ust. 1 pkt 3 up, w przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków może być podjęta decyzja o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych.

Zastępca Dyrektora DPH, działając z upoważnienia Dyrektora Generalnego KPRM wyjaśnił, że (...) *podpisanie umów nastąpiło pod koniec października, a wypłaty środków dla beneficjentów w połowie listopada 2018 r. Działania te zbiegły się ze znacznym spiętrzeniem zadań dla całego Biura Budżetowo-Finansowego, w tym zwiększonym zakresem prac dotyczących powstania nowych jednostek nadzorowanych. Ponadto w tym czasie wpływała bardzo duża liczba wniosków, decyzji, zmian planu, sprawozdań oraz dokumentów rozliczeniowych. Ww. sytuacja utrudniła przeprowadzenie procedury blokady niewykorzystanych środków (...).*

(akta kontroli str.2601-2616, 2759-2763, 3261-3291)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister ds. pomocy humanitarnej wykonując swoje zadania współpracował z organizacjami pozarządowymi i organami administracji publicznej oraz działał na arenie międzynarodowej. W KPRM podejmowano również działania informacyjno-promocyjne w tym zakresie. NIK podkreśla jednak, że działalność Ministra

³⁹ Zarządzeniem Nr 96 z 15 czerwca 2018 r. Prezes Rady Ministrów przyznał KPRM środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa w wysokości 4 693 922,13 zł na dofinansowanie realizacji zadania publicznego pn. *Zapewnienie opieki medycznej dla dzieci i rodzin oraz szkoleń zawodowych i opieki socjalnej dla młodych ludzi mieszkających w obozach Za'tari i Azraq w Jordanii*. Decyzją Ministra Finansów Nr MF/FS3.4143.3.94.2018.MF.2011 zostały wprowadzone zmiany w budżecie państwa na ww. kwotę. Umowa ze Stowarzyszeniem Polski Komitet Narodowy Funduszu Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci UNICEF została zawarta 31 października 2018 r. na kwotę 4 052 961,66 zł (86,34% środków przyznanych zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów);

Zarządzeniem Nr 144 z 28 września 2018 r. Prezes Rady Ministrów przyznał KPRM środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa w wysokości 711 451,24 zł na sfinansowanie realizacji zadania publicznego pn. *Natychmiastowa pomoc wodno-sanitarna dla najbardziej potrzebujących rodzin w obozach dla osób wewnątrznie przemieszczonych w Południowo-Centralnej Somalii*. Decyzją Ministra Finansów Nr MF/FS3.4143.3.170.2018.MF.4259 zostały wprowadzone zmiany w budżecie państwa na ww. kwotę. Umowa z Fundacją Polska Akcja Humanitarna została zawarta w dniu 31 października 2018 r. na kwotę 268 027,44 zł (37,67% środków przyznanych zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów);

Zarządzeniem Nr 172 z 17 października 2018 r. Prezes Rady Ministrów przyznał KPRM środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa w wysokości 482 440,25 zł na sfinansowanie realizacji zadania publicznego pn. *Natychmiastowa pomoc wodno-sanitarna dla osób dotkniętych konfliktem, powodzią i/lub epidemią cholery w Sudanie Południowym*. Decyzją Ministra Finansów Nr MF/FS3.4143.3.188.2018.MF.4722 zostały wprowadzone zmiany w budżecie państwa na ww. kwotę. Umowa z Fundacją Polska Akcja Humanitarna została zawarta 31 października 2018 r. na kwotę 351 584,77 zł (72,88% środków przyznanych zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów).

ds. pomocy humanitarnej w okresie od grudnia 2017 r. do maja 2019 r. nie została poprzedzona przygotowaniem propozycji kierunków działań w zakresie pomocy humanitarnej, o których mowa § 2 pkt 1 rozporządzenia z dnia 5 stycznia 2018 r. W latach 2017-2019 KPRM nie uzgadniała również z ministrem właściwym do spraw zagranicznych założeń wydatkowania środków przeznaczonych na pomoc humanitarną. Ponadto, KPRM przekazała do MSZ nierzetelne dane dotyczące zadań z zakresu pomocy humanitarnej zrealizowanych w 2018 r. Wskazać też trzeba, że na stronach internetowych KPRM nie było informacji o możliwości ubiegania się o dofinansowanie zadań dotyczących pomocy humanitarnej.

OBSZAR II

Prawidłowość zlecenia zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej, nadzór nad ich realizacją oraz uzyskane efekty

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2017-2019 KPRM zleciła 11 organizacjom pozarządowym, w trybie, o którym mowa w art. 11b udpp (tj. z pominięciem otwartego konkursu ofert), łącznie 35 zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej poza granicami Polski. Zgodnie z umowami o realizację zadań publicznych o charakterze humanitarnym, całkowity koszt zadań wynosił 52 569,7 tys. zł, z czego kwotę 50 830,9 tys. zł stanowiła dotacja udzielona przez KPRM. W 2017 r. KPRM przekazała w formie dotacji łącznie 8 323,9 tys. zł (na cztery zadania), w 2018 r. – 36 834,1 tys. zł (na 25 zadań) oraz w 2019 r. – 5 672,8 tys. zł (na sześć zadań).

W związku ze spadkiem w 2019 r., w stosunku do 2018 r., liczby umów o realizację zadań publicznych o charakterze humanitarnym i tym samym kwoty przeznaczonej na pomoc humanitarną, Dyrektor DOB, Radosław Podogrocki poinformował, że *liczba umów o wsparcie zadania publicznego uzależniona jest od liczby ofert realizacji zadania publicznego.*

Z całkowitej kwoty dotacji (tj. 50 830,9 tys. zł) udzielonej w ww. zakresie:

- Fundacja im. Ojca Werenfrieda otrzymała 15 984,8 tys. zł (tj. 31,4%) na realizację siedmiu zadań,
- Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej” otrzymała 10 942,2 tys. zł (21,5%) na realizację trzech zadań,
- Stowarzyszenie Polski Komitet Narodowy Funduszu Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci UNICEF otrzymało 6 640,5 tys. zł (tj. 13,1%) na realizację trzech zadań,
- Caritas Polska otrzymała 6 121,1 tys. zł (tj. 12,0%) na realizację czterech zadań,
- Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna otrzymało 4 093,0 tys. zł (tj. 8,1%) na realizację trzech zadań,
- Fundacja Orla Straż otrzymała 3 640,1 tys. zł (tj. 7,2%) na realizację pięciu zadań,
- Klub Inteligencji Katolickiej otrzymał 1 290,5 tys. zł (tj. 2,5%) na realizację trzech zadań,
- Salezjański Wolontariat Misyjny – Młodzi Świata otrzymał 707,8 tys. zł (tj. 1,4%) na realizację jednego zadania,
- Fundacja Polska Akcja Humanitarna otrzymała 619,6 tys. zł (tj. 1,2%) na realizację dwóch zadań,
- Fundacja Kapucyni i Misje otrzymała 451,4 tys. zł (tj. 0,9%) na realizację jednego zadania,
- Fundacja Pomocy Humanitarnej „Redemptoris Missio” otrzymała 339,8 tys. zł (tj. 0,7%) na realizację trzech zadań.

W związku z powierzeniem Fundacji im. Ojca Werenfrieda realizacji największej liczby zadań publicznych o charakterze humanitarnym i przekazaniem jej 31,4%

ogólnej kwoty dotacji z tego tytułu, Dyrektor DOB poinformował, że *KPRM zasadniczo nie ma wpływu na liczbę ofert przedstawionych przez poszczególnych oferentów. Oferty złożone przez Fundację im. Ojca Werenfrieda odpowiadały założeniom polityki rządu dotyczącej wsparcia humanitarnego w objętej działaniami wojennymi Syrii. Należy zauważyć, że Fundacja im. Ojca Werenfrieda posiada niezbędne kontakty na miejscu, (...) co umożliwia jej, jako jednej z nielicznych organizacji, realizację projektów na miejscu.*

(akta kontroli str. 2601-2616, 2621-2659, 2703-2710, 2759-2763)

2. W 2017 r. KPRM przyjęła do realizacji wszystkie cztery otrzymane oferty zadań publicznych dotyczących udzielenia pomocy humanitarnej poza granicami Polski. Natomiast w 2018 r. wsparcia finansowego KPRM nie otrzymało 10 z 35 zgłoszonych zadań, w łącznej wnioskowanej kwocie 20 931,2 tys. zł, a w 2019 r. – 14 z 20 zadań na kwotę 20 184,4 tys. zł.

W 2018 r. sześć ofert w opinii *Zespołu do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego* nie spełniało przesłanek określonych w art. 11b udpp. Organizacje, które złożyły ww. oferty zostały poinformowane *o braku możliwości pozytywnego rozpatrzenia oferty i udzielenia oczekiwanego dofinansowania.* W pozostałych czterech przypadkach Zespół nie wydał rekomendacji, ponieważ jak poinformował Zastępca Dyrektora DOB, Krzysztof Motyk (dalej: Zastępca Dyrektora DOB), w toku wyjaśnień oferenci zrezygnowali z realizacji zadania, bądź nie przedstawili stosownych wyjaśnień.

W 2019 r. 11 z 14 ofert, które nie otrzymało wsparcia finansowego KPRM, zostało skierowanych do MSZ z prośbą o rozważenie możliwości sfinansowania tych zadań ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Spraw Zagranicznych. Z informacji uzyskanych od Zastępcy Dyrektora DOB wynika, że ww. oferty nie były przedmiotem prac *Zespołu do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego* w KPRM. Natomiast Minister Spraw Zagranicznych odmówił sfinansowania tych zadań m.in. ze względu na już ogłoszone konkursy i brak dodatkowych funduszy, z których mógłby sfinansować te oferty. W pozostałych trzech z 14 przypadków, z uwagi na kończący się rok budżetowy, Kierownictwo KPRM podjęło decyzje o nieudzieleniu wsparcia finansowego na wnioskowane cele, mimo spełnienia przez oferty wymogów formalno-prawnych i merytorycznych. KPRM zawiadomiła oferentów o powodach nieudzielenia wsparcia finansowego.

(akta kontroli str. 7-8, 12-13, 112-136, 203-217, 2295-2310, 2360-2366, 2779-2784)

3. W latach 2017-2019 (do 30 listopada) stwierdzono dwa przypadki nieprzystąpienia oferenta (Fundacji Polska Akcja Humanitarna) do podpisania umowy o realizację zadania publicznego, mimo że zadanie zostało zaakceptowane przez Kierownictwo KPRM. Dotyczyło to zadania zgłoszonego przez PAH pn. *Pomoc humanitarna w zakresie dostępu do żywności społeczności zagrożonej głodem w Sudanie Południowym poprzez dystrybucję nasion, sprzętu oraz niezbędnego wsparcia instruktażowego w zakresie odżywiania.* PAH odstępując od realizacji zadania 7 września 2018 r., uzasadniła to m.in. tym, że projekt miał na celu zapobieżenie klęsce głodu w obszarach określonych w ofercie, jednak ze względu na zbliżający się koniec pory deszczowej realizacja zadania była coraz bardziej utrudniona i istniało ryzyko nieosiągnięcia zakładanych rezultatów. Natomiast 13 listopada 2019 r. PAH wycofała się z realizacji zadania pn. *Pilne ratowanie życia i leczenie dzieci w wieku do lat 5 z ciężkim ostrym niedożywieniem w Jemenie,* określonego w ofercie złożonej w lipcu 2019 r., uzasadniając to tym, że ze względu na zbliżający się koniec roku, organizacja nie była w stanie zrealizować zgłoszonego zadania.

(akta kontroli str. 2295-2307, 2358-2359)

4. Szczegółowym badaniem objęto 10 zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej, na które KPRM udzieliła dotacji w łącznej wysokości 15 446,4 tys. zł, tj. 30,4% ogólnej kwoty dotacji udzielonej na ten cel w latach 2017-2019. Były to następujące zadania:

- 1) *Leczenie dzieci z Aleppo*, realizowane od 9 marca do 31 grudnia 2017 r., na podstawie umowy nr 163/BBF/17, zawartej 9 marca 2017 r. z Fundacją im. Ojca Werenfrieda o wartości 1 500,0 tys. zł (w całości sfinansowane z udzielonej dotacji);
- 2) *Pomoc humanitarna oraz aktywizacja do integracji uchodźców i migrantów na wyspie Lesbos i Samos w Grecji*, realizowane od 15 marca do 31 grudnia 2018 r. na podstawie umowy nr 131/DOB/18, zawartej 15 marca 2018 r. z Caritas Polska (zmienionej aneksem z 17 października 2018 r.) o wartości 1 150,0 tys. zł (w tym 1 026,5 tys. zł z udzielonej dotacji);
- 3) *Nowe schronienia na okres zimy dla 1600 rodzin uchodźców w Libanie*, realizowane od 8 czerwca do 31 grudnia 2018 r. na podstawie umowy nr 292/DOB/18, zawartej 8 czerwca 2018 r. z Fundacją „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej” (zmienionej aneksem z dnia 2 sierpnia 2018 r.) o wartości 4 576,7 tys. zł (w tym 4 564,7 tys. zł z udzielonej dotacji);
- 4) *Bezpośrednia pomoc materialna i psychologiczna dla ludności zamieszkującej w strefie rozgraniczenia w Obwodzie Donieckim i Ługańskim na terenach kontrolowanych przez rząd Ukrainy*, realizowane od 17 października do 31 grudnia 2018 r. na podstawie umowy nr 495/DOB/18, zawartej 17 października 2018 r. z Caritas Polska o wartości 2 489,8 tys. zł (w tym 2 485,4 tys. zł z udzielonej dotacji);
- 5) *Wsparcie poszkodowanych rodzin jazydzkich poprzez zakup zwierząt hodowlanych*, realizowane od 19 października do 31 grudnia 2018 r. na podstawie umowy nr 497/DOB/18, zawartej 19 października 2018 r. z Fundacją Orla Straż o wartości 741,8 tys. zł (w tym 714,7 tys. zł z udzielonej dotacji);
- 6) *Wsparcie żywieniowe i higieniczne potrzebującym mieszkańcom Aleppo w Syrii*, realizowane od 26 października do 31 grudnia 2018 r. na podstawie umowy nr 533/DOB/18, zawartej 26 października 2018 r. z Klubem Inteligencji Katolickiej o wartości 901,5 tys. zł (w tym 810,0 tys. zł z udzielonej dotacji);
- 7) *Natychniastowa pomoc wodno-sanitarna dla osób dotkniętych konfliktem, powodzią i/lub epidemią cholery w Sudanie Południowym*, realizowane od 31 października do 31 grudnia 2018 r. na podstawie umowy nr 538/DOB/18, zawartej 31 października 2018 r. z Fundacją Polska Akcja Humanitarna o wartości 351,6 tys. zł (w całości sfinansowane z udzielonej dotacji);
- 8) *Pomoc humanitarna dla uchodźców w Grecji*, realizowane od 10 grudnia do 31 grudnia 2018 r. na podstawie umowy nr 589/DOB/18, zawartej w dniu 10 grudnia 2018 r. z Fundacją im. Ojca Werenfrieda o wartości 1 246,0 tys. zł (w całości sfinansowane z udzielonej dotacji);
- 9) *Kolonie rodzinne i terapeutyczne dla dzieci – ofiar działań wojennych i konfliktu zbrojnego na Wschodzie Ukrainy*, realizowane od 11 września do 31 grudnia 2019 r. na podstawie umowy nr 406/DOB/19, zawartej 11 września 2019 r. ze Stowarzyszeniem Klub Inteligencji Katolickiej o wartości 273,7 tys. zł (w tym 247,4 tys. zł z udzielonej dotacji);
- 10) *Pomoc medyczna dla Syrii III*, realizowane od 12 września do 31 grudnia 2019 r., na podstawie umowy nr 425/DOB/19, zawartej 12 września 2019 r. z Fundacją im. Ojca Werenfrieda o wartości 2 500,0 tys. zł (w całości sfinansowane z udzielonej dotacji).

Integralną część umów stanowiły oferty realizacji zadania publicznego, zawierające opisy zleconych zadań.

(akta kontroli str. 253-1216, 1225-1227, 2621-2622)

5. Ustalono, że w przypadku dziewięciu z 10 badanych zadań dotyczących pomocy humanitarnej, oferty zostały ocenione przez *Zespół do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego*, który uznał, że oferty spełniają przesłanki określone w art. 11b udpp (tj. ochrona życia lub zdrowia ludzkiego albo ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny) oraz rekomendował Dyrektorowi Generalnemu i Szefowi KPRM dofinansowanie przedmiotowych zadań publicznych. Wspomniany Zespół oceniając zawartość merytoryczną ofert realizacji zadań, które zostały objęte szczegółowym badaniem, uwzględniał elementy wymienione w art. 15 ust. 1 udpp, w tym m.in. oceniał możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację, przedstawioną kalkulację kosztów, proponowaną jakość wykonania zadania, a także uwzględniał wkład finansowy, osobowy i rzeczowy oraz realizację zadań publicznych w latach poprzednich (z wyjątkiem opisanym poniżej). We wszystkich dziewięciu przypadkach wyznaczony Zespół wystąpił do oferenta o zmianę treści oferty w części, która budziła wątpliwości Zespołu i/lub o zmniejszenie określonych kosztów zadania.

Natomiast w przypadku zadania publicznego pn. *Leczenie dzieci z Aleppo*, oferta została przyjęta mimo tego, że Dyrektor Generalny KPRM nie wyznaczył składu Zespołu do jej rozpatrzenia (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1). Z oferty tej wynikało, że zleceniobiorca tego zadania (Fundacja im. Ojca Werenfrieda) nie miał doświadczenia w realizacji projektów humanitarnych finansowanych ze środków publicznych.

(akta kontroli str. 14-97, 165-215, 1225-1227, 2660-2675)

Wszystkie oferty realizacji zadań publicznych, objęte szczegółowym badaniem, zostały sporządzone z wykorzystaniem wzoru określonego w obowiązujących przepisach prawa⁴⁰. Z tym, że w przypadku trzech ofert⁴¹, oferent nie podał części informacji wskazanych w art. 14 ust. 1 udpp, a które zgodnie z art. 15 ust. 1 udpp, przy rozpatrywaniu ofert, miały podlegać ocenie, a Zespół nie zapewnił ich uzupełnienia.

(akta kontroli str. 165-214, 253-1216, 1225-1227)

6. W trzech z 10 badanych umów zawarto wszystkie stosowne postanowienia wskazane w ramowym wzorze umowy o realizację zadania publicznego, który został określony w załączniku nr 3 do rozporządzeń z dnia 17 sierpnia 2016 r. oraz z dnia 24 października 2018 r. Wymóg stosowania wzoru umowy wynika z art. 11d udpp, który stanowi, że do realizacji zadań publicznych zleczanych na podstawie art. 11b tej ustawy stosuje się odpowiednio art. 16 udpp oraz przepisy wydane na podstawie art. 19 udpp, tj. określające wzór umowy. Braki stwierdzono w umowach nr 163/BBF/17, 131/DOB/18, 495/DOB/18, 497/DOB/18, 533/DOB/18, 589/DOB/18 i 406/DOB/19 (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 2 i 3).

Ustalono także, że w czterech z 10 badanych umów⁴² nierzetelnie wskazano daty ofert, które miały szczegółowo określać realizowane zadanie publiczne (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 4). Do pięciu umów⁴³ nie został załączony zaktualizowany harmonogram działań, mimo tego, że harmonogram wskazany w ofertach załączonych do umów, zakładał realizację działań w terminie

⁴⁰ Wzór oferty został określony w załączniku nr 1 do: rozporządzenia z dnia 17 sierpnia 2016 r. (dotyczy ofert złożonych do dnia 1 marca 2019 r.) oraz rozporządzenia z dnia 24 października 2018 r.

⁴¹ Oferty realizacji zadania publicznego załączone do umów nr: 163/BBF/17, 589/DOB/18 i 425/DOB/19.

⁴² Umowy nr: 497/DOB/18, 538/DOB/18, 589/DOB/18 i 425/DOB/19.

⁴³ Umowy nr: 495/DOB/18, 497/DOB/18, 589/DOB/18, 406/DOB/19 i 425/DOB/19.

wcześniejszym niż termin dopuszczony w umowie (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 5).

(akta kontroli str. 253-1216, 1221-1227, 2295-2307, 2377-2399)

Jedna z badanych umów (163/BBF/17) została zawarta po ośmiu dniach od wpływu oferty do KPRM, pięć umów⁴⁴ zostało zawartych po upływie od 55 do 81 dni od dnia wpływu pierwszej wersji ofert do KPRM, natomiast kolejne cztery umowy⁴⁵ zostały zawarte po upływie od 100 do 148 dni od dnia wpływu pierwszej wersji ofert do KPRM. W związku z tym, że zgodnie z art. 151 ust. 2 pkt 3 ufp termin wykorzystania dotacji nie mógł być dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, zleceniobiorcy mieli krótszy czas na realizację zleconych im zadań. W sześciu przypadkach⁴⁶ procedura oceny ofert przez KPRM i zawarcia umowy trwała dłużej niż czas, który pozostał zleceniobiorcom na realizację zadania. Zastępca Dyrektora DOB poinformował m.in., że umowy o wsparcie realizacji zadań publicznych zawierane są po przeprowadzeniu niezbędnych procedur, niezwłocznie po przyznaniu na ich realizację środków przez Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 1225-1227, 2377-2401)

W przypadku wszystkich umów objętych badaniem, KPRM przekazała środki na realizację zadania publicznego w wysokości i w terminie określonym w umowie.

(akta kontroli str. 1221-1227, 2127-2193, 2621-2622)

Dziewięć z 10 badanych umów zawierało postanowienia zobowiązujące zleceniobiorcę do informowania, w sposób uzgodniony z KPRM, że zadanie publiczne jest finansowane ze środków otrzymanych od zleceniodawcy (KPRM). Ustalenia kontroli wskazują, że w przypadku pięciu umów⁴⁷ KPRM nie uzgodniła ze zleceniobiorcami sposobu informowania o finansowaniu zadania ze środków KPRM (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 6).

(akta kontroli str. 389-1216, 1225-1227, 2295-2307, 2312-2318, 2377-2399)

KPRM nie wskazała zleceniobiorcom (np. w wytycznych lub umowach), które wydatki w szczególności uważa się za niekwalifikowalne oraz jak należy dokumentować np. wkład własny (osobowy i/lub rzeczowy) lub wydatki, dla których uzyskanie faktury lub rachunku jest niemożliwe. Dyrektor DOB, Radosław Podogrocki poinformował m.in., że *wszelkie wątpliwości w tym zakresie omawiane były ze zleceniobiorcami na bieżąco*.

(akta kontroli str. 2703-2710, 2903-2905)

7. Zgodnie z postanowieniami badanych umów, kontrola zadania publicznego mogła być przeprowadzona w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu⁴⁸. W przypadku zadań określonych w 10 umowach objętych badaniem, KPRM nie korzystała z tego uprawnienia⁴⁹.

Zastępca Dyrektora DOB poinformował m.in., że *kontrola w Polsce zadań wykonywanych za granicą w rejonach katastrof humanitarnych, miałyby ograniczoną użyteczność, gdyż sprowadzałyby się w znacznym zakresie do badania dokumentów, które i tak KPRM otrzymuje przy sprawozdaniu przekazywanym przez organizacje. (...) Z kolei kontrolowanie zadania poza granicami kraju wiązałoby się ze znacznymi kosztami i często byłoby bardzo trudne, a czasami wręcz niemożliwe (np. w Syrii). Jednocześnie w czasie odbywanych wizyt zagranicznych, jeżeli była*

⁴⁴ Umowy nr: 131/DOB/18, 292/DOB/18, 533/DOB/18, 589/DOB/18 i 406/DOB/19.

⁴⁵ Umowy nr: 495/DOB/18, 497/DOB/18, 538/DOB/18 i 425/DOB/19.

⁴⁶ Umowy nr: 495/DOB/18, 497/DOB/18, 533/DOB/18, 538/DOB/18, 589/DOB/18 i 425/DOB/19.

⁴⁷ Umowy nr: 131/DOB/18, 495/DOB/18, 497/DOB/18, 533/DOB/18 i 406/DOB/19.

⁴⁸ Przez okres pięciu lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym zleceniobiorca realizował zadanie publiczne.

⁴⁹ Zgodnie z procedurą A1.9.2 przeprowadzenie kontroli realizacji zadania publicznego następowało w razie decyzji Szefa KPRM.

taka możliwość, minister do spraw pomocy humanitarnej i pracownicy DPH monitorowali i oceniali projekty, o ile takie były realizowane na danym obszarze. Wskazać tu można projekt Fundacji Orla Straż w Iraku (umowa 497/DOB/18) czy projekt Caritasu na Ukrainie (umowa 495/DOB/18).

Nadzór nad realizacją zadań publicznych dofinansowanych przez KPRM w trybie art. 11b udpp, prowadził pracownik DOB, który według opisu stanowiska pracy miał monitorować realizację zadań, gromadzić i opracowywać informacje dotyczące postępu prac w tym zakresie, oceniać dokumenty sprawozdawcze w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań publicznych. Jak poinformował Zastępca Dyrektora DOB, *nadzór nad realizacją projektów (...) wykonywany jest zarówno przez DOB – w zakresie monitorowania postępu rzeczowego i finansowego projektu czy wprowadzania koniecznych zmian w projektach – jak i przez DPH, w zakresie postępu rzeczowego oraz osiągniętych rezultatów (...).* W grudniu 2018 r., w związku z wizytą Minister Beaty Kempy w Iraku, pracownicy DPH dokonali także wizytacji zadań publicznych realizowanych w Iraku przez Fundację Orla Straż.

Ponadto, Zastępca Dyrektora DOB poinformował, że organizacje pozarządowe w trakcie realizacji zadań pozostawały w stałym kontakcie z pracownikami KPRM (np. za pośrednictwem korespondencji mailowej) oraz przekazywały informacje na temat stanu realizacji projektów i napotkanych trudnościach.

(akta kontroli str. 14-60, 253-1216, 1225-1227, 1228-1244, 2295-2357, 2377-2399, 2660-2675, 2764-2778)

W latach 2017-2019 nie było przypadku rozwiązania umowy o realizację zadania publicznego o charakterze humanitarnym.

(akta kontroli str. 2295-2307)

8. Szczegółowym badaniem objęto osiem sprawozdań końcowych z wykonania zadania publicznego⁵⁰. Ustalono, że siedem z ośmiu sprawozdań zostało sporządzonych i złożonych przez zleceniobiorców w terminie określonym w art. 18 ust. 1 w zw. z art. 11d udpp oraz w umowach o realizację zadania publicznego, tj. w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. W przypadku sprawozdania 163/BBF/17 Dyrektor DOB, na wniosek zleceniobiorcy (Fundacji im. Ojca Werenfrieda), wydłużył termin na złożenie sprawozdania o 16 dni (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 7).

Sprawozdania objęte badaniem zawierały informacje wskazane w art. 18 ust. 4 udpp i zostały sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik nr 5 do rozporządzenia z dnia 17 sierpnia 2016 r.

Proces weryfikacji i zatwierdzania sprawozdań z realizacji zadań publicznych, o których mowa w art. 11b udpp, został ogólnie opisany w obowiązującej w KPRM procedurze A1.9.2. Weryfikacją sprawozdań zajmowało się pięciu pracowników DOB. Zastępca Dyrektora DOB poinformował m.in., że *weryfikacja sprawozdań z realizacji zadań publicznych dokonywana jest na podstawie ofert realizacji zadania publicznego, umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego, korespondencji ze zleceniodawcą w trakcie realizacji zadania (...), sprawozdania z realizacji zadania, dokumentów księgowych (faktury, wyciągi z rachunków bankowych) oraz ewentualnych wyjaśnień ze strony zleceniobiorcy. Narzędziem do monitorowania prac związanych z weryfikacją i przygotowaniem dokumentów potwierdzających*

⁵⁰ Sprawozdania z wykonania zadań publicznych realizowanych na podstawie umów nr: 163/BBF/17, 131/DOB/18, 292/DOB/18, 495/DOB/18, 497/DOB/18, 533/DOB/18, 538/DOB/18 i 589/DOB/18. Termin realizacji zadań publicznych określonych w umowach 406/DOB/19 i 425/DOB/19 kończył się 31 grudnia 2019 r., zatem na dzień zakończenia kontroli NIK sprawozdania z wykonania tych zadań nie zostały jeszcze sporządzone.

zatwierdzenie sprawozdania jest tabela zawierająca opis stanu prac nad przygotowaniem zamknięcia projektu oraz ewentualne problemy z nim związane.

W przypadku wszystkich badanych sprawozdań, pracownicy DOB prowadzili korespondencję ze zleceniobiorcami w celu uzyskania dodatkowych wyjaśnień, informacji, dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków, wyciągów bankowych, a także wydruków z ewidencji księgowej. W uzasadnionych przypadkach zleceniobiorcy dokonywali korekty sprawozdań. Ponadto, weryfikacji poprawności finansowo-księgowej badanych sprawozdań dokonywało Biuro Budżetowo-Finansowe (dalej: BBF). W pismach skierowanych do DOB, BBF proponowało przeprowadzenie kontroli wykorzystania udzielonych dotacji w przypadku pięciu z ośmiu zweryfikowanych sprawozdań.

Zastępca Dyrektora DOB poinformował, że opinia Biura Budżetowo-Finansowego nie jest bezwzględną przesłanką do przeprowadzenia kontroli. W przypadku projektów z zakresu pomocy humanitarnej kontrola na miejscu realizacji każdego projektu mogłaby być trudna lub wręcz niemożliwa do przeprowadzenia. Podkreślił, że wątpliwości zgłaszane przez BBF zostały każdorazowo wyjaśnione przez pracowników DOB na etapie kontroli dokumentacji dokonywanej w związku z badaniem sprawozdania z realizacji poszczególnych zadań.

Zgodnie z postanowieniami badanych umów, prawo kontroli przysługiwało osobom upoważnionym przez zleceniodawcę zarówno w siedzibie zleceniobiorcy, jak i w miejscu realizacji zadania publicznego. Ponadto, kontrola lub poszczególne jej czynności mogły być przeprowadzane również w siedzibie KPRM.

(akta kontroli str. 14-46, 253-1139, 1221-1227, 2295-2371, 2377-2600)

Kontrola NIK wykazała, że KPRM dokonała nierzetelnej weryfikacji wykonania przez zleceniobiorcę (zadania publicznego pn. *Leczenie dzieci z Aleppo*) obowiązku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej, o którym mowa w art. 16 ust. 5 udpp i § 5 ust. 1 umowy nr 163/BBF/17 (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 8). Sprawozdanie z wykonania tego zadania zostało zatwierdzone, mimo że przedstawione w nim wydatki zostały poniesione niezgodnie z umową nr 163/BBF/17 (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 9).

(akta kontroli str. 219-220, 253-388, 1221-1227, 2372-2600)

Zatwierdzenie rozliczenia dotacji, przedstawionego przez zleceniobiorców w siedmiu sprawozdaniach⁵¹, nastąpiło po terminie określonym w art. 152 ust. 2 upf (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 10).

Natomiast w wyniku weryfikacji sprawozdania z wykonania zadania określonego w umowie nr 131/DOB/18 i stwierdzenia nieprawidłowości w rozliczeniu przekazanej dotacji, na podstawie art. 169 w zw. z art. 152 ust. 3 upf Szef KPRM wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu części dotacji pobranej w nadmiernej wysokości w kwocie 4,5 tys. zł z odsetkami. W związku z tym, że zleceniobiorca zwrócił powyższą kwotę wraz z odsetkami, postępowanie zostało umorzone.

(akta kontroli str. 253-1139, 1221-1227, 2377-2399, 2703-2763)

Z zatwierdzonych sprawozdań objętych badaniem wynika, że na realizację pięciu⁵² z ośmiu zadań publicznych o charakterze humanitarnym wykorzystano od 98,2% do 100% środków z dotacji. Na zadanie określone w umowie nr 292/DOB/18 wykorzystano 64,2% środków z dotacji ze względu na niższe niż planowano ceny zakupionych towarów i usług (cel zadania został osiągnięty). Natomiast na zadanie

⁵¹ Sprawozdania z wykonania zadań publicznych realizowanych na podstawie umów nr: 163/BBF/17, 292/DOB/18, 495/DOB/18, 497/DOB/18, 533/DOB/18, 538/DOB/18 i 589/DOB/18.

⁵² Dotyczy zadań realizowanych na podstawie umów: 163/BBF/17, 495/DOB/18, 497/DOB/18, 533/DOB/18, 589/DOB/18.

określone w umowie nr 538/DOB/18 wykorzystano 65,4% środków z dotacji ze względu na niepowodzenie budowy studni (trzy próby wywiercenia studni w różnych lokalizacjach nie powiodły się). W przypadku zadania określonego w umowie nr 131/DOB/18 wykorzystanie środków udzielonej dotacji wyniosło 32,5% i spowodowane było koniecznością zmiany partnera lokalnego przez zleceniobiorcę, co wpłynęło na skrócenie czasu pozostałego na realizację zadania i częściowe osiągnięcie celów zadania.

(akta kontroli str. 253-1139, 1221-1227, 2601-2622)

9. Według stanu na 30 września 2019 r. zaległości z tytułu zwrotu do budżetu państwa nienależnych kwot dotacji, udzielonych na realizację zadań publicznych o charakterze humanitarnym, wynosiły 103,1 tys. zł. Zaległości dotyczyły umowy o realizację zadania publicznego nr 356/DOB/18 zawartej w dniu 27 sierpnia 2018 r. z Fundacją „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”, na wykonanie zadania pn. *Zabezpieczenie dachu nad głową dla uchodźców w Iraku oraz pilotażowe programy pomocy humanitarnej i imigrantom w Afryce*. W dniu 19 lipca 2019 r. Szef KPRM wydał decyzję wobec Fundacji, w której określił kwotę dotacji przypadającą do zwrotu z tytułu wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem oraz termin, od którego nalicza się odsetki. W związku ze złożonym przez Fundację wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, w dniu 7 października 2019 r. wydana została decyzja utrzymująca w mocy zaskarżoną decyzję.

(akta kontroli str. 225-235, 2127-2164, 2624-2659)

10. Zakładane cele i rezultaty realizacji zadań objętych badaniem były zróżnicowane i dotyczyły m.in.: opieki medycznej, zabezpieczenia dachu nad głową, zaopatrzenia w żywność i środki czystości, pomocy psychologicznej, wsparcia (m.in. kobiet uwolnionych z niewoli ISIS) w powrocie do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez zakup zwierząt hodowlanych, zapewnienia dostępu do wody, urządzeń sanitarnych i higieny, a także złagodzenia negatywnych skutków kryzysu uchodźczego i promowania dobrego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej.

Według zatwierdzonych przez KPRM sprawozdań, zakładane cele i rezultaty sześciu⁵³ z ośmiu zadań zostały osiągnięte. Natomiast cele i rezultaty nie zostały w pełni osiągnięte w przypadku dwóch zadań. I tak, w sprawozdaniu z realizacji zadania:

- *Pomoc humanitarna oraz aktywizacja do integracji uchodźców i migrantów na wyspie Lesbos i Samos w Grecji*, Caritas Polska podała, że m.in. nie zostało otworzone jedno z dwóch Centrów Obsługi Migrantów i Uchodźców, a opieka medyczna była świadczona w ograniczonym zakresie, ponieważ w trakcie działań nastąpiła konieczność zmiany partnera;
- *Natychmiastowa pomoc wodno-sanitarna dla osób dotkniętych konfliktem, powodzią i/lub epidemią cholery w Sudanie Południowym*, Fundacja Polska Akcja Humanitarna podała, że nie został osiągnięty cel dotyczący zapewnienia dostępu do wody. Trzy próby wywiercenia studni w różnych lokalizacjach nie powiodły się, mimo że analiza geologiczna wykonana przed odwiertami wskazywała szansę powodzenia.

Niewykorzystane kwoty dotacji zleceniobiorcy zwrócili na rachunek bankowy KPRM.

Efekty rzeczowe udzielonych dotacji KPRM weryfikowała m.in. na podstawie dokumentacji otrzymanej do zleceniobiorców, w tym zdjęć i nagrań video.

(akta kontroli str. 253-1139, 1221-1227, 2377-2600, 2676-2702)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁵³ Dotyczy sprawozdań: 163/BBF/17, 292/DOB/18, 495/DOB/18, 497/DOB/18, 533/DOB/18 i 589/DOB/18.

1. Dyrektor Generalny KPRM nie wyznaczył składu Zespołu do rozpatrzenia oferty Fundacji im. Ojca Werenfrieda na realizację zadania publicznego pn. *Leczenie dzieci z Aleppo*, złożonej do KPRM 1 marca 2017 r., na podstawie której 9 marca 2017 r. została podpisana umowa nr 163/BBF/17 o realizację powyższego zadania. Było to niezgodne z § 2 zarządzenia nr 26 Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego⁵⁴. Przepis ten stanowi, że po wpłynięciu do KPRM oferty realizacji zadania publicznego w trybie, o którym mowa w art. 11b udpp, Dyrektor Generalny KPRM wyznacza skład Zespołu, który zgodnie z § 3 ww. zarządzenia, rozpatruje złożoną ofertę z uwzględnieniem przepisów udpp, bada ją pod względem formalnym, analizuje jej merytoryczną zawartość, rekomenduje decyzję w przedmiocie zlecenia realizacji zadania publicznego wskazanego w rozpatrywanej ofercie albo odmowy zlecenia tego zadania.

Zastępca Dyrektora DOB, z upoważnienia Dyrektora Generalnego KPRM, wyjaśnił m.in., że *decyzja o realizacji zadania publicznego w trybie art. 11b udpp (...), w każdym przypadku należy do kompetencji Prezesa Rady Ministrów i nie jest uwarukowana rekomendacją Zespołu ds. oceny ofert. Decyzja o udzieleniu wsparcia przedmiotowemu zadaniu była powodowana koniecznością podjęcia jak najszybszych działań mających na celu ochronę życia i zdrowia dzieci – ofiar wojny w Syrii. Analiza oferty pod względem formalno-prawnym była przeprowadzona przez komórki KPRM przygotowujące projekt zarządzenia PRM o przyznaniu środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa oraz projekt umowy z oferentem.*

NIK nie kwestionuje faktu, że decyzja o realizacji zadania publicznego w trybie art. 11b udpp należy do kompetencji Prezesa Rady Ministrów, wskazuje natomiast, że w przypadku oferty realizacji zadania pn. *Leczenie dzieci z Aleppo* nie przestrzegano przyjętych w KPRM regulacji wewnętrznych.

(akta kontroli str. 14-46, 253-388, 1225-1227, 2295-2307)

2. W umowie nr 163/BBF/17 KPRM nie zobowiązała zleceniobiorcy (Fundacji im. Ojca Werenfrieda) do informowania, że zadanie publiczne jest finansowane ze środków otrzymanych z KPRM. Było to niezgodne z § 8 ust. 1-3 wzoru umowy o realizację zadania publicznego, stanowiącego załącznik nr 3 do rozporządzenia z dnia 17 sierpnia 2016 r. W paragrafie tym zostały wymienione obowiązki i uprawnienia informacyjne, w szczególności zobowiązanie zleceniobiorcy do informowania, że zadanie publiczne jest finansowane/współfinansowane ze środków otrzymanych od zleceniodawcy.

Zastępca Dyrektora DOB, z upoważnienia Dyrektora Generalnego KPRM, wyjaśnił m.in., że *przywołany (...) wzór umowy nie odnosi się wprost do umów zawieranych na podstawie art. 11b udpp. Należy podkreślić, że są to umowy o szczególnym charakterze. Nie są one zawierane w wyniku przeprowadzenia postępowania konkursowego i dotyczą zadań publicznych, których realizacja wyczerpuje przesłanki takie jak ochrona życia, zdrowia lub realizacja szczególnego interesu społecznego lub publicznego. Z tych względów w/w wzór może być stosowany jedynie posiłkowo, a ostateczna umowa powinna być dostosowana do szczególnego charakteru zadania. W przypadku umowy 163/BBF/17 wystarczający w zakresie obowiązków informacyjnych jest zapis § 6 ust. 1 umowy.*

NIK zauważa, że zgodnie z art. 11d udpp, do zadań publicznych zleczanych na podstawie art. 11b tej ustawy stosuje się odpowiednio art. 16 udpp oraz przepisy

⁵⁴ Zmienione zarządzeniem nr 6 Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 2 lutego 2017 r.

wydane na podstawie art. 19 udpp, tj. określające wzór umowy. Natomiast treść § 6 ust. 1 umowy nr 163/BBF/17 wynika z § 8 ust. 4 wzoru umowy o realizację zadania publicznego, stanowiącego załącznik nr 3 do ww. rozporządzenia i nie określa obowiązków informacyjnych zleceniobiorcy, a jedynie upoważnia zleceniodawcę (KPRM) do rozpowszechniania określonych informacji.

(akta kontroli str. 253-388, 1221-1227, 2295-2307)

3. W sześciu umowach⁵⁵ nie zawarto postanowień dotyczących wykonywania części zadania przez podmiot niebędący stroną umowy, mimo tego, że zleceniobiorcy w ofertach realizacji zadania publicznego⁵⁶ wskazywali, że zadanie będą realizować we współpracy z podmiotami trzecimi. Było to niezgodne z § 4 ramowego wzoru umowy o realizację zadania publicznego, stanowiącego załącznik nr 3 do rozporządzenia z dnia 17 sierpnia 2016 r. i rozporządzenia z dnia 24 października 2018 r. W paragrafie tym zostały zawarte postanowienia stosowane w przypadku wykonywania części zadania przez podmiot niebędący stroną umowy, które zawierają zgodę zleceniodawcy na realizację przez zleceniobiorcę określonych działań we współpracy z podmiotem trzecim oraz stanowią, że za działania bądź zaniechania podmiotu trzeciego, zleceniobiorca odpowiada jak za własne. Stosownie zaś do art. 16 ust. 4 udpp, zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, o której mowa w ust. 1, chyba że umowa ta zezwala na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot.

I tak, w ofercie stanowiącej załącznik do umowy nr:

- a) 131/DOB/18 – Caritas Polska wskazała, że *zadanie będzie realizowane bezpośrednio przez dwie parafie rzymskokatolickie*. Aneks nr 1 do ww. umowy, zawartym 17 października 2018 r., zmieniono zapis oferty w tym zakresie na następujący: *Zadanie bezpośrednio będzie realizowane przez Caritas Hellas, która w realizacji działań projektowych będzie wspierana przez dwie parafie rzymskokatolickie (...)*. Do oferty Caritas Polska dołączone zostały listy intencyjne z deklaracją współpracy od Parafii pw. Wniebowzięcia NMP na wyspach Samos i Lesbos, a następnie od Caritas Hellas. W sprawozdaniu Caritas Polska wykazała faktury i rachunki wystawione na ww. partnerów;
- b) 495/DOB/18 – Caritas Polska wskazała, że projekt posiada wsparcie partnerów lokalnych (Towarzystwo Lwa oraz Caritas-Spes Winnica). Do oferty Caritas Polska dołączone zostały listy intencyjne z deklaracją współpracy od Towarzystwa Lwa na Ukrainie i Caritas-Spes Winnica. W sprawozdaniu Caritas Polska wykazała faktury i rachunki wystawione m.in. na ww. partnerów;
- c) 497/DOB/18 – Fundacja Orla Straż wskazała, że projekt realizowany będzie w partnerstwie z lokalną organizacją pozarządową Shengal Charities Organization. Do oferty Fundacji Orla Straż został dołączony list intencyjny z deklaracją współpracy od Shengal Charities Organization. W sprawozdaniu Fundacja wykazała faktury i rachunki wystawione m.in. na ww. partnera;
- d) 533/DOB/18 – Klub Inteligencji Katolickiej wskazał, że partnerem projektu będzie Parafia Rzymsko-Katolicka w Aleppo w Syrii. Do oferty KIK dołączony został list intencyjny z deklaracją współpracy od Parafii Rzymsko-Katolickiej pw. Św. Franciszka z Asyżu. W sprawozdaniu KIK wykazał faktury wystawione m.in. na ww. parafię;

⁵⁵ Umowy nr: 131/DOB/18, 495/DOB/18, 497/DOB/18, 533/DOB/18, 589/DOB/18 i 406/DOB/19.

⁵⁶ Oferta wraz z opisem poszczególnych działań i harmonogramem stanowi załącznik do umowy.

- e) 589/DOB/18 – Fundacja im. Ojca Werenfrieda wskazała, że realizacja zadania oparta jest na współpracy głównie z instytucjami ściśle współpracującymi z Prawosławnym Kościołem Grecji, fundacjami, organizacjami pozarządowymi, organizacjami religijnymi oraz organami administracji rządowej i samorządowej w Grecji (...), zwanymi dalej „Partnerami Greckimi”. W sprawozdaniu Fundacja opisała współpracę z ww. partnerami;
- f) 406/DOB/19 – Klub Inteligencji Katolickiej wymienił podmioty trzecie, które będą realizować poszczególne części zadania.

Zastępca Dyrektora DOB, z upoważnienia Dyrektora Generalnego KPRM, wyjaśnił m.in., że *angażowanie lokalnych organizacji nie jest wyrazem działania we współpracy, (...) ale sposobem aktywizowania lokalnej ludności i tworzeniu na miejscu know how działania pomocowego, jest więc elementem udzielania samej pomocy humanitarnej. (...) Lokalne organizacje nie są odpowiedzialne za działanie, ale są elementem pomagania i budowania struktury pomagania (...)*. Zastępca Dyrektora DOB wskazał również, że przywołany (...) wzór umowy nie odnosi się wprost do umów zawieranych na podstawie art. 11b udpp. Są to umowy o szczególnym charakterze: nie są one zawierane w wyniku postępowania konkursowego i dotyczą zadań publicznych, których realizacja wyczerpuje przesłanki takie jak ochrona życia, zdrowia lub realizacja szczególnego interesu społecznego lub publicznego. Z art. 11d udpp wynika obowiązek odpowiedniego stosowania m.in. przepisów wydanych na podstawie art. 19. Natomiast z art. 11b wynika obowiązek odpowiedniego stosowania do umów zawieranych na tej podstawie m.in. art. 151 ufp, który to przepis, w ust. 2 określa niezbędny zakres umowy. Trzeba też przy tym pamiętać, że interesy KPRM gwarantowane są w tego typu projektach przez normę wyrażoną w przepisie art. 474 kc, zgodnie z którym dłużnik odpowiedzialny jest jak za własne działanie lub za zaniechanie działania i zaniechania osób, z których pomocą zobowiązanie wykonywa, jak również osób, którym wykonanie zobowiązania powierza.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 11d udpp do zadań publicznych zleczanych na podstawie art. 11b tej ustawy stosuje się odpowiednio art. 16 udpp oraz przepisy wydane na podstawie art. 19 udpp, tj. określające wzór umowy. Ponieważ zleceniobiorcy już na etapie składania ofert realizacji zadań publicznych, które to oferty stanowią załącznik do umowy, wskazywali, że zadania będą realizowane we współpracy z podmiotami trzecimi, zdaniem NIK należało wprost zastosować w tym zakresie wzór umowy, określony na podstawie art. 19 udpp w zw. z art. 11d udpp.

Należy również zauważyć, że pomimo tego, że we wzorze umowy o realizację zadania publicznego znajduje się postanowienie, że w zakresie nieuregulowanym umową stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, to jednak we wzorze została wyodrębniona odpowiedzialność zleceniobiorcy za działania bądź zaniechanie działań przez podmiot trzeci. W związku z powyższym, nie znajduje uzasadnienia nieujęcie przez KPRM tej regulacji w zawartych umowach, w celu zabezpieczenia interesu zleceniodawcy. Zlecenie przez organ administracji publicznej realizacji zadania publicznego podlega przede wszystkim przepisom udpp i ufp.

(akta kontroli str. 389-516, 659-921, 1055-1188, 1225-1227, 2377-2399)

4. W czterech z 10 badanych umów zostały wskazane oferty, które zawierały kwoty niezgodne z kwotą dotacji określoną w § 3 ust. 1 umowy oraz z kosztem całkowitym zadania, co było działaniem nierzetelnym. Wynikało to m.in.

z przywołania w umowach ofert, które na dzień podpisania umów były nieaktualne. I tak, w § 1 ust. 1 umowy nr:

- a) 497/DOB/18 wskazano, że zadanie zostało szczegółowo określone w ofercie złożonej 11 czerwca 2018 r., tymczasem kwota dotacji określona w § 3 ust. 1 umowy i koszt całkowity zadania określony w § 3 ust. 5 umowy były zgodne z ofertą z dnia 12 września 2018 r.;
- b) 538/DOB/18 wskazano, że zadanie zostało szczegółowo określone w ofercie złożonej 18 września 2018 r., tymczasem kwota dotacji określona w § 3 ust. 1 umowy (i tym samym koszt całkowity zadania) były zgodne z ofertą z dnia 29 października 2018 r.;
- c) 589/DOB/18 wskazano, że zadanie zostało szczegółowo określone w ofercie złożonej 26 kwietnia 2018 r., tymczasem kwota dotacji określona w § 3 ust. 1 umowy (i tym samym koszt całkowity zadania) były zgodne z ofertą z dnia 25 października 2018 r.;
- d) 425/DOB/19 wskazano, że zadanie zostało szczegółowo określone w ofercie złożonej 3 lipca 2019 r., tymczasem kwota dotacji określona w § 3 ust. 1 umowy (i tym samym koszt całkowity zadania) były zgodne z ofertą z dnia 8 lipca 2019 r.

Zastępca Dyrektora DOB, z upoważnienia Dyrektora Generalnego KPRM, wyjaśnił, że w każdym z czterech przypadków (...) załącznik do umowy stanowi zaktualizowana oferta, w której wartość realizacji zadania zgodna jest z kwotą określoną w §3 umowy.

(akta kontroli str. 764-845, 922-1139, 1189-1216, 2377-2399)

5. Do pięciu umów⁵⁷ nie został załączony zaktualizowany harmonogram działań, mimo, że oferty (stanowiące integralną część umowy) zakładały realizację działań w terminach wcześniejszych niż termin realizacji zadania dopuszczony w § 2 ust. 1 powyższych umów. Było to działaniem nierzetelnym.

I tak, w umowie nr:

- a) 495/DOB/18, zawartej 17 października 2018 r., termin realizacji zadania ustalono na okres od dnia zawarcia umowy do 31 grudnia 2018 r., a oferta Caritas Polska zawierała harmonogram działań od września 2018 r.;
- b) 497/DOB/18, zawartej 19 października 2018 r., termin realizacji zadania ustalono na okres od dnia zawarcia umowy do 31 grudnia 2018 r., a oferta Fundacji Orla Straż zawierała harmonogram działań od września 2018 r.;
- c) 589/DOB/18, zawartej 10 grudnia 2018 r., termin realizacji zadania ustalono na okres od dnia zawarcia umowy do 31 grudnia 2018 r., a oferta Fundacji im. Ojca Werenfrieda zawierała harmonogram działań od listopada 2018 r.;
- d) 406/DOB/19, zawartej 11 września 2019 r., termin realizacji zadania ustalono na okres od dnia podpisania umowy do 31 grudnia 2019 r., a oferta Stowarzyszenia Klub Inteligencji Katolickiej zawierała harmonogram działań od sierpnia 2019 r.;
- e) 425/DOB/19, zawartej 12 września 2019 r., termin realizacji zadania ustalono na okres od 12 września do 31 grudnia 2019 r., a oferta Fundacji im. Ojca Werenfrieda zawierała harmonogram działań od lipca 2019 r.

Zastępca Dyrektora DOB, z upoważnienia Dyrektora Generalnego KPRM, wyjaśnił m.in., że powstałe w przypadku niektórych zadań publicznych rozbieżności pomiędzy zawartą w harmonogramie datą początkową realizacji zadania a datą podpisania umowy wynikają z czasu, jaki upływa pomiędzy

⁵⁷ Umowy nr: 495/DOB/18, 497/DOB/18, 589/DOB/18, 406/DOB/19 i 425/DOB/19.

wpływem oferty a podpisaniem umowy. Przystąpienie do podpisania umowy uzależnione jest od uzyskania akceptacji Szefa KPRM dla wsparcia zadania publicznego, wydania zarządzenia PRM w sprawie przyznania środków z rezerwy budżetu państwa oraz wydania decyzji Ministra Finansów w sprawie dokonania zmian w budżecie państwa. W przypadku, gdy znaczne skrócenie okresu realizacji zadania wymaga zmian w harmonogramie i zakresie rzeczowym, zmiany takie są dokonywane. Nie zawsze jednak jest to celowe, ponieważ niektóre elementy zadania publicznego (zwłaszcza niegenerujące bezpośrednich kosztów, np. spotkania organizacyjne, rekrutacje, zawieranie porozumień z partnerami lokalnymi, analizy) mogą być realizowane przed podpisaniem umowy samodzielnie przez oferenta, nie mogą być natomiast ponoszone wydatki. Na ofercie/zleceniobiorcy leży obowiązek zarządzania projektem w taki sposób, by został on zrealizowany.

Zdaniem NIK, brak aktualnego harmonogramu działań utrudnia zleceniobiorcy wykonywanie zadania, a KPRM nadzór nad jego realizacją.

(akta kontroli str. 659-845, 1055-1216, 1225-1227, 2377-2399)

6. W przypadku pięciu umów⁵⁸ KPRM nie uzgodniła ze zleceniobiorcami sposobu informowania, że realizowane zadanie jest współfinansowane/finansowane ze środków KPRM, pomimo że zleceniobiorca był zobowiązany⁵⁹ do informowania, w sposób uzgodniony z KPRM, o współfinansowaniu/finansowaniu zadania ze środków otrzymanych od zleceniodawcy.

Zastępca Dyrektora DOB, z upoważnienia Dyrektora Generalnego KPRM, wyjaśnił m.in., że w przekazywaniu organizacjom pozarządowym wytycznych na temat upowszechniania informacji o dofinansowaniu danego projektu ze środków publicznych kierowano się przede wszystkim dbałością o zapewnienie możliwie optymalnego skojarzenia przekazanej pomocy z krajem jej pochodzenia - Polską. (...) Kwestia ta była dyskutowana w trybie roboczym z organizacjami pozarządowymi (...). Przedstawiciele organizacji pozarządowych wskazywali na dużą rozpoznawalność międzynarodową znaku Polish Aid. (...) Rozpoznawalny, prosty znak graficzny, jakim jest Polish Aid nie wymaga interpretowania pełnego tekstu lub identyfikowania/rozwijania nieczytelnego skrótu. Jest optymalną i najbardziej efektywną formą promocji polskiej pomocy. Temat oznaczania znakiem Polish Aid projektów humanitarnych KPRM był również dyskutowany, w trybie kontaktów roboczych, pomiędzy DPH a Departamentem Współpracy Rozwojowej MSZ (...). Zastępca Dyrektora DOB dodał również, że wskazane (...) sposoby informowania dotyczyły wszystkich zleceniobiorców. (...) W zdecydowanej większości organizacje pozarządowe zamieszczają na własnych stronach internetowych podsumowania/raporty/sprawozdania z realizowanych działań humanitarnych. Zawsze pojawia się w nich informacja wskazująca na źródło finansowania projektu.

NIK zauważa, że przy realizacji zadań określonych w umowach nr 131/DOB/18, 495/DOB/18, 497/DOB/18, 533/DOB/18, 406/DOB/19, zleceniobiorcy nie stosowali znaku Polish Aid, o którym mowa w wyjaśnieniach. Z przedstawionej w trakcie kontroli dokumentacji fotograficznej z realizacji ww. zadań wynika, że zleceniobiorcy stosowali logo swoje i/lub logo lokalnego partnera. Ponadto, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zleceniobiorcy poinformowali m.in., że nie było sformalizowanego sposobu informowania (zleceniobiorca zadania określonego w umowie nr 497/DOB/18), po podpisaniu umów KPRM nie

⁵⁸ Umowy nr: 131/DOB/18, 495/DOB/18, 497/DOB/18, 533/DOB/18 i 406/DOB/19.

⁵⁹ W § 7 ust. 2 umów nr: 131/DOB/18, 495/DOB/18, 497/DOB/18, 533/DOB/18 oraz w § 6 ust. 2 umowy nr 406/DOB/19.

przekazywała żadnych wytycznych dotyczących sposobu realizacji zadań (zleceniobiorca zadań określonych w umowach nr 533/DOB/18 i 406/DOB/19), a także, że nie było pisemnych wytycznych dotyczących informowania o realizowanym zadaniu. Zapisy umowne naszym zdaniem dostatecznie określały tryb i sposób informowania. Znak Caritas Polska zastosowany w projekcie jednoznacznie identyfikuje udzielaną pomoc z krajem pochodzenia (zleceniobiorca zadań określonych w umowach nr 131/DOB/18 i 495/DOB/18).

(akta kontroli str. 389-516, 659-921, 1140-1188, 2295-2307, 2312-2318, 2377-2399, 2479-2550)

7. KPRM wydłużyła termin na złożenie przez Fundację im. Ojca Werenfrieda sprawozdania z realizacji zadania określonego w umowie nr 163/BBF/17, mimo że termin na sporządzenie i złożenie sprawozdania został określony w art. 18 ust. 1 w zw. z art. 11d udpp oraz w § 8 ust. 1 ww. umowy.

W ostatnim dniu na złożenie sprawozdania, tj. 30 stycznia 2018 r. Dyrektor DOB, Weronika Najda, na wniosek Fundacji wydłużyła⁶⁰ termin na złożenie sprawozdania do 15 lutego 2018 r., tj. o 16 dni. Natomiast zgodnie z art. 18 ust. 1 udpp sprawozdanie z wykonania zadania publicznego określonego w umowie należy sporządzić w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego. W myśl art. 11d udpp, do zadań publicznych zleczanych na podstawie art. 11b udpp stosuje się odpowiednio art. 18 udpp. Stosownie do powyższych przepisów, w § 8 ust. 1 umowy nr 163/BBF/17 postanowiono, że zleceniobiorca składa sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego w terminie 30 dni od dnia zakończenia jego realizacji.

Sprawozdanie zostało sporządzone 13 lutego 2018 r. i do KPRM wpłynęło 14 lutego 2018 r., tj. po terminie określonym w art. 18 ust. 1 w zw. z art. 11d udpp i § 8 ust. 1 umowy nr 163/BBF/17.

Zastępca Dyrektora DOB, z upoważnienia Dyrektora Generalnego KPRM, wyjaśnił m.in., że Dyrektor Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego na prośbę Fundacji im. O. Werenfrieda wydłużył termin złożenia sprawozdania z realizacji zadania publicznego określonego w umowie 163/BBF/17.

(akta kontroli str. 253-388, 1221-1224, 2377-2402)

8. KPRM nierzetelnie zweryfikowała wypełnienie przez Fundację im. Ojca Werenfrieda obowiązku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla zadania realizowanego na podstawie umowy nr 163/BBF/17.

W świetle art. 16 ust. 5 udpp organizacja pozarządowa jest zobowiązana do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy, o której mowa w art. 16 ust. 1 udpp. Obowiązek prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych wynikał także z § 5 ust. 1 umowy nr 163/BBF/17.

W trakcie weryfikacji rozliczenia dotacji (2 marca 2018 r.) KPRM zwróciła się do Fundacji o przesłanie wydruków z ewidencji księgowej i otrzymała je w dniach 11 i 19 marca 2018 r. Na podstawie przedstawionych przez zleceniobiorcę wydruków z systemu finansowo-księgowego NIK ustaliła, że Fundacja nie prowadziła wyodrębnionej ewidencji księgowej dla tego zadania publicznego.

Zastępca Dyrektora DOB, z upoważnienia Dyrektora Generalnego KPRM, wyjaśnił m.in., że 11 marca 2018 r. Fundacja przesłała pocztą elektroniczną ewidencję księgową konta 710-04, 711-01 ze zbiorczą ewidencją realizowanych

⁶⁰ Pismem nr DOB.EFS.5021.3.2018.DK(1).

projektów oraz wyciągi z rachunków bankowych, na których były obroty dotyczące tylko umowy 163/BBF/17. Ponownie 19 marca 2018 r. Fundacja przysłała ewidencję księgową konta 711-01 z zapisami dotyczącymi tylko zadania realizowanego na podstawie umowy 163/BBF/17. Również 23 maja 2018 r. przedłożyła ewidencję księgową konta 751-02 dotyczącą różnic kursowych powyższego projektu.

NIK zauważyła, że przy wydruku zapisów na koncie 711-01 (przesłanym 19 marca 2018 r.) został zawężony okres sprawozdawczy do okresu od 10 marca do 30 maja 2017 r. i tylko z tego względu zapisy dotyczyły jedynie zadania *Leczenie dzieci z Aleppo*. Natomiast 23 maja 2018 r. został przesłany dokument księgowy dotyczący wyłącznie zaewidencjonowania różnic kursowych na koncie 751-02 (po stronie Wn) i na koncie 249-04 (po stronie Ma).

(akta kontroli str. 219-220, 253-388, 1221-1227, 2377-2600)

9. Kontrola NIK wykazała, że 13 czerwca 2018 r. Dyrektor DOB, Weronika Najda, zatwierdziła sprawozdanie z wykonania zadania publicznego pn. *Leczenie dzieci z Aleppo*, realizowanego przez Fundację im. Ojca Werenfrieda na podstawie umowy nr 163/BBF/17 z dnia 9 marca 2017 r., z którego wynikało, że:

a) zadanie było realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, a umowa i załączona do niej oferta nie przewidywały wykonania określonej części zadania przez taki podmiot. W ofercie załączonej do umowy nr 163/BBF/17 Fundacja nie podała informacji, że zadanie publiczne będzie realizowała we współpracy z innymi podmiotami. Umowa nie zawierała zgody na wykonanie zadania przez podmiot niebędący stroną umowy. Stosownie do art. 16 ust. 4 udpp, zadanie publiczne nie mogło być realizowane przez podmiot inny niż Fundacja. Tymczasem, w dniu 12 kwietnia 2017 r., Fundacja zawarła porozumienie z Diecezją katolicką obrządku maronickiego w Tartus w Syrii dotyczące realizacji zadania pn. *Leczenie dzieci z Aleppo*. W porozumieniu Fundacja zobowiązała się do dostarczenia funduszy na pokrycie kosztów leczenia ubogich mieszkańców Syrii, a Diecezja do rozdysponowania tych środków wśród potrzebujących. Ze sprawozdania wynika, że środki przeznaczone na realizację zadania zostały dostarczone w gotówce. Dyrektor DOB, Radosław Podogrocki wyjaśnił, że gotówką w Syrii dysponował biskup z Tartous wraz z osobami z komitetu charytatywnego, który oceniał prośby składane przez Syryjczyków. Ponadto, poświadczenia kwot wykazanych w zestawieniu nr 1 (załączonym do sprawozdania), dokonała siostra zakonna z Parafii Rzymsko-Katolickiej pw. Św. Franciszka z Asyżu (w Aleppo, w Syrii).

NIK zauważyła, że w § 12 ust. 1 pkt 3 umowy nr 163/BBF/17 wskazano, że może ona być rozwiązana przez zleceniodawcę ze skutkiem natychmiastowym w przypadku przekazania przez zleceniobiorcę części lub całości dotacji osobie trzeciej w sposób niezgodny z niniejszą umową;

b) przedstawione wydatki wskazywały na przekroczenie zakresu rzeczowego zadania określonego w umowie. W ofercie Fundacja wskazała zakres rzeczowy zadania: *Leczenie dzieci – ofiary wojny z Aleppo w Syrii (...). Wnioskowana pomoc będzie adresowana do najmłodszych ofiar wojny – dzieci, które wymagają opieki hospitalizacyjnej (...)*. Zakładanym celem realizacji zadania miał być *ratunek życia i zdrowia ofiarom wojny dla około 100 osób/dzieci*. Tymczasem, z zestawienia nr 1 wymienionego w sprawozdaniu wynikało, że 153 z 863 osób, którym sfinansowano koszty udzielonej pomocy medycznej (17,7%) były osobami dorosłymi, zatem ich leczenie nie było objęte zakresem rzeczowym przedmiotowego zadania publicznego. Na leczenie osób dorosłych poniesiono wydatki w wysokości 367 867,71 zł (25,0% kwoty wydatkowanej dotacji);

c) ten sam koszt leczenia, w tym samym czasie, tych samych dwóch osób, został sfinansowany dwukrotnie – dotyczy to pozycji wykazanych w ww. zestawieniu nr 1: L.P.19 i L.P.39 oraz L.P.130 i L.P.622.

W ocenie NIK weryfikacja sprawozdania z realizacji tego zadania publicznego była nierzetelna.

Zastępca Dyrektora DOB, z upoważnienia Dyrektora Generalnego KPRM, odnośnie realizacji zadania przez podmiot niebędący stroną umowy wyjaśnił m.in., że *opieranie się w realizacji projektów o charakterze humanitarnym na organizacjach lokalnych jest nie tylko wskazane, ale czasami jest jedynym sposobem na dotarcie w rejon niektórych katastrof humanitarnych, gdzie polskie organizacje pozarządowe nie mogłyby same dotrzeć, vide Syria. (...) W warunkach konfliktu zbrojnego nie jest możliwe uprzednie i szczegółowe określenie zakresu niezbędnej pomocy humanitarnej, bo musi ona być adekwatna do zdarzeń wynikłych z trwającego konfliktu.*

Odnośnie leczenia dorosłych, Zastępca Dyrektora DOB wyjaśnił m.in., że *biorąc pod uwagę nadzwyczajne okoliczności towarzyszące realizacji projektu oraz wyjaśnienia, jakie złożyła w tej sprawie Fundacja im. Ojca Werenfrieda, KPRM podjęła decyzję o zatwierdzeniu wydatków, które dotyczyły także pomocy poszkodowanym osobom dorosłym. Przedstawiona (...) teza, jakoby leczenie osób dorosłych w ramach projektu „Leczenie dzieci - ofiar wojny z Aleppo w Syrii” nie mogło być finansowane w ramach przedmiotowego zadania publicznego pomija charakterystykę oraz zasady udzielania pomocy humanitarnej, szczególnie w zakresie pomocy medycznej ratującej zdrowie i życie ludzkie. Pomoc humanitarna udzielana jest przez Polskę zgodnie z Europejskim Konsensusem ws. Pomocy Humanitarnej, zasadami Dobrego Świadczenia Pomocy Humanitarnej, a także standardami świadczenia pomocy nakreślonymi przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża oraz Organizację Narodów Zjednoczonych. Jedną z głównych zasad, która wynika z powyższych standardów jest zasada humanitaryzmu, która wskazuje, że każdego człowieka należy traktować w sposób humanitarny w każdych warunkach, czego przejawem jest ratowanie życia i niesienie ulgi w cierpieniu, przy jednoczesnym poszanowaniu jednostki. (...) Zastępca Dyrektora DOB wskazał też na przepisy art. 30 i art. 32 Konstytucji RP, które ustanawiają odpowiednio zasadę nienaruszalności godności człowieka oraz zasadę równości i zakaz dyskryminacji. (...) Tylko w takim kontekście należy interpretować zakres zadania publicznego w tak wrażliwym obszarze jak pomoc humanitarna. Wskazanie leczenia dzieci jest wskazaniem grupy społecznej, do której przede wszystkim ma być adresowana pomoc, ze względu na fakt, że jest to bardzo wrażliwa grupa. Jednakże z takiego zakresu zadania nie można wysuwać wniosku, że jest to zamknięty katalog osób, którym można udzielić pomocy. (...)*

Zastępca Dyrektora DOB zauważył również, że *koordynatorzy projektu informowali, że o pomoc zwracali się np. dorośli wraz z dziećmi, w sytuacji, gdy oboje byli poszkodowani w wyniku działań zbrojnych. Udzielenie w takiej sytuacji pomocy jedynie dziecku i odmówienie jej dorosłemu byłoby nie tylko niehumanitarne, ale powodowałoby dodatkowe napięcia w rejonie i narażałoby zdrowie i życie człowieka. (...) Dodać przy tym trzeba, że przygotowując projekt umowy nie można było przewidzieć wszystkich okoliczności i zdarzeń na miejscu realizacji zadania.*

W odniesieniu do dwukrotnego sfinansowania kosztów leczenia, Zastępca Dyrektora DOB wyjaśnił m.in., że *w obu przypadkach chorobę/formę leczenia podano w różnych brzmieniach. Przy dużej liczbie dokumentów, jakie zostają uwzględnione przy rozliczeniu zadania publicznego, nie jest możliwe*

sprawdzenie ich wszystkich, dlatego do kontroli i analizy dokumentów dobierana jest próba, która poddawana jest szczegółowej weryfikacji.

NIK nie kwestionuje, że w warunkach konfliktu zbrojnego nie zawsze jest możliwe uprzednie i szczegółowe określenie zakresu niezbędnej pomocy humanitarnej. NIK zauważa, że w trakcie realizacji zadania strony umowy nr 163/BBF/17 mogły zawrzeć aneks, który zmieniałby zakres rzeczowy zadania i pozwalałby na wykonanie określonej części zadania przez podmiot niebędący stroną umowy. Ponadto, NIK zauważa, że w 2017 r. Fundacja im. Ojca Werenfrieda, poza zadaniem pn. *Leczenie dzieci z Aleppo*, realizowała także zadanie pn. *Pomoc medyczna dla Syrii*, na które otrzymała od KPRM dotację w wysokości 4 mln zł i w ramach którego leczyła osoby dorosłe.

Zauważyć trzeba, że zgodnie z art. 152 ust. 3 ufp w przypadku stwierdzenia na podstawie rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent części budżetowej określa, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa.

(akta kontroli str. 219-220, 253-388, 1221-1227, 2372-2600, 2703-2763)

10. *Zatwierdzenie rozliczenia siedmiu dotacji udzielonych na realizację zadań publicznych po upływie od 77 do 215 dni od dnia wpływu do KPRM sprawozdania z wykonania zadania⁶¹. Było to niezgodne z art. 152 ust. 2 ufp, który stanowi, że zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, w przypadku dotacji na realizację zadania za granicą powinno nastąpić w terminie 60 dni od dnia jego przedstawienia.*

Zastępca Dyrektora DOB, z upoważnienia Dyrektora Generalnego KPRM, wyjaśnił m.in., że weryfikacja sprawozdań złożonych przez beneficjentów odbywa się bez zbędnej zwłoki, a ich zatwierdzanie następuje w pierwszym możliwym terminie, po sprawdzeniu przedstawionej dokumentacji, odebraniu wyjaśnień od beneficjentów, ewentualnie przeprowadzeniu kontroli na miejscu (...). Zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym w nauce prawa administracyjnego organ, który udzielił dotacji, powinien najpierw dokonać analizy i sprawdzenia przedstawionego mu rozliczenia. Zatwierdzenie rozliczenia dotacji oznacza więc weryfikację poprawności przedstawionego rozliczenia. Weryfikacja ta może prowadzić do stwierdzenia poprawności rozliczenia (...) albo zakwestionowania jego poprawności i żądania w związku z tym dodatkowych dokumentów albo wprowadzenia korekt (zob. wyr. WSA w Łodzi z 20.9.2016 r., I SA/Łd 322/16, w którym Sąd zgodził się z tezą, że w sprawach dotacji na realizację zadania publicznego należy przyjąć istnienie obowiązku współpracy beneficjentów z organami udzielającymi dotacji, a tym samym skoro organ żąda wyjaśnień i dokumentów, to strona jest zobowiązana współpracować z organem administracji publicznej i udostępnić dowody, które tylko ona może przedstawić). Zastępca Dyrektora DOB podniósł również, że art. 152 ust. 2 ufp nie formułuje bezwzględnego nakazu dokonania rozliczenia dotacji w terminie 60 dni (Ustawodawca w odniesieniu do rozliczenia dotacji stwierdza jedynie, że powinno ono nastąpić w terminie 60 dni). Przyjęcie przeciwnego założenia

⁶¹ Sprawozdanie z wykonania zadania określonego w umowie nr: 163/BBF/17 wpłynęło 14 lutego 2018 r. i zostało zatwierdzone 13 czerwca 2018 r., tj. po 119 dniach; 292/DOB/18 wpłynęło 30 stycznia 2019 r. i zostało zatwierdzone 25 czerwca 2019 r., tj. po 146 dniach; 495/DOB/18 wpłynęło 30 stycznia 2019 r. i zostało zatwierdzone 28 maja 2019 r., tj. po 118 dniach; 497/DOB/18 wpłynęło 1 lutego 2019 r. i zostało zatwierdzone 2 sierpnia 2019 r., tj. po 182 dniach; 533/DOB/18 wpłynęło 30 stycznia 2019 r. i zostało zatwierdzone 17 kwietnia 2019 r., tj. po 77 dniach; 538/DOB/18 wpłynęło 31 stycznia 2019 r. i zostało zatwierdzone 3 września 2019 r., tj. po 215 dniach; 589/DOB/18 wpłynęło 24 stycznia 2019 r. i zostało zatwierdzone 18 czerwca 2019 r., tj. po 145 dniach.

prowadziłoby do sprzecznego z ratio legis tego przepisu wniosku, że rozliczenie dotacji powinno odbywać się bez względu na to czy organ stwierdził prawidłowość jej wydatkowania. Byłoby to fundamentalnie sprzeczne z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 152 ust. 2 ufp dysponent części budżetowej ma obowiązek zatwierdzić rozliczenie dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym. Jeżeli realizacja zadania miała miejsce za granicą, powinno ono nastąpić w terminie 60 dni od dnia przedstawienia rozliczenia przez zobowiązaną do tego jednostkę. Oznacza to, że obowiązkiem dotującego jest przeprowadzenie w tym terminie merytorycznej, formalnej i rachunkowej kontroli dokumentów przedłożonych przez podmiot dotowany, w tym wyjaśnienie z nim wszelkich wątpliwości. Wyniki tak ustalonego rozliczenia stanowią podstawę ewentualnego ustalenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu państwa. Jednocześnie NIK nie kwestionuje, że terminy określone w art. 152 ust. 2 ufp są terminami instrukcyjnymi, co oznacza, że czynność dokonana po upływie terminu jest skuteczna. Należy jednak zauważyć, że nieprzestrzeganie jednoznacznych, powszechnie obowiązujących przepisów prawa, tj. art. 152 ust. 2 ufp powoduje naruszenie elementarnego ładu finansów publicznych.

Ponadto NIK zauważa, że obowiązująca w KPRM procedura nr A1.9.2 dotycząca m.in. weryfikacji i zatwierdzania sprawozdań z realizacji zadań publicznych, o których mowa w art. 11b udpp, nie określa w jakim terminie poszczególne komórki organizacyjne KPRM mają dokonać weryfikacji sprawozdania z wykonania zadania publicznego (pod względem rzeczowym i finansowym), tak by rozliczenie dotacji mogło nastąpić w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp, ani na czym dokładnie ta weryfikacja ma polegać. W pkt 10 procedury nr A1.9.2, wskazano działanie pn. *Weryfikacja sprawozdania (częściowego lub końcowego) z realizacji zadania publicznego*, w opisie którego podano jedynie: *Analiza rzeczowa i rachunkowa sprawozdania*, a jako podmioty wykonujące działanie wskazano: *Naczelnik Wydziału Wdrażania Funduszy Europejskich w DOB* bądź *wyznaczona osoba – we współpracy DP, BB-F*. Dyrektor DOB, Radosław Podogrocki, wyjaśnił m.in., że *nie zidentyfikowano potrzeby opracowania i wdrożenia odrębnej procedury dotyczącej weryfikacji sprawozdań z realizacji zadań publicznych. (...) Weryfikacja sprawozdań odbywa się zgodnie z kompetencjami poszczególnych komórek organizacyjnych KPRM wynikającymi z Regulaminu Organizacyjnego KPRM.*

(akta kontroli str. 14-46, 253-1139, 1221-1227, 2377-2399, 2703-2763)

OCENA CZĄSTKOWA

Według zatwierdzonych przez KPRM sprawozdań, zakładane cele zadań objętych kontrolą zostały osiągnięte, z wyjątkiem dwóch przypadków, w których realizację celów uniemożliwiły czynniki obiektywne. Na zadania objęte kontrolą, KPRM przekazała zleceńbiorcom środki finansowe w wysokości i w terminach wynikających z umów. Jednakże, w ocenie NIK, KPRM nie w pełni prawidłowo wywiązała się z obowiązków w zakresie zlecenia zadań publicznych. NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące nieprzestrzegania przepisów udpp i ufp oraz regulacji wewnętrznych przyjętych w KPRM, a także nierzetelnego działania przy rozpatrywaniu ofert, zawieraniu i rozliczaniu umów. W opinii NIK były one następstwem niewystarczającego nadzoru nad zlecaniem przez KPRM zadań dotyczących pomocy humanitarnej i ich rozliczaniem.

IV. Wnioski

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

1. Blokowanie środków publicznych niezwłocznie po stwierdzeniu braku możliwości ich wykorzystania w danym roku budżetowym.
2. Przekazywanie do MSZ rzetelnych danych dotyczących zrealizowanych przez KPRM zadań z zakresu pomocy humanitarnej.
3. Uzgadnianie z Ministrem Spraw Zagranicznych założeń wydatkowania przez KPRM środków na pomoc humanitarną.
4. Rozpatrywanie ofert realizacji zadania publicznego zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi.
5. Zawieranie w umowach o realizację zadania publicznego postanowień regulujących realizację części zadania przez podmiot trzeci w sytuacji, gdy zleceniobiorca wskazał w ofercie zamiar takiej współpracy oraz postanowień zobowiązujących zleceniobiorcę do informowania, że zadanie jest finansowane ze środków zlecniodawcy.
6. Wskazywanie w umowach o realizację zadania publicznego właściwej oferty zawierającej szczegółowy opis zadania oraz załączanie do umów o realizację zadania publicznego zaktualizowanych harmonogramów działań.
7. Dokonywanie zmian postanowień umów o realizację zadania publicznego z zachowaniem formy pisemnej.
8. Uzgadnianie ze zleceniobiorcami sposobu informowania, że realizowane zadanie publiczne jest finansowane ze środków KPRM lub środków polskich.
9. Niedokonywanie zmiany określonego w przepisach prawa terminu na sporządzenie przez zleceniobiorcę sprawozdania z wykonania zadania publicznego.
10. Rzetelne weryfikowanie sprawozdań z wykonania zadania publicznego oraz otrzymanej dokumentacji, pod względem zgodności realizacji zadania z postanowieniami umowy.
11. Zatwierdzanie rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp.
12. Rozważenie skorzystania z przewidzianego w umowie o realizację zadania publicznego uprawnienia do przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykonania zadania, realizowanego na podstawie umowy nr 163/BBF/17, w celu ustalenia kwalifikowalności wydatków.
13. Wzmocnienie nadzoru nad rozpatrywaniem ofert realizacji zadania publicznego dotyczących pomocy humanitarnej, zawieraniem i realizacją umów oraz zatwierdzaniem rozliczenia dotacji.

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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 7 lutego 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Tadeusz Dziuba

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej
Najwyższej Izby Kontroli
Bogdan Skwarka

.....
podpis