



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.002.02.2023

**Pan  
Kamil Gil  
Prezes Zarządu  
Fundacji Inicjatyw Społecznych  
„Sapere Aude”**  
Fundacja Inicjatyw Społecznych  
„Sapere Aude”  
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 40/1  
50-033 Wrocław

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.217.2023  
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli  
z dnia 8 marca 2024 r.

D/23/505 – „Udzielanie, wykorzystanie i rozliczanie środków wsparcia finansowego z wybranych programów realizowanych przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego”

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Fundacja Inicjatyw Społecznych „Sapere Aude” <sup>1</sup> , ul. Marszałka J. Piłsudskiego 40/1 50-033 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kamil Gil, Prezes Zarządu Fundacji od 2 grudnia 2022 r. <sup>2</sup> W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none"><li>– Szymon Morga, Prezes Zarządu Fundacji od 1 grudnia 2021 r. do 2 grudnia 2022 r.<sup>3</sup>,</li><li>– Mariusz Tomczak Prezes Zarządu Fundacji od 31 grudnia 2020 r. do 1 grudnia 2021 r.<sup>4</sup>,</li><li>– Jakub Michalski Prezes Zarządu Fundacji od 15 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.<sup>5</sup></li></ul>
Zakres przedmiotowy kontroli	Wnioskowanie o dotacje oraz realizacja i rozliczanie umów o dotacje projektów finansowanych ze środków otrzymanych z Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Efekty udzielonego wsparcia.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia kontroli <sup>6</sup> , z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>7</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Radosław Kujawiński, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWR/84/2023 z 30 maja 2023 r. oraz nr LWR/169/2023 z 5 października 2023 r.; 2. Dominik Kosenda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/94/2023 z 30 maja 2023 r. oraz nr LWR/167/2023 z 5 października 2023 r.; 3. Angelika Gagon, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/90/2023 z 30 maja 2023 r. oraz nr LWR/168/2023 z 5 października 2023 r.

(akta kontroli: t. I, str. 1-3; t. V, str. 399-401)

<sup>1</sup> Dalej: Fundacja. Zgodnie z wpisami w Krajowym Rejestrze Sądowym, Fundacja działała także pod nazwą Fundacja Sapere Aude (do 31 marca 2021 r.) oraz Fundacja Tworzywo (do 2 września 2020 r.).

<sup>2</sup> Dalej: Prezes.

<sup>3</sup> Dalej: Prezes w okresie od 1 grudnia 2021 r. do 2 grudnia 2022 r.

<sup>4</sup> Dalej: Prezes w okresie od 31 grudnia 2020 r. do 1 grudnia 2021 r.

<sup>5</sup> Dalej: Prezes w okresie od 15 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.

<sup>6</sup> Tj. do 24 października 2023 r.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Fundacji w zakresie realizacji i rozliczania czterech umów o dotacje projektów finansowanych ze środków publicznych w łącznej wysokości 1 964,2 tys. zł otrzymanych z Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego<sup>9</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę uzasadnia skala, waga i charakter stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości, które polegały na:

- sfinansowaniu i rozliczeniu ze środków publicznych pochodzących z dotacji wydatków w łącznej wysokości 266,9 tys. zł, które nie były kwalifikowalne, gdyż nie zostały właściwie udokumentowane,
- sfinansowaniu i rozliczeniu ze środków publicznych pochodzących z dotacji wydatków w łącznej wysokości 37,9 tys. zł, które nie były kwalifikowalne, gdyż w okresie kwalifikowalności nie uzyskano z nich efektów,
- wykazaniu w sprawozdaniu z realizacji jednego z zadań kwoty o 1,0 tys. zł wyższej, niż wynikająca z ewidencji księgowej, co przy jednoczesnym braku zwrotu tej kwoty do NIW oznaczało pobranie dotacji w nadmiernej wysokości,
- niegospodarnym wydatkowaniu środków publicznych pochodzących z dotacji w wysokości 8,0 tys. zł na szkolenie, które trwało ok. 1,5 godziny,
- reprezentowaniu i składaniu oświadczeń woli w imieniu Fundacji w związku z wydatkowaniem środków publicznych pochodzących z dotacji w sposób niezgodny z wymogami Statutu Fundacji,
- dokonywaniu wydatków ze środków publicznych pochodzących z dotacji z opóźnieniem wynoszącym od pięciu do 67 dni względem terminów wynikających z dowodów księgowych, co naruszało art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>10</sup>,
- opisywaniu dowodów księgowych dokumentujących wydatkowanie środków publicznych pochodzących z dotacji z naruszeniem wymogów wynikających z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>11</sup>,
- składaniu w NIW sprawozdań częściowych z realizacji trzech z czterech realizowanych zadań, finansowanych ze środków publicznych pochodzących z dotacji, z przekroczeniem terminu określonego w umowach o dofinansowanie.

Powyższej oceny nie zmienia fakt, że założone rezultaty realizowanych przedsięwzięć, w przypadku zadania zakończonego w 2021 r., zostały osiągnięte<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>9</sup> Dalej: NIW.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej także: uor.

<sup>12</sup> Trzy pozostałe zadania pozostały w realizacji.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

**Wnioskowanie o dotacje oraz realizacja i rozliczanie umów o dotacje projektów finansowanych ze środków otrzymanych z Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Efekty udzielonego wsparcia.**

Opis stanu faktycznego

Fundacja została zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>13</sup> 25 września 2015 r. Do celów jej działalności – zgodnie ze statutem<sup>14</sup> – należało m.in. rozwijanie i umacnianie postaw nastawionych na aktywne współdziałanie w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i promowanie historycznego wizerunku państwa polskiego; prowadzenie dialogu społecznego na tematy polityczne, kulturalne i naukowe; wspieranie działań na rzecz rozwoju gospodarczego Polski, w szczególności poprzez zwiększanie zakresu wolności gospodarczej; promowanie, zwłaszcza wśród młodzieży, idei praworządności w duchu zasad wolnorynkowych; propagowanie idei samorządności; działanie na rzecz pogłębienia demokracji; rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; skupianie wokół idei Fundacji szerokiego lobby twórców, krytyków sztuki, przedstawicieli sfery kultury, oświaty i edukacji, prawa i nauki oraz mediów.

(akta kontroli: t. I, str. 10-112, 445-454)

W okresie objętym kontrolą Fundacja realizowała cztery zadania/projekty, finansowane ze środków otrzymanych z NIW, tj.:

- 1) „Interdyscyplinarna analiza międzynarodowych rozwiązań z zakresu nowoczesnego zarządzania aglomeracjami i ośrodkami miejskimi z uwzględnieniem narzędzi technologicznych i socjologicznych”<sup>15</sup> (w latach 2020-2021);
- 2) „Zaproś nas do swojego miasta! – kampania informacyjna promująca wolontariat oraz działalność trzeciego sektora w Polsce”<sup>16</sup> (w latach 2022-2024);
- 3) „fuNGO – rozwiń siebie i organizację!”<sup>17</sup> (w latach 2022-2024) oraz
- 4) „Rządzimy się sami! – małe granty na wielkie sprawy”<sup>18</sup> (w latach 2022-2023).

Na realizację ww. projektów Fundacji przyznano łącznie 1 964,2 tys. zł, w tym 640,4 tys. zł ze środków Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO<sup>19</sup>, 160,0 tys. zł ze środków Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030<sup>20</sup>, oraz 1 163,8 tys. zł ze środków Rządowego Programu Fundusz Młodzieżowy na lata 2022–2033<sup>21</sup>.

(akta kontroli: t. I, str. 444)

<sup>13</sup> Dalej: KRS.

<sup>14</sup> W brzmieniu ujawnionym w KRS 31 marca 2021 r.

<sup>15</sup> Dalej także: projekt Interdyscyplinarna analiza.

<sup>16</sup> Dalej także: projekt Zaproś nas.

<sup>17</sup> Dalej także: projekt fuNGO.

<sup>18</sup> Dalej także: projekt Rządzimy się sami.

<sup>19</sup> Program przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 104/2018 z dnia 7 sierpnia 2018 r. i zmieniony uchwałą Rady Ministrów nr 179/2020 z dnia 8 grudnia 2020 r. *zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pod nazwą „Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO”, a następnie uchwałą Rady Ministrów nr 154/2021 z dnia 25 listopada 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego; początkowo funkcjonujący pod nazwą Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO.*

<sup>20</sup> Program przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 194/2020 z dnia 22 grudnia 2020 r. i zmieniony uchwałą Rady Ministrów nr 154/2021 z dnia 25 listopada 2021 r. *zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a następnie uchwałą Rady Ministrów nr 128/2022 z dnia 8 czerwca 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pod nazwą „Rządowy Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021–2030”; początkowo funkcjonujący pod nazwą Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021–2030.*

<sup>21</sup> Program przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 159/2022 z dnia 19 lipca 2022 r. *w sprawie przyjęcia programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pod nazwą „Rządowy Program Fundusz Młodzieżowy na lata 2022–2033”.*

## Projekt *Interdyscyplinarna analiza*

W terminie określonym w *Regulaminie konkursu Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO. Priorytet 4 Rozwój instytucjonalny think tanków obywatelskich – Edycja 2020* (tj. do 15 kwietnia 2020 r.) Fundacja złożyła wniosek pełny w konkursie. Został on pozytywnie zweryfikowany (formalnie i merytorycznie), w wyniku czego 16 października 2020 r. zawarto umowę nr PROO4/20/2020 na realizację w okresie od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. zadania pn. „Interdyscyplinarna analiza międzynarodowych rozwiązań z zakresu nowoczesnego zarządzania aglomeracjami i ośrodkami miejskimi z uwzględnieniem narzędzi technologicznych i socjologicznych”. Umowa przewidywała przekazanie Fundacji na jego realizację dotacji celowej w łącznej wysokości 294,4 tys. zł (102,8 tys. zł w 2020 r. i 191,6 tys. zł w 2021 r.).

Pozyskane z NIW środki wydatkowano m.in. na: [1] uposażenie koordynatora Fundacji (90,0 tys. zł), [2] uposażenie specjalisty ds. pozyskiwania funduszy Fundacji (36,0 tys. zł), [3] wynajem sal na potrzeby prac think-tanku (10,8 tys. zł), [4] wyposażenie biura (25,0 tys. zł), [5] środki na kampanie reklamowe w mediach społecznościowych (13,0 tys. zł), [6] publikację sześciu raportów/opracowań think-tanku (30,0 tys. zł), [7] promocję sześciu raportów/opracowań think-tanku (17,1 tys. zł), [8] promocję rekrutacji do Fundacji (29,2 tys. zł), [9] księgowość Fundacji (9,0 tys. zł).

(akta kontroli: t. I, str. 177-225)

Z realizacji tego zadania Fundacja, dochowując terminów określonych w umowie, złożyła w NIW: 13 stycznia 2021 r. sprawozdanie częściowe za 2020 r. (w którym wskazano, że wydatkowano 96,6 tys. zł, co stanowiło 94,0% wydatków przekazanych na 2020 r.) oraz sprawozdanie końcowe 28 stycznia 2022 r. (w którym wskazano, że wydatkowano 177,9 tys. zł, co stanowiło 93,0% wydatków przekazanych na 2021 r.). W sprawozdaniu końcowym Fundacja wykazała, że osiągnięto w 100% wszystkie zakładane wskaźniki realizacji zadania, którymi były: [1] nawiązanie 20 partnerstw z podmiotami komercyjnymi, [2] podpisanie 10 listów intencyjnych z organizacjami pozarządowymi, [3] stworzenie i opublikowanie sześciu raportów<sup>22</sup> z prac zespołu think-tanku Fundacji, [4] podpisanie 20 umów wolontariackich, [5] funkcjonowanie 10 klubów Fundacji, [6] dokonanie odczytu dot. działalności Fundacji, [7] stworzenie sześciu raportów opisujących efektywność przeprowadzonych medialnych kampanii informacyjnych promujących działania Fundacji, [8] zawarcie umowy współpracy dot. prac B+R.

(akta kontroli: t. I, str. 226-246)

W terminach określonych w umowie dokonano zwrotu niewykorzystanych środków dotacji (6,2 tys. zł w 2020 r. oraz 13,7 tys. zł w 2021 r.).

(akta kontroli: t. I, str. 247-248)

Sfinansowane ze środków dotacji wydatki na świadczone w 2021 r. usługi koordynatora Fundacji oraz specjalisty ds. pozyskiwania funduszy Fundacji w ramach ww. projektu nie zostały udokumentowane w sposób umożliwiający uznanie tych wydatków za kwalifikowalne, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I, str. 249-272, 411-429)

Podczas realizacji projektu prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową zadania (konto 501), co było zgodne z § 5 ust. 1 ww. umowy. Wartość wydatków zaksięgowanych na tym koncie nie odpowiadała jednak wartości wydatków rozliczonych w ramach zadania. Ponadto w ewidencji księgowej wykazano numery dokumentów (rozliczonych w sprawozdaniu przekazanym i zaakceptowanym przez

<sup>22</sup> „Czy jakość będzie czy „jakoś to będzie”. Efekty funkcjonowania systemu zarządzania jakością w urzędach samorządu terytorialnego”; „Organizacja pozarządowe we Wrocławiu”; „Prosty język w administracji publicznej w Polsce”; „Transport Dolnego Śląska”; „Wpływ uczelni wyższych na rozwój aglomeracji wrocławskiej” oraz „Współpraca z uczelniami wyższymi jako oś napędowa rozwoju smart city – przykład Uniwersytetu Wrocławskiego i miasta Wrocław”.

NIW), których nie przedłożono w toku kontroli. Więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I, str. 4-9, 123-443)

Jednym z rezultatów zadania było pozyskanie do Fundacji 20 wolontariuszy. Poza zawarciem z nimi umów, nie dokumentowano działań podejmowanych przez poszczególnych wolontariuszy. Prezes wyjaśnił, że zawarcie umów wolontariackich wpłynęło bezpośrednio na rozwój kadr i potencjału Fundacji. Jak dodał – w tym zakresie należy rozumieć spełnienie wskaźnika w rozumieniu czego efektem miało być podpisanie 20 umów wolontariackich, co zostało wypełnione.

(akta kontroli: t. II, str. 1-436; t. V, str. 346-349)

W wyniku realizacji zadania zawarto także 20 umów partnerskich. Zdaniem Prezesa wpłynęło to bezpośrednio na rozwój sieci kontaktów Fundacji i pozwoliło na rozwój działalności poprzez dostęp do zasobów komercyjnych. Podmioty z którymi zawarto ww. umowy, świadczyły na rzecz Fundacji usługi w trakcie realizacji zadania. Prezes wskazał, że w tym zakresie należy rozumieć spełnienie wskaźnika w rozumieniu czego efektem miało być podpisanie 20 umów partnerskich. Jeden z partnerów przed zawarciem umowy pełnił funkcję Prezesa Zarządu Fundacji, a inny – po zawarciu takiej umowy – pełnił funkcję Wiceprezesa Zarządu Fundacji.

(akta kontroli: t. II, str. 8-15; t. V, str. 346-349)

Kolejnym z efektów realizacji zadania było podpisanie 10 listów intencyjnych z organizacjami pozarządowymi. Zdaniem Prezesa bezpośrednio wpłynęło to na rozwój sieci kontaktów Fundacji i pozwoliło na rozwój działalności poprzez dostęp do zasobów innych organizacji. W dwóch przypadkach listy intencyjne podpisano z podmiotami posiadającymi siedzibę przy ul. Piłsudskiego 40/1 we Wrocławiu, tj. w tym samym lokalu, co Fundacja.

NIK zauważa, że ww. osiągnięte przez Fundację rezultaty projektu były zgodne z jego założeniami. Wątpliwości budzi jednak, czy założenia te spełniały wszystkie powszechnie uznawane kryteria wyznaczania celów projektowych według metody SMART<sup>23</sup>. Jakkolwiek ww. rezultaty były konkretne, mierzalne, osiągalne i określone w czasie, to pozostaje pytanie o ich istotność. Według Izby za istotne powinny być uznawane rzeczywiste efekty pracy wolontariuszy oraz współpracy z innymi organizacjami, a nie sam fakt zawarcia umów w tym zakresie, gdyż dopiero wówczas możliwe byłoby dokonanie miarodajnej oceny efektywności wydatkowania środków publicznych, co w przypadku realizowania zadań finansowych z takich środków należy uznać za niezbędne z punktu widzenia zasad finansów publicznych.

(akta kontroli: t. II, str. 6-7; t. V, str. 346-349)

Podczas realizacji projektu Fundacja wydatkowała 15,0 tys. zł za skład graficzny oraz promocję raportów Fundacji na rzecz podmiotu mającego siedzibę przy ul. Piłsudskiego 40/1 we Wrocławiu (tj. w tym samym lokalu, co Fundacja), od którego wynajmowała także powierzchnię biurową. Jedynym śladem rewizyjnym zrealizowanej usługi była faktura (wystawiona przez ww. podmiot), na rewersie której wskazano, że 7,5 tys. zł wydatkowano na promocję raportów think-tanku oraz 7,5 tys. zł na publikację raportów opracowań think-tanku. Przedstawiony opis nie został opatrzony podpisem osoby go dokonującej. W związku z tym, że nie zawarto pisemnej umowy z ww. podmiotem, z tak przeprowadzonej i udokumentowanej transakcji nie można było wywieść, w jaki sposób miała następować promocja tych raportów, w jaki sposób i gdzie je planowano publikować oraz na czym miał polegać skład graficzny – w odniesieniu do działań faktycznie wykonanych.

(akta kontroli: t. I, str. 353-354)

<sup>23</sup> Ang. *specific* (konkretny), *measurable* (mierzalny), *achievable* (osiągalny), *relevant* (istotny), *time-bound* (określony w czasie).

## Projekt Zaproś nas

W terminie określonym w *Regulaminie konkursu Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO. Priorytet 1a Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego – Edycja 2022* (tj. do 12 stycznia 2022 r.) Fundacja złożyła wniosek wstępny w konkursie. Został on pozytywnie zweryfikowany (formalnie i merytorycznie), w wyniku czego został zakwalifikowany do etapu wniosków pełnych. Złożony wniosek pełny uzyskał pozytywną ocenę formalną i merytoryczną, w związku z czym 16 grudnia 2022 r. zawarto umowę nr 92/PROO/1a/2022 na realizację w okresie od 1 października 2022 r. do 31 grudnia 2024 r. zadania pn. „Zaproś nas do swojego miasta! – kampania informacyjna promująca wolontariat oraz działalność trzeciego sektora w Polsce”. Umowa przewidywała przekazanie Fundacji na realizację tego zadania dotacji celowej w łącznej wysokości 406,0 tys. zł (300,0 tys. zł w 2022 r., 46,0 tys. zł w 2023 r. i 60,0 tys. zł w 2024 r.).

(akta kontroli: t. III, str. 3-70)

Z realizacji zadania w 2022 r. Fundacja, złożyła w NIW: 31 stycznia 2023 r. sprawozdanie częściowe za 2022 r., podczas gdy termin na powyższe upływał 14 stycznia 2023 r. Więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. III, str. 88-95)

W ww. sprawozdaniu Fundacja wykazała, że osiem z 12 zakładanych wskaźników rezultatu publicznego osiągnięto w 100%, a pozostałe cztery nie zostały osiągnięte. Średni poziom osiągnięcia wartości wskaźników (zgodnie z wyliczeniem formularza sprawozdania) wyniósł 88,9%.

W sprawozdaniu wskazano także, że wydatkowano 295,2 tys. zł (98,4% środków przekazanych na 2022 r.). Zwrotu niewykorzystanych środków dotacji w wysokości 4,8 tys. zł dokonano w terminie tj. 16 stycznia 2023 r.<sup>24</sup>.

(akta kontroli: t. III, str. 88-95)

W toku realizacji projektu prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową zadania (konto 504), co było zgodne z § 5 ust. 1 ww. umowy.

(akta kontroli: t. III, str. 98-133)

Sfinansowane ze środków dotacji wydatki na świadczone w 2022 r. i 2023 r. usługi koordynatora Fundacji w łącznej kwocie 38,3 tys. zł nie zostały udokumentowane w sposób umożliwiający uznanie tych wydatków za kwalifikowalne, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. III, str. 135-150, 300-319)

W czterech przypadkach środki z dotacji wydatkowano zanim zostały wystawione dowody księgowe stanowiące podstawę do ich poniesienia i rozliczenia. Mimo to wydatki rozliczono i uwzględniono w sprawozdaniu złożonym w NIW. Dodatkowo, dokumentujące te wydatki dowody księgowe zostały wystawione w 2023 r., podczas gdy dotyczyły działań przewidzianych do realizacji w 2022 r. Więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. III, str. 197-198, 201-203, 300-302)

Na podstawie faktury nr 3/12/2022 z 21 grudnia 2022 r. Fundacja wydatkowała środki dotacji w wysokości 16,2 tys. zł na usługę promocji wydarzeń Fundacji w mediach społecznościowych i mediach tradycyjnych. Z wykonawcą nie zawarto pisemnej umowy w tej sprawie. Z wyjaśnień Prezesa wynikało, że dowodem wykonania usługi jest wykorzystanie jej rezultatów w raporcie medialnym. Był to wydruk składający się z 32 stron w formacie A4, zawierających informacje w formie 31 postów zamieszczonych na profilu Fundacji w jednym z serwisów społecznościowych. Trzy z nich (9,7%) dotyczyły informacji związanych z przedmiotowym zadaniem, natomiast

<sup>24</sup> W pierwszym dniu roboczym po upływie umownego terminu zwrotu – 15 stycznia 2023 r., który przypadał w niedzielę. Zgodnie z art. 115 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm., dalej: kc), jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

pozostałe to: życzenia z okazji nadchodzących Świąt Bożego Narodzenia, spotkania podczas którego osoby współpracujące z Fundacją obejrzały mecz finałowy Mistrzostw Świata w piłce nożnej czy życzenia dla nauczycieli z okazji Dnia Edukacji Narodowej. Przedmiotowy raport medialny stanowił źródło danych służących do pomiaru wskaźnika „Promocja wydarzeń wyjazdowych” oraz „Promocja działalności Fundacji”.

(akta kontroli: t. III, str. 187-188, 227-258, 295-299; t. V, str. 346-349)

Na podstawie faktury nr 99/2022 z 31 grudnia 2022 r. Fundacja wydatkowała środki dotacji w wysokości 8,8 tys. zł za zrealizowanie usług graficznych. Z wykonawcą nie zawarto pisemnej umowy w tej sprawie. Z wyjaśnień Prezesa wynikało, że dowodem wykonania usługi jest wykorzystanie jej rezultatów w raporcie medialnym, a wykonawca przygotował materiały promocyjne w postaci grafik, które były niezbędne do wyprodukowania namiotu promocyjnego.

(akta kontroli: t. III, str. 195-186, 295-299; t. V, str. 346-349)

Do czasu kontroli rezultatem projektu było zawarcie umów z wolontariuszami. W 2022 r. zawarto osiem takich umów, w tym dwie z byłymi członkami Zarządu Fundacji, a jedną z wykonawcą strony internetowej Fundacji, świadczącym tę usługę w ramach projektu *Rządzimy się sami*. Podpisano również cztery listy intencyjne z organizacjami pozarządowymi.

(akta kontroli: t. III, str. 208-211, 222-223, 259-265; t. V, str. 346-349)

### **Projekt fuNGO**

W terminie określonym w *Rządowym Programie Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030. Priorytet 4 Wzmocnienie kompetencji organizacji obywatelskich – Edycja 2022* (tj. do 12 stycznia 2022 r.) Fundacja złożyła ofertę realizacji zadania publicznego (wniosek o dofinansowanie z wydatkami określonymi na poziomie 348,4 tys. zł). W wyniku jego pozytywnej oceny formalnej i merytorycznej (po zaakceptowaniu przez Fundację propozycji NIW dotyczącej wysokości przyznanego dofinansowania), 6 października 2022 r. zawarto umowę nr 387/III/2022 na realizację w okresie od 1 września 2022 r. do 31 grudnia 2024 r. zadania pn. „fuNGO – rozwiń siebie i organizację!”. Umowa przewidywała przekazanie Fundacji na realizację tego zadania dotacji celowej w łącznej wysokości 260,0 tys. zł (80,0 tys. zł w 2022 r., 80,0 tys. zł w 2023 r. i 100,0 tys. zł w 2024 r.).

(akta kontroli: t. IV, str. 4-55)

Z realizacji zadania w 2022 r. Fundacja, złożyła w NIW: 31 stycznia 2023 r. sprawozdanie częściowe za 2022 r., podczas gdy termin na powyższe upływał 30 stycznia 2023 r. Więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. IV, str. 56-105)

W sprawozdaniu Fundacja wykazała, że z ośmiu zakładanych rezultatów realizacji zadania publicznego w 100% nie zrealizowała żadnego, wskazując, że osiągnięcie czterech z nich będzie możliwe po przeprowadzeniu wszystkich szkoleń lub w 2024 r., natomiast w przypadku czterech kolejnych wykazano osiągnięcie na poziomie od 11,1% do 50% (treść wniosku o dofinansowanie nie wskazywała terminów osiągania rezultatów w poszczególnych latach realizacji tego zadania).

(akta kontroli: t. IV, str. 56-78, 237-264)

W sprawozdaniu częściowym za 2022 r. wskazano, że wydatkowano 71,4 tys. zł (89,3% środków przekazanych na 2022 r.). Zwrotu niewykorzystanych środków dotacji w wysokości 4,8 tys. zł dokonano 16 stycznia 2023 r., czyli w pierwszym dniu roboczym po upływie umownego terminu zwrotu – 15 stycznia 2023 r., który przypadał w niedzielę.

(akta kontroli: t. IV, str. 56-105)



Podczas realizacji projektu prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową tego zadania (konto 501), co było zgodne z § 6 ust. 1 ww. umowy.

(akta kontroli: t. IV, str. 107-115)

Jako jeden z rezultatów realizacji zadania wskazano „Liczbę raportów medialnych” określając jego wartość docelową na dziewięć sztuk. W sprawozdaniu częściowym z realizacji zadania publicznego wskazano osiągniętą w 2022 r. wartość jednej sztuki, dodając, że podstawą do spełnienia wskaźnika jest dokument sporządzany co kwartał w wersji papierowej (dostępnej w biurze Fundacji) zbierający wszystkie działania wykonywane za pośrednictwem portali społecznościowych. Przedłożony w toku kontroli raport to wydruk składający się z 31 stron formatu A4, zawierających informacje w formie 31 postów zamieszczonych na profilu Fundacji w jednym z serwisów społecznościowych. Dwa z nich (6,5%) dotyczyły informacji związanych z zadaniem, natomiast pozostałe to życzenia z okazji nadchodzących Świąt Bożego Narodzenia, spotkania podczas którego osoby współpracujące z Fundacją obejrzały mecz finałowy Mistrzostw Świata w piłce nożnej, jeden dotyczący projektu *Zaproś nas* czy życzeń dla nauczycieli z okazji Dnia Edukacji Narodowej. 28 z 31 (90,3%) informacji przedstawionych w przedmiotowym raporcie znajdowało się także w raporcie przedstawionym jako źródło realizacji jednego z rezultatów projektu *Zaproś nas*.

(akta kontroli: t. III, str. 227-258; t. IV, str. 68-78, 125-156)

Sfinansowany ze środków dotacji wydatek w wysokości 2,0 tys. zł za przeprowadzenie szkolenia dotyczącego prawnych aspektów działalności organizacji pozarządowej skierowanego do zarządów organizacji pozarządowych oraz dotyczącego skutecznej działalności w organizacji pozarządowej, skierowanego do wolontariuszy organizacji pozarządowej, nie został udokumentowany w sposób umożliwiający uznanie tego wydatku za kwalifikowalny, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. IV, str. 173-183)

### **Projekt *Rządzimy się sami***

W terminie określonym w *Regulaminie konkursu Rządowego Programu Fundusz Młodzieżowy na lata 2022–2033 Priorytet 1 Aktywizacja młodzieży w samorządach – Edycja 2022* (tj. do 13 września 2022 r.) Fundacja złożyła wnioszek w konkursie. W wyniku jego pozytywnej oceny formalnej i merytorycznej, po zaakceptowaniu przez Fundację propozycji NIW dotyczącej wysokości przyznanego dofinansowania, 29 grudnia 2022 r. zawarto umowę nr 12/FMP1/2022 na realizację w okresie od 1 grudnia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. zadania pn. „Rządzimy się sami! – małe granty na wielkie sprawy”. Umowa przewidywała przekazanie Fundacji na realizację tego zadania dotacji celowej w łącznej wysokości 1 163,8 tys. zł (119,1 tys. zł w 2022 r. i 1 044,7 tys. zł w 2023 r.).

(akta kontroli: t. V, str. 3-54)

Z realizacji zadania w 2022 r. Fundacja, złożyła w NIW: 31 stycznia 2023 r. sprawozdanie częściowe za 2022 r., podczas gdy termin na powyższe upływał 30 stycznia 2023 r. Więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. V, str. 55-61)

W sprawozdaniu Fundacja wykazała, że zgodnie z zapisami wniosku, nie osiągnięto żadnego z zakładanych rezultatów realizacji zadania publicznego. W sprawozdaniu częściowym za 2022 r. wskazano, że wydatkowano 117,2 tys. zł (98,5% środków przekazanych na 2022 r.).

(akta kontroli: t. V, str. 55-61, 78-111, 245-312)

W toku realizacji projektu prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową tego zadania (konto 502), co było zgodne z § 6 ust. 1 ww. umowy.

(akta kontroli: t. V, str. 69-77)

Zwrotu niewykorzystanych środków dotacji w wysokości 4,8 tys. zł dokonano 16 stycznia 2023 r., czyli w pierwszym dniu roboczym po upływie umownego terminu zwrotu – 15 stycznia 2023 r., który przypadał w niedzielę.

(akta kontroli: t. V, str. 62-63)

Sfinansowane ze środków dotacji na świadczenie w 2022 r. i 2023 r. usług koordynatora ds. projektów oraz specjalistów ds. projektów nie zostały udokumentowane w sposób umożliwiający uznanie tych wydatków za kwalifikowalne, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. III, str. 295-319; t. V, str. 129-151, 157-162, 166-173)

Podczas realizacji każdego z ww. czterech projektów, w 29 na 30 poddanych kontroli pisemnych umów<sup>25</sup>, w związku z ich zawieraniem Fundacja nie była reprezentowana w sposób określony w Statucie. Więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. III, str. 135-180; t. IV, str. 158-158-174, 214-236; t. V, str. 113-170)

W okresie od kwietnia 2021 r. do grudnia 2021 r. i od września 2022 r. do czerwca 2023 r. Fundacja wynajmowała na potrzeby realizacji ww. zadań pomieszczenia zlokalizowane we Wrocławiu przy ul. Piłsudskiego 40/1.

Podnajmowała je od spółki z .o.o. będącej najemcą lokalu. Prezes Zarządu tej spółki pełnił funkcję Prezesa Fundacji od 15 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. Poza Fundacją z lokalu korzystało od dwóch do czterech innych najemców.

Średnia stawka opłaty ponoszonej za wynajem 1 m<sup>2</sup> powierzchni w przypadku Fundacji wyniosła: [1] w okresie kwiecień – grudzień 2021 r. – 44,0 zł, a przez pozostałych najemców od 20,0 zł do 57,5 zł; [2] we wrześniu 2022 r. – 54,83 zł (gdy realizowano projekt *Zaproś nas*), a przez pozostałych najemców od 26,67 zł do 49,2 zł; [3] w okresie październik – listopad 2022 r. – 115,52 zł (gdy realizowano projekty *Zaproś nas* oraz *fuNGO*), a przez pozostałych najemców od 26,67 zł do 49,2 zł; [4] w grudniu 2022 r. – 95,07 zł (gdy realizowano projekty *Zaproś nas*, *fuNGO* oraz *Rządzimy się sami*), a przez pozostałych najemców od 26,67 zł do 49,2 zł; [5] w styczniu 2023 r. – 58,23 zł (gdy realizowano projekty *Zaproś nas*, *fuNGO* oraz *Rządzimy się sami*), a przez pozostałych najemców od 26,67 zł do 49,2 zł; [6] w okresie luty – kwiecień 2023 r. – 58,23 zł (gdy realizowano projekty *Zaproś nas*, *fuNGO* oraz *Rządzimy się sami*), a przez pozostałych najemców od 18,45 zł do 49,2 zł; [7] w okresie maj – czerwiec 2023 r. – 58,23 zł (gdy realizowano projekty *Zaproś nas*, *fuNGO* oraz *Rządzimy się sami*), a przez pozostałych najemców od 18,45 zł do 50,0 zł.

W okresie kwiecień – grudzień 2021 r., wrzesień – czerwiec 2022 r. i styczeń – czerwiec 2023 r. – średniomiesięczne koszty najmu ponoszone przez Fundację wyniosły 3,2 tys. zł<sup>26</sup>. Koszty te w całości były pokrywane ze środków publicznych pochodzących z dotacji. Fundacja nie ponosiła kosztów najmu z innych środków. Wpływy od Fundacji stanowiły od 26,8% do 87,1% miesięcznych wpływów spółki z o.o., od której podnajmowano powierzchnię biurową. Określony w umowie najmu czynsz, obciążający najemcę, tj. spółkę z o.o., wynosił 4,9 tys. zł od sierpnia 2020 r. do grudnia 2021 r. oraz 5,2 tys. zł od stycznia 2022 r.<sup>27</sup>

(akta kontroli: t. I, str. 249-272, 363-385; t. III, str. 150-168, 295-319; t. IV, str. 158-166; t. V, str. 316-339)

31 grudnia 2022 r. Fundacja zawarła umowę o „prowadzenie księgi rachunkowej”, która obejmowała: prowadzenie i przechowywanie ewidencji księgowej, prowadzenie i przechowywanie dokumentacji podatkowej, sporządzanie deklaracji podatkowych oraz sporządzenie sprawozdania finansowego za rok obrotowy. Koszty tej umowy, opiewające łącznie na 1,6 tys. zł planowano w całości finansować ze środków

<sup>25</sup> Dotyczących np. koordynatorów projektów, specjalistów ds. projektów lub dotyczących wynajmu powierzchni biurowej.

<sup>26</sup> Od 1,1 tys. zł (od kwietnia do grudnia 2021 r.) do 7,7 tys. zł (w grudniu 2022 r.).

<sup>27</sup> Dodatkowo w tym czasie podmiot wynajmujący powierzchnię biurową Fundacji, był zobowiązany do wpłat na rzecz Zarządcy Nieruchomości comiesięcznych zaliczek za opłaty eksploatacyjne, pokrycie kosztów nieruchomości wspólnej i funduszu nieruchomości w wysokości od 1,1 tys. zł do 1,5 tys. zł.

pochodzących z dotacji na realizację ww. projektów – 1,0 tys. zł w ramach projektu *Rządzimy się sami* oraz 0,6 tys. zł w ramach projektu *fuNGO*, podczas gdy w Fundacji podejmowano także inne przedsięwzięcia niż te dwa ww. finansowane ze środków NIW.

(akta kontroli: t. IV, str. 167-172)

W ramach kontroli szczegółowemu badaniu poddano 106 wydatków<sup>28</sup> poniesionych w ramach ww. czterech projektów o łącznej wartości 866,0 tys. zł<sup>29</sup>, tj. 44,9% z łącznej kwoty 1 929,0 tys. zł środków publicznych przekazanych<sup>30</sup> Fundacji przez NIW w latach 2020-2023. Skontrolowane wydatki nie zawsze były ponoszone legalnie i gospodarnie. Więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I, str. 363-443; t. III, str. 140-206; t. IV, str. 161-213; t. V, str. 116-244)

w trakcie realizacji ww. zadań Fundacja była zobowiązana do oznaczania wytworzonych materiałów informacyjnych i reklamowych, dokumentów rekrutacyjnych i nabywanego sprzętu: logotypem Komitetu ds. Pożytku Publicznego, napisem informującym o finansowaniu zadania ze środków NIW, znakiem NIW oraz znakiem Programu, w ramach którego finansowane było dane zadanie. Fundacja wywiązywała się z tego obowiązku.

(akta kontroli: t. IV, str. 265-275; t. V, str. 367-376)

Na potrzeby realizowanych projektów Fundacja nie otwierała kolejnych – przeznaczonych na potrzeby obsługi danego zadania – rachunków bankowych lub subkont na posiadanym rachunku bankowym. Środki pozyskane z NIW trafiały na jeden rachunek bankowy. W czwartym kwartale 2022 r. Fundacja odnotowała wpływ środków z NIW na finansowanie trzech różnych zadań. Wszystkie operacje dokonywane w ramach zadań finansowanych z NIW w tym czasie, dokonywane były z ww. rachunku bankowego.

Zdaniem NIK mogło to utrudniać, zwłaszcza w obliczu zlecenia obsługi księgowej zewnętrznemu podmiotowi, kontrolowanie przez Fundację poziomu wydatkowania środków w ramach poszczególnych projektów.

Co więcej, mając na uwadze fakt, że środki pozyskiwane w ramach danej umowy były przeznaczone na określone i zaplanowane działania, wydatkowanie środków z jednego rachunku bankowego na trzy różne zadania było – zdaniem NIK – nieprzejrzyste. Brak było bowiem możliwości jednoznacznego powiązania danego wydatku ze strumieniem środków publicznych dedykowanym jego realizacji.

(akta kontroli: t. I, str. 249-272; t. III, str. 292-319)

Ze zgromadzonej w toku kontroli dokumentacji dotyczącej ww. projektów wynikało, że Fundacja nie przyjęła zasady zawierania w każdym przypadku pisemnych umów w związku z zakupami finansowanymi ze środków dotacji. W wielu przypadkach jedynym dokumentem potwierdzającym wykonanie usługi była faktura VAT lub rachunek.

NIK zauważa, że brak pisemnej umowy stanowi uwarunkowanie utrudniające weryfikację faktycznie zrealizowanej usługi. Na podstawie faktury VAT lub rachunku nie sposób ocenić m.in. czy: [1] dana usługa rzeczywiście została zrealizowana, a jeżeli tak, to w jakim kształcie, [2] zachowano terminy jej wykonania, [3] została wykonana zgodnie z intencją zamawiającego (Fundacji), [4] Fundacja zabezpieczyła swoje interesy na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Co więcej, istnienie wyłącznie dowodu księgowego nie zawsze pozwala stwierdzić,

<sup>28</sup> Dowody księgowe: wystawione przez kontrahentów Fundacji faktury VAT oraz wystawione przez usługodawców podpisane rachunki do umów zleceń.

<sup>29</sup> Wartość skontrolowanych szczegółowo wydatków uwzględnia 106 szt. dowodów księgowych, jak i wydatków, których w taki sposób nie udokumentowano – wydatki wykazane w ewidencji księgowej zadań finansowanych przez NIW oraz faktycznie opłacone (czego dowodem był wyciąg z rachunku bankowego Fundacji).

<sup>30</sup> Uwzględniając dotychczasowe zwroty niewykorzystanych dotacji przez Fundację.

czy w istocie ze środków dotacji sfinansowano wydatek służący realizacji założonych celów.

Fundacja nie posiadała sformalizowanych zasad przeprowadzania wyboru wykonawców dostaw i usług finansowanych ze środków publicznych pochodzących z dotacji.

Jak zeznał Prezes, w Fundacji nie rozważano wprowadzanie regulaminu zakupów/udzielania zamówień publicznych. Z jego zeznań wynikało, że przy dokonywaniu zakupów Fundacja kierowała się zasadą „jakość, czas, koszt”, nie dokumentując rozeznania rynku, ale przeprowadzając je telefonicznie. Według zeznań Prezesa jest to dostateczne, gdyż Fundacja potrzebuje szybko wybrać kontrahenta i wtedy droga telefoniczna jest najlepsza. Zapytany o konkretny przykład praktykowanego telefonicznego rozeznania rynku – kto i jak wybiera kontrahentów, ilu ich jest, kto do nich dzwoni, kto podejmuje decyzję w sprawie wyboru usługodawcy/dostawcy – Prezes zeznał, że ciężko podać konkretny przykład. Wskazał, że proces zakupowy prowadzą osoby, które są przydzielone do danego projektu, ale finalną decyzję podejmuje zarząd. Z zeznań Prezesa wynikało także, iż podczas pisania wniosków Fundacja bada rynek i wtedy sprawdza, ile kosztują dane produkty. Podczas realizacji projektu ceny zwykle się różnią, więc siłą rzeczy Fundacja zobligowana jest do znajdowania kolejnych ofert.

(akta kontroli: t. I, str. 363-443; t. III, str. 140-206; t. IV, str. 161-213; t. V, str. 116-244, 353-360, 377-386, 397-398)

NIK zauważa, że dokonywanie zakupów bez udokumentowanego przeprowadzania procesu wyboru wykonawców i bez zawierania z nimi pisemnych umów, prowadzi do braku możliwości jednoznacznego potwierdzenia, że zagwarantowane jest przestrzeganie, określonych w art. 44 ust. 3 ufp, zasad wydatkowania środków publicznych, znajdujących zastosowanie do beneficjentów dotacji<sup>31</sup>. Zgodnie z tym przepisem, wydatki publiczne powinny być dokonywane: [1] w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, [2] w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz [3] w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Celami programów w ramach których NIW finansowała ww. cztery zadania realizowane przez Fundację, było m.in. wsparcie rozwoju instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwiększenie udziału tych organizacji w życiu publicznym czy wzmocnienie instytucjonalne sektora obywatelskiego w Polsce.

Zdaniem NIK udzielane przez NIW dotacje nie miały zatem służyć jedynie realizowaniu zaplanowanych działań przy pomocy zorganizowanych przez Fundację *ad hoc* zasobów, np. osobowych, niezbędnych do realizacji tych przedsięwzięć. Otrzymywane wsparcie mające na celu wzmocnienie instytucjonalne winno mieć charakter także edukacyjny i prorozwojowy. Dzięki realizacji projektów Fundacja powinna rozwijać swój potencjał osobowy, a nie wyłącznie dawać możliwość wykazania się w przyszłości zrealizowanymi działaniami. Realizacja tych przedsięwzięć miała także prowadzić do zwiększania samodzielności Fundacji. W tym kontekście zawieranie umów z zewnętrznym biurem rachunkowym i korzystanie z jego usług w latach 2020-2023 bez wykształcenia własnej kadry w tym zakresie, nie przyczyniało się do urzeczywistnienia tych nadrzędnych celów. Poprzez takie działanie Fundacja podtrzymywała status nie w pełni samodzielnego podmiotu, zależnego od zewnętrznego kontrahenta. Co więcej – osiaganiu samodzielności, zdobywaniu doświadczenia, a w konsekwencji wzmocnieniu instytucjonalnemu nie

<sup>31</sup> Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Wr 621/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 marca 2021 r., sygn. akt V SA/Wa 1866/20, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 sierpnia 2021 r., sygn. akt I GSK 2086/18, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>, dalej: CBOSA.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

służyły zmiany osobowe kontrahentów świadczących usługi koordynatorów projektów czy specjalistów ds. projektów. Uniemożliwiało to przeprowadzenie przez daną osobę/wykonawcę (którego wynagrodzenie finansowano ze środków dotacji) całego projektu – od jego rozpoczęcia, poprzez koordynowanie i rozliczanie, aż do zakończenia, co pozwoliłoby na pozyskanie dla zasobów osobowych Fundacji osób z wymiernym doświadczeniem możliwym do wykorzystania przy kolejnych podejmowanych przedsięwzięciach.

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

1. Fundacja sfinansowała i rozliczyła ze środków publicznych pochodzących z dotacji wydatki, które nie były kwalifikowalne, gdyż wbrew zasadom określonym w programach, w ramach których realizowała dofinansowane projekty oraz postanowieniom zawartych umów dotacji, nie zostały właściwie udokumentowane. Dotyczy to wydatków:

a) w łącznej wysokości 18,9 tys. zł na artykuły biurowe, promocyjne, meble i podest (razem pięć wydatków), rozliczonych w projektach *Zaproś nas*, *fuNGO* i *Rządzimy się sami*.

Wydatki te poniesiono zanim wystawione zostały dowody księgowe stanowiące podstawę do ich rozliczenia<sup>32</sup>. Z opisów przelewów wynikało, że podstawa poniesienia wydatku to „zamówienie” lub „proforma”. Dodatkowo, zrealizowane zakupy dotyczyły działań przewidzianych do realizacji w 2022 r., a dowody księgowe zostały wystawione w 2023 r.

Prezes zeznał, że skoro płatność była do końca roku na podstawie faktury pro forma uznał, że ten dokument stanowi podstawę rozliczenia.

NIK stoi na stanowisku, że środki dotacji można wydatkować tylko w oparciu o dokumenty stanowiące dowody księgowe. Nie uznaje się nie występujących w obrocie gospodarczym zamówień czy faktur pro forma. Ich rolą może być np. potwierdzenie złożenia oferty czy przyjęcia zamówienia do realizacji. W sytuacji nieposiadania w 2022 r. dowodów księgowych, które wystawiono dopiero 3 i 18 stycznia 2023 r., Fundacja nie powinna była zakwalifikować poniesionych wydatków jako dotyczących zadań realizowanych w 2022 r. i przedstawiać wartości tych wydatków do rozliczenia w NIW.

b) w łącznej wysokości 84,0 tys. zł na usługi koordynatora Fundacji oraz specjalisty ds. pozyskiwania funduszy Fundacji w projekcie *Interdyscyplinarna analiza*.

W okresie od stycznia do czerwca 2021 r. Fundacja nie dysponowała pisemną umową na świadczenie usług koordynatora Fundacji, a w okresie styczeń – grudzień 2021 r. – dla specjalisty ds. pozyskiwania funduszy Fundacji.

Wydatki na ww. usługi zostały poniesione i rozliczone pomimo braku rachunków potwierdzających ich wykonanie.

c) w łącznej wysokości 1,2 tys. zł, które nie znajdowały potwierdzenia w dowodach księgowych stanowiących podstawę ich poniesienia.

Wydatki na ww. kwotę zostały zaewidencjonowane na utworzonym na potrzeby prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej koncie 501 dla projektu *Interdyscyplinarna analiza*<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> W projekcie *Zaproś nas* wydatek na zakup podestu oraz wydatki na materiały biurowe – faktury VAT zostały wystawione 18 stycznia 2023 r., natomiast przelewy wykonano 31 grudnia 2022 r. Również w projekcie *Zaproś nas* wydatek na materiały biurowe – faktura VAT została wystawiona 3 stycznia 2023 r., a przelew zrealizowano 31 grudnia 2022 r. W projekcie *fuNGO* wydatki na materiały promocyjne – faktura VAT została wystawiona 3 stycznia 2023 r., a przelew zrealizowano 2 stycznia 2023 r. W projekcie *Rządzimy się sami* wydatki na zakup mebli – faktura VAT została wystawiona 7 lutego 2023 r., a przelew zrealizowano 31 grudnia 2022 r.

<sup>33</sup> Oznaczone numerami: #24709/8009/2021, PLINV22000000107399 oraz 12/08/2021.

- d) w łącznej wysokości 38,3 tys. zł na usługi koordynatora Fundacji w okresie październik 2022 r. – czerwiec 2023 r. w ramach projektu *Zaproś nas*.

Fundacja nie dysponowała rachunkami do zawartych umów zlecenia.

- e) w wysokości 2,0 tys. zł za przeprowadzenie 31 grudnia 2022 r. w ramach projektu *fuNGO* szkolenia dotyczącego prawnych aspektów działalności organizacji pozarządowej skierowanego do zarządów organizacji pozarządowych oraz dotyczącego skutecznej działalności w organizacji pozarządowej, skierowanego do wolontariuszy organizacji pozarządowej.

Fundacja nie dysponowała dowodem księgowym stanowiącym podstawę poniesienia wydatku – nie przedłożono rachunku do umowy zawartej z osobą wykonującą ww. usługę, a przedłożony wydruk nie spełniał wymogów by uznać go za dowód źródłowy – brak podpisu wykonawcy, brak zatwierdzenia przez zleceniodawcę, brak opisu i dekretu wymaganego przez uor.

- f) w łącznej wysokości 122,5 tys. zł za usługi koordynatora Fundacji oraz dwóch specjalistów ds. projektów w projekcie *Rządzimy się sami* w okresie grudzień 2022 r. – czerwiec 2023 r.<sup>34</sup>

Fundacja nie dysponowała tytułem do wypłaty tych środków – nie przedłożono rachunków do umów zawartych z osobami wykonującymi ww. usługi, a przedłożone wydruki nie spełniały wymogów by uznać je za dowody źródłowe – brak podpisu wykonawcy, brak zatwierdzenia przez zleceniodawcę, brak opisu i dekretu wymaganego przez uor.

Z zeznań Prezesa wynikało, że powodem powyższego był natłok dokumentacji, wszystko zostawało na ostatnią chwilę, co w konsekwencji powodowało, że czasem dokumentacja nie była doprowadzona do należytego stanu.

Prezes w okresie od 31 grudnia 2020 r. do 1 grudnia 2021 r. nie udzielił wyjaśnień z powodu niepodjęcia korespondencji z NIK.

Prezes w okresie od 1 grudnia 2021 r. do 2 grudnia 2022 r. nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym przez NIK terminie mimo skutecznego doręczenia korespondencji.

NIK wskazuje, że należyte dokumentowanie wydatków ze środków dotacji stanowi elementarny obowiązek beneficjenta, którego skrupulatne wypełnienie jest warunkiem koniecznym do uznania kwalifikowalności wydatków.

Poniesienie niekwalifikowalnych wydatków w łącznej wysokości (bez zaokrążeń) 266 934,15 zł może skutkować w tym zakresie stwierdzeniem wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem ma bowiem miejsce tylko wówczas, kiedy może ten fakt stwierdzić na podstawie stosownych dokumentów, w przeciwnym wypadku brak jest podstaw do takiego uznania<sup>35</sup>. Ciężar udowodnienia prawidłowości wydatkowania i rozliczenia dotacji spoczywa na beneficjencie, który powinien wykazać się troską o poprawność materialną i formalną dowodów księgowych potwierdzających wykorzystanie dotacji<sup>36</sup>.

(akta kontroli: t. I, str. 249-272, 308-314, 411-429; t. III, str. 135-150, 197-198, 201-203, 300-319; t. IV, str. 173-183, 208-210; t. V, str. 222-225, 353-360, 381-386, 391-393, 397-398, 402-403)

2. W 2022 r. Fundacja sfinansowała i rozliczyła ze środków publicznych pochodzących z dotacji wydatki na „opracowanie i realizację filmu” w wysokości 34,9 tys. zł w ramach projektu *Zaproś nas*<sup>37</sup> oraz na „Pop Up 4x3 prosty sprzężynowy hard case z grafiką” (tzw. „ścianka”) w wysokości 3,0 tys. zł w ramach projektu

<sup>34</sup> Odpowiednio: 6,5 tys. zł za miesiąc i 11,0 tys. zł za miesiąc świadczenia usług dwóch specjalistów ds. pozyskiwania funduszy Fundacji.

<sup>35</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lipca 2012 r., sygn. akt V SA/Wa 1102/12, Biul. NDFP 2012, nr 4, poz. 10.

<sup>36</sup> Zob. M. Darnos, „Zobowiązanie do zwrotu dotacji - próba analizy instytucji na tle regulacji prawnofinansowych oraz podatkowych”, *Finanse Komunalne* z 2022 r., nr 1, s. 43-56.

<sup>37</sup> Wydatek wykazany w sprawozdaniu częściowym i rozliczony jako poniesiony w 2022 r.

fuNGO<sup>38</sup>, mimo że ww. dzieło i dostawa nie zostały zrealizowane. Zgodnie z zawartą umową realizacja materiału filmowego miała odbywać się w terminie styczeń – listopad 2023 r. Natomiast dostawa ścianki nastąpiła we wrześniu 2023 r. Oznacza to, że w okresie kwalifikowalności wydatków poniesiono nakłady, natomiast nie uzyskano w zamian żadnych efektów.

Tymczasem zgodnie z art. 168 ust. 4 ufp, wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, a w myśl art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ufp, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

W związku z tym, na gruncie zasad określonych w programach, w ramach których Fundacja realizowała dofinansowane projekty oraz postanowień zawartych umów dotacji, ww. wydatki były niekwalifikowalne.

Co więcej, w zawartej umowie dotyczącej opracowania i realizacji filmu, Fundacja nie zabezpieczyła swoich interesów na okoliczność niewykonania przedmiotu umowy, a postanowienia dotyczące ewentualnego przyjęcia przez Fundację dzieła wadliwego, nie gwarantowały zwrotu wynagrodzenia lub jego części wypłaconego wykonawcy.

Prezes wyjaśnił, że zgodnie z wnioskiem oraz zatwierdzonym przez NIW częściowym sprawozdaniem za 2022 r. dokonano wyboru firmy, która stworzy film dla Fundacji, a wskaźnik dotyczący realizacji filmu jest nadal na etapie realizacji. Dodał, że film powinien powstawać do końca roku, ma on dotyczyć wyjazdów promujących działalność „3 sektora”. Nie był w stanie powiedzieć, czy zagwarantowane zostało wykonanie usługi. Wydawało mu się, że mogła być zawarta umowa, ale nie był pewien. W toku oględzin Prezes oświadczył, że ścianka w wyniku długotrwałych uzgodnień związanych z jej wykonaniem została wysłana przez wykonawcę na adres Fundacji 27 września 2023 r. i przedstawił potwierdzenie nadania przesyłki wraz z potwierdzeniem prowadzonej korespondencji z dostawcą.

NIK nie uwzględnia argumentacji przedstawionej w wyjaśnieniu i oświadczeniu. Obowiązkiem Fundacji było wydatkowanie środków publicznych zgodnie z ww. przepisem, w sposób gwarantujący uzyskanie zleconego do realizacji filmu oraz ścianki w zamian za wynagrodzenie, które co do zasady wypłacane jest po dostarczeniu dzieła/towaru przez wykonawcę. Opłacenie dzieła na rok przed jej wytworzeniem oraz zakupu na dziewięć miesięcy przed jego otrzymaniem podważa jednocześnie fakt przedstawienia tych wydatków jako dotyczących działań zaplanowanych na 2022 r.

Poniesienie niekwalifikowalnych wydatków w łącznej wysokości (bez zaokrążeń) 37 899,99 zł może skutkować w tym zakresie stwierdzeniem wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli: t. III, str. 169-182, 300; t. IV, str. 184-185, 265-275; t. V, str. 346-349, 353-360)

**3.** W związku z realizacją zadania *Interdyscyplinarna analiza w 2021 r.* w sprawozdaniu z jego realizacji wykazano inną kwotę (177,9 tys. zł), niż wynikająca z ewidencji księgowej (176,9 tys. zł), przy jednoczesnym braku zwrotu do NIW różnicy w kwocie 1,0 tys. zł<sup>39</sup>.

Zgodnie z treścią Regulaminu konkursu, na podstawie którego Fundacja złożyła wniosek, realizowała i sprawozdawała ww. zadanie, rozliczenie dotacji następowało na podstawie wydatków poniesionych ze środków dotacji. Ponadto Fundacja była zobowiązana do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej tego zadania.

<sup>38</sup> Wydatek wykazany w sprawozdaniu częściowym i rozliczony jako poniesiony w 2022 r.

<sup>39</sup> W pozycji sprawozdania „Wyposażenie biura” wydatkowano i rozliczono 10,0 tys. zł, a w pozycji „Środki na kampanie reklamowe w mediach społecznościowych” 8,0 tys. zł, natomiast w ewidencji księgowej na kontach 501-0102 (wyposażenie biura) i 501-0701 (kampanie reklamowe w mediach społecznościowych) zaksięgowano odpowiednio: 9,9 tys. zł i 7,1 tys. zł (tj. łącznie mniej o 1,0 tys. zł).

W związku z tym, że informacje zawarte w ww. dokumentach nie były zbieżne – tj. w sprawozdaniu wykazano wartość wyższą niż w ewidencji księgowej obrazującej poniesione wydatki związane z realizacją zadania, Fundacja winna zwrócić tę część dotacji.

Prezes w okresie od 1 grudnia 2021 r. do 2 grudnia 2022 r. nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym przez NIK terminie mimo skutecznego doręczenia korespondencji.

Skutkiem powyższego kwota (bez zaokrąglenia) 1 024,1 zł stanowiła kwotę dotacji pobranej w nadmiernej wysokości, która na podstawie art. 169 ust. 1 pkt 2 upf podlega zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności wskazujących na pobranie dotacji w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli: t. I, str. 235-246, 249-272, 308-314; t. V, str. 381-383, 402-403)

**4.** W ramach projektu *fuNGO* sfinansowano szkolenie zorganizowane dla kadry zarządzającej oraz wolontariuszy Fundacji ArteMedia<sup>40</sup>. Odkondurowało się ono 31 grudnia 2022 r. Czterem wykonawcom wypłacono wynagrodzenia za przeprowadzenie szkolenia w łącznej wysokości 8,0 tys. zł. NIK uznaje to za niegospodarne.

Szkolenie trwało ok. 1,5 godziny (w formie zdalnej) i uzupełniło wiedzę uczestników w dziedzinie prawa, promocji organizacji w wszelkiego rodzaju mediach, HR oraz fundraisingu. Przyjmując, że szkolenie trwało 100 minut i że każdy z wykonawców prowadził je przez 25 minut, tj. 0,4 godziny, to stawka godzinowa dla każdego z wykonawców wyniosła średnio 5,0 tys. zł. W toku kontroli nie przekazano dokumentacji programów poszczególnych szkoleń, godzin w jakich każde z nich przeprowadzono, ani listy uczestników.

Prezes w swoim zeznaniu, nie był w stanie odpowiedzieć w jaki sposób skalkulowano koszty tego szkolenia. Wskazał, że koszt szkolenia przeprowadzanego przez prawnika wynikał z umowy z kancelarią prawną. Dodał, że prelegenci udzielali konsultacji uczestnikom po zakończeniu oficjalnej (1,5 godz.) części szkolenia.

NIK nie uwzględnił argumentacji przedstawionej w zeznaniu. W Fundacji nie zachowano dokumentacji potwierdzającej poszukiwania szkoleniowców, programów szkoleń, list uczestników, a także wymagań stawianych szkoleniowcom. Realizacja czterech tematów szkoleń przez tożsamą liczbę szkoleniowców w trakcie ok. 90 minut za 8,0 tys. zł, bez udowodnienia wyjątkowości lub wysokiego stopnia skomplikowania przekazywanych treści, nie usprawiedliwia zastosowania tak wysokiej stawki.

Według NIK, do niegospodarnego wydatkowania środków przyczynił się brak sformalizowanych zasad przeprowadzania wyboru wykonawców dostaw i usług finansowanych ze środków publicznych pochodzących z dotacji.

(akta kontroli: t. IV, str. 56-78, 173-183; t. V, str. 346-349, 353-360)

**5.** Od 25 listopada 2020 r. w skład Zarządu Fundacji wchodziło od trzech do czterech osób. Zgodnie z § 5 ust. 17 Statutu Fundacji, do jej reprezentowania na zewnątrz i składania oświadczeń woli, a w szczególności do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych Fundacji, upoważnieni byli działający łącznie prezes zarządu Fundacji wraz z innym członkiem zarządu Fundacji. Mimo to w 29 z 30 zbadanych umów zawartych w związku z realizacją skontrolowanych zadań<sup>41</sup>, reprezentacja Fundacji była nieprawidłowa. W 27 przypadkach Fundację reprezentował wyłącznie Prezes Zarządu Fundacji, w jednym przypadku – Wiceprezes Zarządu Fundacji, a w jednym przypadku – dwóch Wiceprezesów Zarządu Fundacji.

Dodatkowo, w jednym z ww. przypadków, tj. umowy podpisanej jednoosobowo przez Wiceprezesa Zarządu, umowa ta została przez nią zawarta po uzyskaniu

<sup>40</sup> Mającej swoją siedzibę przy ul. Piłsudskiego 40/1 we Wrocławiu.

<sup>41</sup> Na które wydatkowano łącznie 228,0 tys. zł.



pełnomocnictwa od Prezesa. Drugą stroną umowy był szkoleniowiec, którym okazał się Prezes. Stanowiło to nie tylko naruszenie ww. zasad reprezentacji, ale także obejście zakazu, o którym mowa w art. 108 kc. Zgodnie z tym przepisem, pełnomocnik nie może być drugą stroną czynności prawnej, której dokonuje w imieniu mocodawcy, chyba że co innego wynika z treści pełnomocnictwa, albo że ze względu na treść czynności prawnej wyłączona jest możliwość naruszenia interesów mocodawcy. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Sądu Najwyższego<sup>42</sup>, przepis art. 108 kc ma zastosowanie także wówczas, gdy ta sama osoba fizyczna jest stroną czynności prawnej, działając z jednej strony jako osoba zarządzająca Fundacją i reprezentująca ją na zewnątrz, a z drugiej strony – we własnym imieniu i na własną rzecz. W przypadku zawarcia omawianej umowy, pełnomocnictwo, udzielone przez Prezesa dla Wiceprezes Fundacji zawierającej umowę w jego imieniu, jako Prezesa, nie wyłączało zakazu dokonywania przez pełnomocnika czynności z samym sobą. Nie można również mówić o wyłączeniu w niniejszej sprawie możliwości naruszenia interesów mocodawcy, czyli Fundacji. W interesie Fundacji było bowiem uzyskanie usługi przeprowadzenia szkoleń, przy jak najniższym nakładzie środków z zachowaniem zasad gospodarowania mieniem i finansami Fundacji, określonych w art. 44 ust. 3 ufp, zaś w interesie wykonawcy leżało natomiast uzyskanie jak najlepszej ceny za wykonaną usługę. Zestawienie to wskazuje na występowanie konfliktu interesów, a zatem istniała możliwość naruszenia interesów mocodawcy.

Ponadto, samo pełnomocnictwo powinno być udzielone zgodnie ze statutowymi zasadami reprezentacji Fundacji.

Prezes w okresie od 31 grudnia 2020 r. do 1 grudnia 2021 r. nie udzielił wyjaśnień z powodu niepodjęcia korespondencji z NIK.

Prezes w okresie od 1 grudnia 2021 r. do 2 grudnia 2022 r. nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym przez NIK terminie mimo skutecznego doręczenia korespondencji.

Prezes zeznał, że uzyskał informację od prawnika, że mógł zawierać umowy. Dodał, że w związku z tym, że nie mógł podpisać umowy sam ze sobą, zastosowano mechanizm udzielenia pełnomocnictwa.

NIK nie uwzględnił argumentacji przedstawionej w zeznaniu. Statut Fundacji określał sposób reprezentowania tego podmiotu w sytuacji zawierania umów z kontrahentami zewnętrznymi i zarząd Fundacji winien stosować się do postanowień tego dokumentu.

(akta kontroli: t. III, str. 135-180; t. IV, str. 158-158-174, 214-236; t. V, str. 113-170, 353-360, 381-386, 389-390, 397-398, 402-403)

**6.** W przypadku ośmiu dowodów księgowych<sup>43</sup> (ze 106 zbadanych), zapłata nastąpiła z opóźnieniem wynoszącym od pięciu do 67 dni względem terminu płatności wynikającego z dowodu księgowego.

Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Prezes w okresie od 31 grudnia 2020 r. do 1 grudnia 2021 r. nie udzielił wyjaśnień z powodu niepodjęcia korespondencji z NIK.

Prezes w okresie od 15 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. wyjaśnił, że w związku z tym, że zaprzestał pełnienia funkcji Prezesa w grudniu 2020 r., nie był w stanie udzielić odpowiedzi na pytania dotyczące tego okresu czasu, ponieważ nie miał już dostępu do dokumentacji projektu ani rachunku bankowego Fundacji.

<sup>42</sup> Por. np. uchwała Sądu Najwyższego (7) z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 8/90, OSNC 1990, nr 10-11, poz. 124; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2005 r., V CK 332/05, Lex nr 558619; wyrok Sądu Najwyższego dnia 5 grudnia 2007 r., I CNP 41/07, OSNC-ZD 2008, nr 3, poz. 92.

<sup>43</sup> O łącznej wartości 18,1 tys. zł.

Prezes zeznał, że pod koniec roku było bardzo dużo płatności i nie był w stanie sobie przypomnieć przyczyny. Dodał, że transe dotacji z NIW-u Fundacja otrzymała w ostatnich dniach grudnia, co spowodowało spiętrzenie pracy.

(akta kontroli: t. I, str. 363-443; t. III, str. 140-206; t. IV, str. 161-213; t. V, str. 116-244, 353-360, 377-380, 384-386, 397-398)

7. Dowody księgowe, dokumentujące wydatki poniesione i rozliczone w ramach skontrolowanych projektów, nie były opisywane w sposób określony w art. 21 ust. 1 pkt 6 uor, gdyż:

- a) w 28 przypadkach<sup>44</sup> nie potwierdzono przeprowadzenia sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym dowodu,
- b) w 16 przypadkach<sup>45</sup> nie potwierdzono przeprowadzenia sprawdzenia pod względem merytorycznym dowodu,
- c) w 62 przypadkach<sup>46</sup> nie potwierdzono przeprowadzenia sprawdzenia pod względem merytorycznym dowodu, a także pod względem formalnym i rachunkowym,
- d) w przypadku wszystkich 106 zbadanych dowodów księgowych<sup>47</sup> nie zamieszczono stwierdzenia zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), a zapłata nastąpiła bez zatwierdzenia wydatków do wypłaty przez kierownika jednostki,
- e) w 15 przypadkach<sup>48</sup> na dowodach księgowych nie przedstawiono informacji o sfinansowaniu danego wydatku ze środków NIW.

Prezes w okresie od 31 grudnia 2020 r. do 1 grudnia 2021 r. nie udzielił wyjaśnień z powodu niepodjęcia korespondencji z NIK.

Prezes w okresie od 15 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. wyjaśnił, że w związku z tym, że zaprzestał pełnienia funkcji Prezesa w grudniu 2020 r., nie był w stanie udzielić odpowiedzi na pytania dotyczące tego okresu czasu, ponieważ nie miał już dostępu do dokumentacji projektu ani rachunku bankowego Fundacji.

Prezes w okresie od 1 grudnia 2021 r. do 2 grudnia 2022 r. nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym przez NIK terminie mimo skutecznego doręczenia korespondencji.

Prezes zeznał, że za kwestie księgowości był odpowiedzialny podmiot zewnętrzny – biuro rachunkowe. Zaznaczył, że ubiegając się o dotacje Fundacja podkreślała potrzebę zapewnienia obsługi księgowej i obsługi prawnej, Fundacja nie dysponowała tego typu zasobami. Dodał, że był przekonany, że jeżeli księgowa otrzymała dokumenty, było to wszystko dobrze prowadzone i wskazał, że dokumentację prowadzono w chmurze i przekazywano (po opisaniu faktury) do biura rachunkowego. Wyjaśniając powody niezatwierdzania wydatków do wypłaty przez kierownika jednostki wskazał, że mogło do tego dojść przez niedopatrzenie ponieważ w Fundacji było sporo dokumentacji, a swoją funkcję pełnił nieodpłatnie. Nie był pewien dlaczego na dowodach księgowych nie przedstawiono informacji o sfinansowaniu danego wydatku ze środków NIW.

(akta kontroli: t. I, str. 363-443; t. III, str. 140-206; t. IV, str. 161-213; t. V, str. 116-244, 353-360, 377-386, 397-398, 402-403)

8. Fundacja złożyła w NIW sprawozdania częściowe z realizacji w 2022 r. projektów: *Zaprosz nas, fuNGO* oraz *Rządźmy się sami* z opóźnieniem, gdyż doszło do tego 31 stycznia 2023 r., podczas gdy zgodnie z zawartymi z NIW umowami powinno mieć to miejsce – odpowiednio – 14, 30 i 30 stycznia 2023 r.

<sup>44</sup> Dowody księgowe o łącznej wartości 197,3 tys. zł.

<sup>45</sup> Dowody księgowe o łącznej wartości 51,7 tys. zł.

<sup>46</sup> Dowody księgowe o łącznej wartości 418,3 tys. zł.

<sup>47</sup> O łącznej wartości 862,7 tys. zł.

<sup>48</sup> Dowody księgowe o łącznej wartości 291,9 tys. zł.

Prezes zeznał, że wyjaśnienia w tej sprawie przedkładał w NIW i przekazał NIK ich treść. Z przedłożonych wyjaśnień wynikało, że według najlepszej wiedzy Fundacji termin na złożenie sprawozdania był określony w formacie miesięcznym, nie dziennym – tj. wynosił okrągły miesiąc, a nie 30 dni kalendarzowych. Dodał, że mogło nastąpić ze strony Fundacji niedopatrzenie i dochowano wszelkich starań, aby faktyczny moment dotarcia dokumentów do siedziby NIW był jak najszybszy.

NIK nie uwzględnia argumentacji przedstawionej w wyjaśnieniach. Obowiązkiem Fundacji było dochowywanie terminów określonych w umowach o dofinansowanie zawieranych z NIW.

(akta kontroli: t. III, str. 88-95; t. IV, str. 56-105; t. V, str. 55-61, 391-393, 396)

## IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi NIK zwraca uwagę, że stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości wskazują na:

1. Występowanie w działalności Fundacji dowolności<sup>49</sup> i braku jawności postępowania<sup>50</sup>, konfliktu interesów<sup>51</sup> oraz braku lub słabości mechanizmów kontroli<sup>52</sup>.

Są to zdefiniowane przez NIK mechanizmy korupcjogenne<sup>53</sup>.

2. Niedostateczne przygotowanie merytoryczne osób związanych z Fundacją do należytego wywiązywania się z obowiązków związanych z wydatkowaniem środków publicznych.

W tym kontekście Fundacja powinna rozważyć zasadność podejmowania się przeprowadzania szkoleń dedykowanych osobom działającym w trzecim sektorze, dotyczących różnych aspektów prowadzenia księgowości oraz rozliczania projektów finansowych ze środków publicznych. W kontrolowanym okresie dwa takie szkolenie przeprowadził Prezes.

- Wnioski
1. Poinformowanie NIW o poniesieniu i rozliczeniu ze środków publicznych pochodzących z dotacji wydatków niekwalifikowalnych w kwotach:
    - a) 4 999,99 zł – w ramach projektu *funGO*,
    - b) 124 952,62 zł – w ramach projektu *Rządzimy się sami*,
    - c) 87 208,98 zł – w ramach projektu *Zaproś nas*,
    - d) 85 219,93 zł – w ramach projektu *Interdyscyplinarna analiza*.
  2. Poinformowanie NIW o pobraniu dotacji w nadmiernej wysokości w związku z rozliczeniem kwoty o 1 024,10 zł wyższej, niż wynikająca z ewidencji księgowej w ramach projektu *Interdyscyplinarna analiza*.
  3. Podjęcie działań celem zapewnienia ponoszenia wydatków ze środków publicznych pochodzących z dotacji wyłącznie w oparciu o kompletną dokumentację potwierdzającą ich wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem, a w szczególności – wyłącznie w sytuacji posiadania spełniających wymogi formalne dowodów księgowych potwierdzających poniesienie wydatku.

<sup>49</sup> Np. dokonywanie wydatków ze środków dotacji: po upływie okresu kwalifikowalności, mimo braku posiadania wystarczających dowodów księgowych, przed otrzymaniem faktury/rachunku; reprezentowanie Fundacji niezgodnie z zasadami wynikającymi ze Statutu.

<sup>50</sup> Np. brak sformalizowanych zasad przeprowadzania wyboru wykonawców dostaw i usług finansowanych ze środków publicznych pochodzących z dotacji, który przyczynił się do niegospodarnego wydatkowania środków z dotacji.

<sup>51</sup> Np. dokonanie czynności prawnej z samym sobą poprzez zawarcie umowy przez Wiceprezesa Zarządu Fundacji jako pełnomocnika Prezesa z Prezesem – osobą fizyczną.

<sup>52</sup> Np. prowadzenie dokumentacji księgowej niezgodnie z przepisami uor.

<sup>53</sup> NIK definiuje mechanizmy korupcjogenne jako takie nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji publicznych, które powodują lub zwiększają ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych (zob. np. Sprawozdanie z działalności NIK za 2015 roku, źródło: <<https://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik/>>).

4. Podjęcie działań celem zapewnienia ponoszenia wydatków ze środków publicznych pochodzących z dotacji jedynie za zrealizowane w okresie kwalifikowalności usługi i dostawy.
5. Podjęcie działań celem zaniechania praktyki dokonywania wydatków ze środków publicznych pochodzących z dotacji na podstawie dokumentów pro forma, niestanowiących dowodów księgowych.
6. Rozważenie wprowadzenia sformalizowanych zasad przeprowadzania wyboru wykonawców dostaw i usług finansowanych ze środków publicznych pochodzących z dotacji w celu systemowego zagwarantowania gospodarnego wydatkowania tych środków.
7. Podjęcie działań celem zapewnienia reprezentowania na zewnątrz i składania oświadczeń woli w imieniu Fundacji zgodnie z zasadami określonymi w Statucie.
8. Podjęcie działań celem zapewnienia opisywania dowodów księgowych, dokumentujących wydatki ponoszone ze środków publicznych pochodzących z dotacji w sposób zgodny z wymogami wynikającymi z przepisów ustawy o rachunkowości.
9. Podjęcie działań celem zapewnienia terminowego wywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją zadań finansowanych ze środków publicznych pochodzących z 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 dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwagi  
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, 24 października 2023 r.

Kontrolerzy

Radosław Kujawiński  
doradca prawny  
/-/

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
p.o. Dyrektor  
Marcin Kaliński  
/-/

Dominik Kosenda  
Specjalista kontroli państwowej  
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor  
Delegatury NIK we Wrocławiu  
Marcin Kaliński

.....  
*podpis*