



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KAP.410.4.2.2023

**Pan
Jan Grabiec
Minister – Członek Rady Ministrów,
Szef Kancelarii Prezesa Rady
Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/006 Realizacja zadań publicznych w zakresie wspierania Polonii i Polaków za granicą

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM lub Kancelaria) Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Grabiec Minister – Członek Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ¹ W okresie objętym kontrolą zadania określone w przepisach odrębnych dla Szefa KPRM realizowali:
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Marek Kuchciński Minister – Członek Rady Ministrów, od 17 października 2022 r. do 12 grudnia 2023 r.2. Michał Dworczyk Minister – Członek Rady Ministrów, od 15 listopada 2019 r. do 16 października 2022 r. <ol style="list-style-type: none">1. Zlecenie organizacjom pozarządowym zadań publicznych z zakresu pomocy Polonii i Polakom za granicą, a także ich rozliczanie oraz efekty realizacji tych zadań.2. Koszty działalności związane z realizacją zadań KPRM na rzecz Pełnomocnika Rządu do spraw Polonii i Polaków za Granicą oraz Międzyresortowego Zespołu do spraw Polonii i Polaków za Granicą.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 23 listopada 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Edyta Jamioł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/73/2023 z 17 sierpnia 2023 r.2. Andrzej Brunejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/75/2023 z 17 sierpnia 2023 r.3. Dariusz Komorowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/74/2023 z 17 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Jana Grabca (Dz.U. z 2023 r. poz. 2687).

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na ogół rzetelnie i zgodnie z przepisami realizowano współpracę z organizacjami pozarządowymi w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą, w tym w zakresie zlecania zadań publicznych, zatwierdzania sprawozdań oraz uzyskiwanych efektów realizacji tych zadań.

W Kancelarii, zgodnie z obowiązującymi przepisami, przeprowadzono cztery konkursy na zadania dotyczące wspierania Polonii i Polaków za granicą. Udzielano również dotacji na te zadania w trybie pozakonkursowym, tj. na podstawie art. 11b ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴. Jednakże w 2020 r. dotacje z zakresu opieki nad Polonią i Polakami za granicą zostały przyznane jedynie w trybie pozakonkursowym, pomimo że tryb ten powinien być stosowany, w ocenie NIK, wyłącznie w sytuacjach nadzwyczajnych. W okresie od 2020 r. do 30 września 2023 r. udzielono dotacji w łącznej kwocie 363 022,2 tys. zł, z tego w trybie pozakonkursowym w kwocie 148 476,1 tys. zł, co stanowiło 40,9% wartości dotacji udzielonych w tym okresie.

Oceny ofert dokonywali członkowie komisji konkursowych oraz zespoły do spraw opiniowania ofert realizacji zadania publicznego (dalej: Zespół) powołane przez Pełnomocnika Rządu ds. Polonii i Polaków za Granicą. Wybrane do dofinansowania projekty były zgodne z założeniami konkursów. Środki na realizację zleczanych zadań przekazywane były beneficjentom terminowo i w wysokości określonej w umowach.

Składane przez dotacjobiorców sprawozdania z realizacji zadania publicznego były weryfikowane przez pracowników Kancelarii pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami. Zatwierdzenie rozliczenia dotacji dokonywane było w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (dalej: ufp). Założone efekty zostały w większości osiągnięte.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały m.in. na:

- przygotowaniu protokołów końcowych wraz z listami ofert w ramach czterech konkursów, które nie spełniały wymogów określonych w regulaminach konkursów, co było nierzetelne;
- nieopracowaniu zasad wyboru beneficjentów dotacji z ofert rezerwowych, co było działaniem nierzetelnym;
- nierzetelnej analizie pięciu z 16 badanych ofert przez Zespół do spraw opiniowania ofert realizacji zadania publicznego;
- niewymaganiu składania oświadczeń o bezstronności przez członków zespołów do spraw opiniowania ofert realizacji zadania publicznego w latach 2020-2021 oraz ekspertów do ocen ofert w roku 2020, co było nierzetelne;
- przyjęciu do realizacji czterech ofert wybranych w trybie pozakonkursowym, które nie były w pełni związane tematycznie z pomocą Polonii i Polakom za granicą, co było działaniem nierzetelnym;
- nierzetelnym zatwierdzeniu rozliczenia dotacji przedstawionego przez beneficjenta oraz niegospodarnym wydatkowaniu środków dotyczących jednego zadania publicznego udzielonego w trybie pozakonkursowym (spośród 16 zbadanych);

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 571; dalej: udpp.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

- bezumownym dokonaniu wydatku za zdjęcia Państwowej Agencji Prasowej, które zostały wykorzystane m.in. na profilu Facebook nienależącym do KPRM.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zlecenie organizacjom pozarządowym zadań publicznych z zakresu pomocy Polonii i Polakom za granicą, a także ich rozliczanie oraz efekty realizacji tych zadań

Opis stanu faktycznego

Do realizacji zadań publicznych w zakresie wspierania Polonii i Polaków za granicą Rada Ministrów ustanowiła Pełnomocnika Rządu do spraw Polonii i Polaków za Granicą⁷ (dalej: Pełnomocnik). W okresie od 19 grudnia 2019 r. do 12 grudnia 2023 r. funkcję tę sprawował Pan Jan Dziedziczak.

Na czas zajmowania stanowiska Pełnomocnik został upoważniony:

- przez Prezesa Rady Ministrów do wykonywania na podstawie art. 11b ust. 1 udpp czynności dotyczących zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 udpp realizacji zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert, w tym do powoływania oraz określenia trybu działania zespołów do spraw opiniowania ofert realizacji zadania publicznego, a także do podejmowania decyzji o udzieleniu dotacji lub odmowy udzielenia dotacji, w zakresie zadań realizowanych przez Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁸;
- przez Ministra – Członka Rady Ministrów (któremu powierzono wykonywanie zadań określonych w przepisach odrębnych dla Szefa KPRM) do wszelkich czynności dotyczących zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 udpp, realizacji zadań publicznych dotyczących pomocy Polonii i Polakom za granicą w trybie otwartego konkursu na podstawie art.11 udpp, w tym: ogłaszanie otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych; powoływanie komisji konkursowych do oceny ofert złożonych w otwartych konkursach ofert oraz określenia trybu działania tych komisji; podejmowania decyzji o udzieleniu dotacji lub odmowie udzielania dotacji podmiotom biorącym udział w otwartych konkursach ofert⁹.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym KPRM do zadań Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą (dalej: DWPP) w okresie objętym kontrolą należała:

- obsługa merytoryczna oraz organizacyjna Pełnomocnika, w tym w szczególności opracowywanie projektów pism, przygotowywanie opinii, stanowisk, analiz, a także obsługa merytoryczna, koncepcyjna oraz organizacyjno-techniczna wizyt i spotkań krajowych i zagranicznych Pełnomocnika;
- współpraca z ministerstwami i urzędami administracji rządowej oraz organizacjami pozarządowymi, w zakresie działań podejmowanych przez Pełnomocnika;
- zapewnienie realizacji działań podejmowanych przez Pełnomocnika w zakresie pomocy Polonii i Polakom poza granicami kraju.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Pełnomocnik ustanowiony został rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polonii i Polaków za Granicą (Dz.U. poz. 2440).

⁸ Upoważnienie z dnia 10 kwietnia 2020 r. znak. DP.5112.46.2020.RG(1).

⁹ Upoważnienie z dnia 30 października 2020 r. znak. DP.5112.163.2020.AKS.

(akta kontroli str. 2394-2429 pliki: 248-334; 341-377)

W okresie 2021-2023¹⁰ Pełnomocnik ogłosił cztery konkursy na realizację zadań publicznych w zakresie wspierania Polonii i Polaków za granicą. Źródłem finansowania tych konkursów były środki budżetowe części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. W ramach konkursów złożono 1883 oferty, na łączną kwotę 768 736,2 tys. zł. Weryfikację formalną przeszło pozytywnie 1866 ofert, natomiast weryfikację merytoryczną – 1502 oferty (na kwotę 169 663,7 tys. zł łącznie na lata 2021-2023 oraz 46 355,5 tys. zł w ramach kontynuacji działań w latach następnych od 2022 r. do 2025 r.). Według stanu na 30 września 2023 r. łącznie zawarto 805 umów (w tym: w 2021 r. – 208; w 2022 r. – 287¹¹, w 2023 r. – 310) na łączną kwotę dotacji 214 546,1 tys. zł (w tym 168 239,7 tys. zł na dany rok objęty konkursem i 46 306,4 tys. zł na kontynuację działań w latach następnych).

W wyniku rozstrzygnięcia konkursu:

- *Polonia i Polacy za granicą 2021* zawarto 227 umów na łączną kwotę udzielonej dotacji 67 343,1 tys. zł (w tym 208 umów na kwotę 57 848,5 tys. zł na realizację zadań w 2021 r. i 19 umów na kwotę 9494,6 tys. zł na kontynuację części zadań w 2022 r.);
- *Polonia i Polacy za granicą 2022* zawarto 244 umowy na łączną kwotę 58 620,3 tys. zł (w tym: na kwotę 51 777,7 tys. zł na realizację zadań w 2022 r., a 6842,6 tys. zł na kontynuację części zadań w 2023 r. (25 umów));
- *Polonia i Polacy za granicą 2022 – Wypoczynek letni* zawarto 24 umowy na łączną kwotę udzielonej dotacji 4971,6 tys. zł;
- *Polonia i Polacy za granicą 2023* – wg stanu na 30 września – zawarto 310 umów na łączną kwotę 83 611,2 tys. zł (w tym: 53 642,0 tys. zł na realizację zadań w 2023 r. i 29 969,2 tys. zł na kontynuację części zadań w 2024 r. i w 2025 r. (49 umów wieloletnich)).

(akta kontroli str. 2286-2288, 2291-2294; 2394-2429 pliki: 159-231; 2430-2431 pliki: 3-4, 19-23)

W okresie objętym kontrolą do KPRM wpłynęło do rozpatrzenia w trybie pozakonkursowym 360 ofert (w tym: 249 w 2020 r., 31 w 2021 r., 45 w 2022 r. i 35 w 2023 r.) na łączną kwotę 269 349,3 tys. zł. Wszystkie oferty spełniały kryteria formalne, natomiast kryteria oceny merytorycznej spełniło 211 ofert na łączną kwotę 178 725,5 tys. zł.

W KPRM w trybie pozakonkursowym, w latach 2020-2023 (do 30 września), na podstawie art. 11b udpp, tj. ze względu na ważny interes społeczny i publiczny, udzielono 201 dotacji na kwotę 148 476,1 tys. zł, z tego:

- 125 dotacji na kwotę 54 261,2 tys. zł w 2020 r.,
- 17¹² dotacji na kwotę 7161,2 tys. zł w 2021 r.,
- 36 dotacji na kwotę 59 303,9 tys. zł w 2022 r.,
- 23 dotacji na kwotę 27 749,8 tys. zł w 2023 r. (do 30 września)¹³.

Źródłem finansowania ww. dotacji były środki budżetowe części 16 oraz środki pochodzące z części budżetowej 81 – Rezerwa ogólna.

¹⁰ Do dnia zakończenia kontroli NIK.

¹¹ W tym: 19 umów zawartych w związku z konkursem *Polonia i Polacy za granicą 2021* i 24 umowy w związku z konkursem *Polonia i Polacy za granicą 2022 – Wypoczynek letni*.

¹² W statystyce roku 2021 nie została uwzględniona umowa nr 871/DWPP/21, która nie została zrealizowana a środki w pełnej wysokości zwrócono do KPRM.

¹³ W KPRM nie udzielano dotacji w trybie art.11a i art.12 ust. 1 udpp.

Na dotacje na realizację zadań publicznych w zakresie wspierania Polonii i Polaków za granicą, w okresie od 2020 r. do 30 września 2023 r., łącznie wydatkowano 327 188,2 tys. zł, z tego 247 718,0 tys. zł ze środków części 16 i 79 470,1 tys. zł z rezerwy ogólnej¹⁴.

(akta kontroli str. 2285-2288, 2430-2431 pliki: 3-4, 19-23)

A. Udzielanie dotacji w trybie otwartego konkursu ofert

W przypadku wszystkich czterech konkursów objętych badaniem, ogłoszenia o konkursach zostały opublikowane na stronie www.polonia.gov.pl, w BIP i zamieszczone na tablicy ogłoszeń w siedzibie KPRM. Ogłoszenia zawierały wszystkie wymagane art. 13 ust. 2 udpp informacje. Zgodnie z art. 13 ust. 1 udpp, konkursy ogłoszono na co najmniej 21 dni przed terminem składania ofert.

(akta kontroli str. 2348-2393)

Do opiniowania ofert w ramach organizowanych konkursów Pełnomocnik powołał komisje konkursowe, w skład których wchodziłi przedstawiciele KPRM oraz osoby wskazane przez organizacje pozarządowe, zgodnie z art. 15 ust. 2c i 2d udpp. Do zadań komisji konkursowych należało: przeprowadzenie analizy ofert, ich zaopiniowanie oraz przedłożenie Pełnomocnikowi protokołu końcowego wraz z rekomendacją do przyznania dotacji, a także proponowanymi kwotami dotacji. Komisje rozpatrywały oferty zgodnie z procedurą wewnętrzną KPRM *Udzielanie dotacji celowych po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert*¹⁵ (dalej: procedura otwartego konkursu ofert).

Ustalono, że w 2023 r. do składu Komisji konkursowej nie zostali powołani przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 udpp.

Dyrektor DWPP wyjaśnił, że zaproszenie dla kandydatów na członków komisji konkursowej opublikowano od 21 grudnia 2022 r. na stronie www.polonia.gov.pl. Do DWPP nie wpłynęły zgłoszenia kandydatów na członków komisji konkursowej.

(akta kontroli str. 2181-2184, 2394-2429 pliki: 175-231; 335-340)

Stosownie do art. 15 ust. 2f udpp do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶ dotyczące wyłączenia pracownika. Ustalono, że członkowie komisji konkursowych składali oświadczenia o zachowaniu bezstronności i poufności przy opiniowaniu ofert, zgodnie z wzorem określonym przez Pełnomocnika.

(akta kontroli str. 2394-2429 plik: 1)

Zgodnie z procedurą otwartego konkursu ofert, Przewodniczący komisji, we współpracy z członkami komisji, sporządza protokół końcowy z przebiegu prac komisji. Komisje konkursowe wynik oceny ofert przedstawiały w notatkach służbowych, w których syntetycznie odniesiono się m.in. do przeprowadzonej oceny formalnej i oceny merytorycznej ofert.

Pełnomocnik wyjaśnił, że notatki służbowe pełniły funkcję protokołów końcowych.

Ustalono, że załącznikami do notatek były zbiorcze listy rankingowe ofert w podziale na poszczególne obszary dofinansowania. Analiza przekazanych do kontroli notatek wraz z załącznikami wykazała, że nie zawierały one wszystkich elementów wskazanych w regulaminach konkursów (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 2394-2429 pliki: 159-231)

¹⁴ Tj. 98,8% środków przyznanych 35 decyzjami MF w latach 2021-2023 (do 30 września) – 80 436,7 tys. zł.

¹⁵ Procedura A1.25.2 Udzielanie dotacji celowych po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert wersja 1.0 (z dnia 14 kwietnia 2020 r.) i 2.0 (z dnia 3 lutego 2023 r.).

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

Zgodnie z procedurą otwartego konkursu ofert, wszystkie oferty, które wpłynęły do KPRM poddawano ocenie formalnej, tj. weryfikacji oferty pod kątem spełnienia kryteriów formalnych wskazanych w regulaminie konkursu. Wstępna ocena formalna ofert dokonywana była przez Wydział Dotacji DWPP i po akceptacji przez Pełnomocnika jej wyniki publikowano na stronie internetowej www.polonia.gov.pl. Oferty odrzucone na etapie oceny formalnej nie były poddawane ocenie merytorycznej przez komisje konkursowe.

Przy rozpatrywaniu merytorycznym ofert uwzględniono elementy wymagane w art. 15 ust. 1 udpp. Członkowie komisji brali pod uwagę m.in. możliwość realizacji zadania publicznego przez podmioty ubiegające się o przyznanie dotacji, oceniali przedstawioną kalkulację kosztów, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania, oceniali proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób realizujących zadania. W przypadku podmiotów realizujących zadania publiczne w latach ubiegłych brali także pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków. Zgodnie z regulaminami konkursów poszczególne elementy wymienione w art. 15 ust. 1 udpp były oceniane przez członków komisji konkursowych, którzy za poszczególne elementy oferty przyznawali punkty. Przy ocenie ofert uwzględniano uregulowania zawarte w ogłoszeniach o konkursach i regulaminach prac komisji konkursowej.

Oferty były także opiniowane przez instytucje właściwe ze względu na zakres działalności¹⁷ oraz przez ekspertów, do który należała ocena merytoryczna ofert i sprawozdań z realizacji zadań publicznych dotyczących wsparcia Polonii i Polaków za granicą¹⁸.

(akta kontroli str. 4-39, 2394-2429 pliki: 159-231)

Kontrola wykazała, że w przypadku wszystkich badanych konkursów notatka służbowa wraz z załącznikami akceptowana była przez Pełnomocnika. W przypadku ofert złożonych przez Fundację „Pomoc Polakom na Wschodzie”, w której Pełnomocnik pełnił funkcję Przewodniczącego Rady Fundacji, notatka podsumowująca konkurs w tym zakresie akceptowana była przez Sekretarza Stanu lub Zastępcę Szefa KPRM. We wszystkich objętych kontrolą konkursach oferty wybrano zgodnie z rekomendacjami komisji konkursowych.

(akta kontroli str. 2244-2246, 2394-2429 pliki: 159-231)

Szczegółowym badaniem objęto próbę 20 ofert wybranych do dofinansowania w trybie konkursowym¹⁹. Badanie wykazało, że wszystkie oferty zawierały elementy wymagane art. 14 ust. 1 udpp oraz regulaminem konkursu, m.in.: szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji, termin i miejsce realizacji zadania oraz kalkulację przewidywanych kosztów.

(akta kontroli str. 4- 39, 2394-2429 pliki: 67-69, 100-124, 125-132, 151-158)

Stwierdzono, że w regulaminach konkursów ani w żadnym innym dokumencie dotyczącym udzielania dofinansowania zadań publicznych w zakresie wspierania Polonii i Polaków za granicą nie ustalono zasad wyboru beneficjentów z list rezerwowych, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2247-2249, 2261-2263, 2394-2429 pliki: 162-163; 206; 212; 229)

¹⁷ M.in. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Kancelarię Prezydenta RP.

¹⁸ Ekspertów wyłoniono w trakcie naborów ogłaszanych na stronie www.polonia.gov.pl (wg stanu na koniec listopada 2022 r. było łącznie 110 ekspertów).

¹⁹ Kontrolą objęto: pięć ofert złożonych w konkursie *Polonia i Polacy za granicą 2021*, pięć ofert dotyczących konkursu *Polonia i Polacy za granicą 2022*, pięć ofert z konkursu *Polonia i Polacy za granicą 2022 – Wypoczynek letni* oraz pięć ofert złożonych w konkursie *Polonia i Polacy za granicą 2023*.

W toku kontroli ustalono, że w ramach badanych konkursów ich wyniki ogłaszano niezwłocznie po dokonaniu wyboru ofert, zgodnie z art. 15 ust. 2j udpp, tj. w BIP, na stronie internetowej KPRM, a także na ogólnodostępnej tablicy ogłoszeń w siedzibie Kancelarii (poza jednym przypadkiem nieterminowego zamieszczenia w BIP informacji o wynikach konkursu, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Ogłoszenia te zawierały informacje, o których mowa w art. 15 ust. 2h udpp, w tym: nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego oraz wysokość przyznanych środków publicznych.

(akta kontroli str. 2348-2393, 2430-2431 plik: 5)

B. Udzielanie dotacji w trybie pozakonkursowym

W 2020 r. dotacje na realizację zadań publicznych w zakresie pomocy Polonii i Polakom za granicą były przyznawane jedynie w trybie pozakonkursowym. Łącznie udzielono 125 dotacji na kwotę 54 261,3 tys. zł.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że po podpisaniu ustawy budżetowej na 2020 r., (...) w ramach której przesunięto środki przeznaczone na pomoc Polonii i Polakom za granicą z Kancelarii Senatu RP do budżetów KPRM (...), priorytetem Pełnomocnika Rządu do spraw Polonii i Polaków za Granicą była efektywna dystrybucja środków dla organizacji pozarządowych wspierających funkcjonowanie organizacji polonijnych. Przejawem troski o dobro rodaków mieszkających za granicą Polski było uznanie, że kluczową sprawą jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania organizacji polonijnych. W związku z powyższym Prezes Rady Ministrów wyraził zgodę, aby dotacje na pomoc Polonii i Polakom za granicą w roku 2020 były udzielane na podstawie z art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w celu efektywnej dystrybucji dotacji na wsparcie organizacji polonijnych.

(akta kontroli str. 2160-2164, 2430-2431 plik: 7)

W latach 2020-2023 (do 30 września), oprócz prowadzenia konkursów w zakresie pomocy Polonii i Polakom za granicą, w trybie pozakonkursowym udzielono dotacji na łączną kwotę 148 476,1 tys. zł, tj. 40,9% wartości dotacji udzielonych w tym okresie.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że w art. 11b udpp wskazano, że Prezes Rady Ministrów może zlecić organizacjom pozarządowym (...) realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert (...) Przeprowadzanie otwartych konkursów ofert w KPRM na realizację zadań publicznych nie odbiera zatem prawa PRM do przysługującego mu uprawnienia wynikającego z art. 11b ustawy. Decyzja o zleceniu realizacji zadania publicznego jest indywidualną decyzją przysługującą Prezesowi Rady Ministrów lub osobie przez niego upoważnionej, niezależnie od organizowanych w KPRM otwartych konkursów. Konkursy „Polonia i Polacy za Granicą” ogłaszane są w KPRM w ostatnim kwartale roku poprzedzającego rok, na który przewidziane jest wsparcie (...). W regulaminie konkursu nie ma możliwości zaplanowania wszystkiego, co może mieć znaczenie dla organizacji polonijnych, szczególnie biorąc pod uwagę lokalne uwarunkowania ich funkcjonowania, politykę danego państwa wobec mniejszości narodowych, czy też inne czynniki. Art.11b ustawy daje PRM możliwość zlecenia realizacji zadań w ciągu całego roku budżetowego ze względu na ważny interes publiczny/społeczny, szczególnie w przypadkach koniecznej interwencji, np. pożar, powódź, działania wojenne, czy też inne zdarzenia wymagające działania ze strony państwa polskiego, które nie mieszczą się w ramach konkursowych ze względów merytorycznych, jak i czasowych (...).

(akta kontroli str. 2162-2164, 2285, 2293-2294, 2340-2431 plik: 7)

Na stronach internetowych KPRM nie zamieszczono informacji o możliwości ubiegania się o dotacje na dofinansowanie zadań w trybie pozakonkursowym.

W 2020 r. (mailem z 2 kwietnia)²⁰ poinformowano 222 organizacje pozarządowe o możliwości ubiegania się o przyznanie z KPRM dotacji z obszaru pomocy Polonii i Polakom za granicą na podstawie art. 11b udpp.

Pełnomocnik wyjaśnił, że lista podmiotów, do których została wysłana ta informacja obejmowała podmioty, które w roku poprzednim składały do Senatu RP oferty dotyczące realizacji projektów obejmujących pomoc Polonii i Polakom za granicą.

W związku z niezamieszczaniem na stronie internetowej informacji o możliwości ubiegania się o dotacje w trybie pozakonkursowym i informacji o wynikach takich naborów, dyrektor DWPP wyjaśnił, że zlecenie zadań na podstawie art. 11b udpp to tryb szczególny przysługującym Prezesowi RM, w związku z tym nie ma obowiązku realizowania działań wynikających z procedury konkursowej, w tym ogłaszania naboru ofert oraz publikowania wyników naboru.

(akta kontroli str. 2165-2175, 2185-2203, 2348-2357)

Zgodnie z art. 43 ufp, prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. W art. 5 ust 3 udpp przewidziano, że współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, o której mowa w ust. 1, odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Odnosnie spełnienia przesłanek dotyczących zachowania uczciwej konkurencji i jawności Pełnomocnik wyjaśnił, że *ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie definiuje zasady regulujące zlecenie realizacji zadań publicznych w trybie art. 11b ww. ustawy, a tym samym zasady/formy dotyczące współpracy w tym obszarze pomiędzy organem administracji a organizacją pozarządową. Przepisy art. 43 i 47 ufp stosuje się odpowiednio. Do trybu 11b mają zastosowanie przepisy 11 ust. 4 oraz art. 11d ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.*

(akta kontroli str. 2181-2184)

W okresie objętym kontrolą, w KPRM obowiązywała procedura wewnętrzna dotycząca udzielania dotacji w trybie pozakonkursowym²¹. Zgodnie z nią m.in.: pracownicy DWPP dokonywali analizy ofert pod względem formalnym, analizowali dostępność środków finansowych na realizację zadań, przygotowywali oferty do rozpatrzenia przez zespół do spraw opiniowania ofert realizacji zadania publicznego. Członkowie Zespołu analizowali oferty pod kątem spełnienia przesłanek art. 11b i art. 15 ust. 1 udpp, a także przedstawiali swoje opinie przewodniczącemu zespołu; przygotowywano notatki dla upoważnionego członka kierownictwa KPRM dotyczące udzielenia lub odmowy udzielenia dotacji. W procedurze określono także zasady dot. przygotowania umów i zawarcia umów dotacji, weryfikacji i rozliczenia sprawozdań w zakresie rzeczowym i finansowym oraz postępowania w przypadku nieprawidłowego wydatkowania środków dotacji i ich zwrotu.

(akta kontroli str. 2246, 2394-2429 pliki: 335-340)

Badanie 16 ofert dotyczących udzielenia dotacji w trybie pozakonkursowym²² (na łączną kwotę dotacji 33 997,6 tys. zł) wykazało, że oferty były oceniane przez zespoły do spraw opiniowania ofert realizacji zadania publicznego powołane przez Pełnomocnika. Oferty zostały ocenione pod względem spełnienia przesłanek

²⁰ W mailu poinformowano, że istnieje możliwość aplikowania do Prezesa Rady Ministrów o środki na 2020 r. na podstawie art. 11b udpp ze względu na ważny interes społeczny lub publiczny, zaś uzasadnienie należy przedstawić w piśmie przewodnim do Premiera).

²¹ Procedura A.1.25.1. Udzielenie dotacji celowych w trybie art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie 1.0 (z dnia 14 kwietnia 2020 r.) i 2.0 (z dnia 3 lutego 2023 r.).

²² Siedem z 2020 r., trzy z 2021 r., cztery z 2022 r. i dwie z 2023 r.

określonych w art. 11b udpp oraz przy ocenie brano pod uwagę kryteria określone w art. 15 ust.1 udpp.

Badanie złożonych ofert na realizację 16 zadań publicznych wykazało również, że:

- cztery oferty przyjęte do realizacji nie były w pełni związane tematycznie z pomocą Polonii i Polakom za granicą (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- w pięciu przypadkach ocena zespołu była nierzetelna (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- członkowie zespołów do spraw opiniowania ofert realizacji zadania w latach 2020-2021 oraz eksperci do ocen ofert w roku 2020 nie składali oświadczeń o bezstronności (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- w przypadku oferty na realizację zadania *Prace renowacyjne polskich grobów w Wielkiej Brytanii oraz ekshumacje, sprowadzenie i pochówki w kraju osób zasłużonych dla Polski, w tym członków polskiego rządu emigracyjnego*²³, podano m.in., że zakres pracy i wynagrodzenia trzech osób biorących udział w zadaniu zostały ustalone z Pełnomocnikiem Prezesa Rady Ministrów do spraw reformy regulacji administracyjnych związanych z ruchem naturalnym ludności i ochrony miejsc pamięci.

Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do spraw reformy regulacji administracyjnych związanych z ruchem naturalnym ludności i ochrony miejsc pamięci wyjaśnił, iż *wbrew temu co wskazano w ofercie (...) nie brałem udziału w ustalaniu wynagrodzeń dla wskazanych w piśmie osób, ani nie jest mi ono w ogóle znane. Co więcej, wbrew temu co zostało wskazane w ofercie nie brałem udziału również w ustalaniu z zakresu obowiązków wskazanych osób.*

Prezes Fundacji²⁴, który składał ofertę poinformował, że *zakres pracy i wynagrodzenia trzech (...) osób zostały omówione z pełnomocnikiem Premiera*²⁵ (...). *Jednocześnie, chcielibyśmy zaznaczyć, że ww. osoby są znane ze swego społecznego zaangażowania w zajmowanie się polskim dziedzictwem kulturowym i historycznym.*

(akta kontroli str. 1729-2130, 2137-2145, 2176-2180, 2204-2238, 2244-2246, 2394-2429 pliki: 2430-2431 pliki: 40-66, 70-99, 133-150)

C. Zawieranie umów i ich realizacja

Badanie 37 umów²⁶ na realizację zadań publicznych w zakresie wspierania Polonii i Polaków za granicą wykazało, że:

- zostały zawarte w formie pisemnej z podmiotami wyłonionymi przez komisje konkursowe w ramach prowadzonych postępowań konkursowych lub przez zespoły do spraw opiniowania ofert realizacji zadania publicznego w przypadku postępowań pozakonkursowych;
- zawierały wszystkie elementy wymagane art. 151 ust. 2 ufp, w tym m.in. opis zadania, cel na jaki dotacja została przyznana oraz termin wykonania, wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności, termin wykorzystania dotacji, tryb kontroli wykonywania zadania, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;

²³ Umowa nr 494/DWPP/23 z 24 marca 2023 r.

²⁴ Odpowiedź na pismo NIK skierowane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁵ Tj. Pełnomocnikiem Prezesa Rady Ministrów do spraw reformy regulacji administracyjnych związanych z ruchem naturalnym ludności i ochrony miejsc pamięci.

²⁶ Zawartych w związku z ofertami wybranymi do szczegółowego badania.

- środki finansowe na realizację zadania publicznego były przekazywane w terminie i na zasadach określonych w umowie tj. w ciągu 30 dni od daty zawarcia umowy;
- w 16 przypadkach zostały zawarte do 30 dni od dnia ogłoszenia konkursu lub złożenia oferty w trybie pozakonkursowym, natomiast w 21 przypadkach zostały zawarte od 33 do 133 dni²⁷. Badanie nie wykazało przypadków zawierania umów ze zbędną zwłoką.

Dyrektor DWPP wyjaśnił, że przyczyną podpisywania umów – od miesiąca do pół roku od wybrania oferty do dofinansowania – było m.in. przesłanie zaktualizowanych ofert (będących załącznikami do umów), które zawierały błędy i wymagały uzupełnień oraz aktualizowanie kosztorysów wydatków wykazanych w ofercie w związku z przyznaniem dotacji w niższej wysokości; koniecznością dostosowania oferty do dynamicznie zmieniających się cen, inflacji; trudności w przygotowaniu *Oświadczenia Zleceniobiorcy o działaniach służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*.

(akta kontroli str. 4-39, 2185-2193, 2246, 2314-2324)

W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki rozwiązania umowy o realizację zadania publicznego na wniosek zleceniobiorcy:

- jeden²⁸ w zakresie dotacji udzielanych w trybie konkursowym. Zleceniobiorca poinformował o braku możliwości realizacji tego zadania. Zgodnie z umową z dotacjobiorcą zawarto porozumienie o rozwiązaniu umowy²⁹, a przekazane wcześniej środki na realizację zadania w kwocie 45,6 tys. zł zostały zwrócone w pełnej kwocie na rachunek bankowy KPRM;
- jeden³⁰ w zakresie dotacji udzielanych w trybie pozakonkursowym. Zleceniobiorca, przed przekazaniem środków dotacji, poinformował o odstąpieniu od umowy w związku brakiem możliwości realizacji zadania w terminie wynikającym z umowy.

(akta kontroli str. 2165-2175, 2314-2324, 2394-2429 pliki: 459-471)

D. Zatwierdzanie rozliczanie przekazanych dotacji i kontrola projektów

Kontrola wykazała, że sprawozdania z realizacji zadań publicznych objętych szczegółowym badaniem³¹ zostały złożone przez beneficjentów w terminach określonych w umowach dotacji. Ustalono, że w ramach kontroli merytorycznej pracownicy DWPP sprawdzili, czy przedstawione koszty i wydatki zostały poniesione zgodnie z umową oraz dokonywali sprawdzenia m.in. kompletności dokumentacji, zgodności kwot na wszystkich złożonych dokumentach, dat ich wystawienia, kwot sfinansowanych z dotacji i wkładu własnego. W razie wątpliwości co do danych zawartych w sprawozdaniach m. in. mailowo wnosili o wyjaśnienia i ewentualne korekty. Następnie pracownicy Biura Budżetowo-Finansowego dokonali kontroli pod względem formalno-rachunkowym.

Zatwierdzenia rozliczenia dotacji dokonywał Dyrektor DWPP lub jego Zastępca, w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp.

(akta kontroli str. 4-39, 2244-2246)

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 sierpnia 2023 r., w związku z rozliczeniem realizacji zadania publicznego, dotacjobiorcy dokonali 245 częściowych zwrotów

²⁷ Z czego 18 z 21 badanych umów dotyczyło trybu konkursowego, a trzy umowy z 16 badanych dotyczyło umów zawartych w trybie pozakonkursowym.

²⁸ Dotyczył umowy nr 871/DWPP/21 zawartej w ramach konkursu „Polonia i Polacy za granicą 2021”.

²⁹ Porozumienie z dnia 22 listopada 2021 r. o rozwiązaniu umowy nr 871/DWPP/21.

³⁰ Dotyczył umowy nr 1113/DWPP/21, podmiot wyłoniony na podstawie art. 11b udup.

³¹ 21 dotyczących umów wyłonionych w trybie konkursowym i 16 w trybie pozakonkursowym.

dotacji (nie wystąpiły przypadki zwrotu dotacji w całości) na łączną kwotę 4646,1 tys. zł, w tym:

- w roku 2020 w dotacjach udzielanych w trybie pozakonkursowym dokonano 51 zwrotów na kwotę 2083,1 tys. zł;
- w roku 2021 w dotacjach udzielanych w trybie konkursowym dokonano 72 zwroty na kwotę 935,2 tys. zł, w trybie pozakonkursowym – trzy zwroty na kwotę 0,9 tys. zł;
- w roku 2022 w dotacjach udzielanych w trybie konkursowym dokonano 108 zwrotów na kwotę 654,9 tys. zł, w trybie pozakonkursowym – 11 zwrotów na kwotę 972,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 2394-2429 pliki: 415-420)

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek braku akceptacji przedłożonego sprawozdania z realizacji zadania publicznego. Dotyczyło to umowy nr 573/DWPP/21 na realizację zadania publicznego *Rozwijanie Struktur Internetowego Forum Polonijnego*. Wobec dotacjobiorcy 18 stycznia 2023 r. wszczęto z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych postępowanie nie zostało zakończone³².

(akta kontroli str. 2314-2324, 2394-2429 pliki: 468-471)

Kontrola wykazała, że w umowach dotacji każdy zleceniobiorca zobowiązał się do zabezpieczenia przed podwójnym finansowaniem tych samych wydatków równocześnie ze środków dotacji i z innych źródeł. Dotacjobiorcy wraz z ofertą składaną w trybie konkursowym składali oświadczenie, że na sfinansowanie kosztów przedstawionych w ofercie nie otrzymali dofinansowania z innych źródeł, nie występowali i nie planują występować o środki z innych źródeł, a także zobowiązywali się do poinformowania KPRM o uzyskaniu dofinansowania z innych źródeł. Natomiast składając sprawozdanie końcowe – oświadczaali, że *wydatki zostały rzeczywiście poniesione i nie zostały rozliczone z dotacji i z innych źródeł jednocześnie*.

W sprawie wprowadzonych w KPRM mechanizmów zabezpieczających przed dopuszczeniem do podwójnego finansowania wydatków ponoszonych na realizację zadań publicznych zleconych/powierzonych organizacjom pozarządowym, Pełnomocnik wyjaśnił, że (...) *Oferenci podpisując oświadczenie wskazane w ofercie potwierdzili, że są świadomi sankcji karnych i administracyjnych, które mogą być zastosowane, jeżeli którekolwiek z oświadczeń okażą się fałszywe. Dlatego komisja konkursowa zastrzegła sobie ewentualną możliwość weryfikacji prawdziwości złożonych oświadczeń, mając na uwadze konsekwencje wynikające z przepisów prawa w przypadku złożenia fałszywego oświadczenia przez oferentów (...) umowy dotacji zawierają w § 6 zapisy zabezpieczające przed podwójnym finansowaniem tych samych wydatków równocześnie ze środków dotacji i z innych źródeł*.

(akta kontroli str. 4-39, 2165-2195, 2246, 2314-2324)

W latach 2020-2023 (do 30 listopada) przeprowadzono dwie kontrole realizacji zadań publicznych. Departament Nadzoru i Kontroli KPRM przeprowadził kontrolę zadania:

- *Szkoła (bardziej) polska. Wsparcie bieżącej działalności szkół polonijnych w Anglii w regionie South East i North East w latach 2022-2023*. Kontrola przeprowadzona w dniach 9-23 maja 2023 r. ustaliła, że cel zawarty w ofercie został osiągnięty, a zakres merytoryczny określony w umowie zrealizowany.

³² Termin załatwienia sprawy został przedłużony do dnia 30 listopada 2023 r. (pismo DWPP.WD.6684.12.1.2021.BD z dnia 3 października 2023 r.).

Stwierdzone błędy nie miały wpływu na poziom kwalifikowalności kosztów zaprezentowanych w sprawozdaniu;

- *Polska bez granic – wsparcie bieżącej działalności polskich szkół i przedszkoli funkcjonujących w litewskim systemie oświaty w latach 2022-2023 – placówki powyżej 100 uczniów.* W wyniku czynności kontrolnych przeprowadzonych od 16 czerwca do 7 lipca 2023 r. stwierdzono, że cel zadania został osiągnięty w terminie określonym w umowie, osiągnięto również założone rezultaty zadania. Stwierdzone błędy nie miały wpływu na poziom kwalifikowalności poniesionych kosztów.

W związku z przeprowadzeniem jedynie w dwóch przypadkach kontroli w miejscu realizacji projektu³³, Dyrektor Generalna wyjaśniła, że *przyjęty w KPRM proces weryfikacji kosztów i wydatków jest wieloetapowy. Kontrola instytucjonalna, realizowana w ramach postępowania kontrolnego w siedzibie beneficjenta, jest jednym z wielu narzędzi i jest przede wszystkim wykorzystywana w sytuacji, gdy na poprzednich etapach procesu monitorowania i oceny sprawozdania wystąpią okoliczności uzasadniające potrzebę takich działań. Wynika to z konieczności efektywnego wykorzystywania służb kontrolnych i zarządzania zasobami Kancelarii.*

(akta kontroli str. 2325-2342, 2394-2429 pliki: 70-73, 413-414)

Kontrola wykazała, że w wyniku realizacji projektów objętych badaniem kontrolnym, we wszystkich projektach osiągnięto zakładane efekty, w tym:

- w ramach dotacji udzielonych w trybie konkursowym m.in.: wypłacono 470 stypendiów po 3000 zł w programie stypendialnym Plus-Aktywny Student; dofinansowano koszty działalności 111 polskich szkółek sobotnio-niedzielnich, z których w 2021 r. skorzystało 10 273 uczniów; uruchomiono telewizję internetową Polska360TV; opłacono utrzymanie miejsca na satelicie umożliwiającej odbiór telewizji Trwam na terenie Stanów Zjednoczonych i Kanady, co umożliwiło dotarcie do 9660 tys. odbiorców; 136 osobom – młodzieży polskiego pochodzenia – sfinansowano pobyt i edukację w Kolegium św. Stanisława Kostki w Warszawie; zorganizowano 17 turnusów kolonii i półkolonii dla 732 dzieci pochodzenia polskiego;
- w ramach dotacji udzielonych w trybie pozakonkursowym m.in. wypłacono 1330 uczniom z 84 szkół polskich w Czechach, na Litwie i na Łotwie jednorazowe stypendia finansowe (w kwocie 500 zł) oraz przekazano 2369 uczniom klas pierwszych z 106 szkół w Czechach, na Litwie, na Łotwie i na Ukrainie wyprawki szkolne (plecak z wyposażaniem m.in. piórniki, zeszyty, bloki rysunkowe, kredki flamastry, ołówki, długopisy); wybudowano Mauzoleum Prezydentów RP na uchodźctwie oraz Izbę Pamięci; dofinansowano wydawnictwa 31 tytułów prasowych.

(akta kontroli str. 4-39, 1729-1989, 1898-1899)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelne przygotowanie protokołów końcowych wraz z listami ofert, we wszystkich czterech konkursach w latach 2021-2023, gdyż nie zawierały one elementów określonych w regulaminach tych konkursów.

Zgodnie z regulaminami konkursów, komisja konkursowa po przeprowadzeniu konkursu ofert miała przygotować protokół końcowy zawierający sześć oddzielnych list wg kategorii ofert, w tym m.in.: listę ofert, które wpłynęły na konkurs; listę ofert, które nie spełniły wymogów formalnych; listę ofert rezerwowych spełniających kryteria

³³ W okresie objętym kontrolą.

do uzyskania dofinansowania (wraz z punktacją i proponowaną kwotą dotacji); listę ofert, które w ocenie komisji kwalifikują się do dofinansowania w ramach konkursu ogłoszonego przez inną instytucję publiczną.

We wszystkich czterech konkursach protokół końcowy nie zawierał wszystkich elementów określonych w regulaminach tych konkursów. Do protokołów załączono każdorazowo jedną listę rankingową³⁴. Badanie wykazało, że lista ta nie zawierała pełnego wykazu wszystkich ofert, które wpłynęły na konkurs; wykazu ofert, które nie spełniły wymogów formalnych³⁵ oraz kwoty proponowanej dotacji w przypadku ewentualnych ofert rezerwowych. Ponadto, z listy tej nie wynikało jednoznacznie, które oferty były ofertami rezerwowymi oraz czy oferty kwalifikowały się do dofinansowania w ramach konkursu ogłoszonego przez inną instytucję publiczną.

Pełnomocnik wyjaśnił, że (...) *w celu większej przejrzystości wszystkie ww. kategorie ofert umieszczone były na jednej liście rankingowej z podziałem na obszary (podobszary) wraz z punktacją.*

(akta kontroli str. 2314-2324, 2306-2310, 2394-2429 pliki: 159-231, 480-481, 502-505)

2. Nie opracowano zasad wyboru beneficjentów dotacji z ofert rezerwowych, co było działaniem nierzetelnym.

W regulaminach konkursów ani w żadnych innych dokumentach/procedurach dotyczących udzielania dotacji z zakresu pomocy Polonii i Polakom za granicą, nie określono zasad przyznawania dofinansowania na zadania, które nie otrzymały w momencie rozstrzygnięcia konkursu (a mogły otrzymać je m.in. w przypadku rezygnacji z wykonania zadania przez innego oferenta).

W 2021 r. udzielono dotacji na realizację dwóch zadań, na które w momencie rozstrzygnięcia konkursu nie przyznano dofinansowania³⁶. Dotyczyło to zadań, które uzyskały 78 i 77 punktów (tj. czwartej oraz 13 oferty spośród tych, które nie otrzymały dofinansowania w danym obszarze), pomimo że inne zadania uzyskały taką samą lub wyższą liczbę punktów (dofinansowanie w tym konkursie przyznano ofertom z 80 lub więcej punktami).

Pełnomocnik wyjaśnił, że (...) *Decyzje o dofinansowaniu ofert z wykazu list rankingowych rezerwowych podejmuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub osoba przez niego upoważniona. (...) Decyzja o przyznaniu dotacji lub braku zgody na przyznanie dotacji podejmowana jest przez osobę uprawnioną w sposób autonomiczny. Pełnomocnik wyjaśnił, że (...) osoba upoważniona może podjąć decyzję o udzieleniu dotacji z listy ofert rezerwowych kierując się swoją własną opinią na temat oferty, a miejsce na liście ofert rezerwowych zaproponowane przez komisję konkursową na podstawie przyznanej punktacji jest kwestią umowną i niewiążącą dla osoby uprawnionej³⁷.*

Zdaniem NIK, brak procedur wyboru beneficjentów z list rezerwowych i podejmowanie autonomicznych decyzji w przyznawaniu dotacji nie zapewnia przestrzegania zasady uczciwej konkurencji i jawności w dysponowaniu środkami publicznymi, o której mowa w art. 5 ust. 3 udpp. Dla zachowania zasady jawności i pełnej bezstronności wyboru

³⁴ Lista rankingowa stanowiła uszeregowany pod względem zdobytych punktów spis ofert z podaniem: nr oferty, nazwy oferenta, obszaru, nazwy zadania, kwoty wnioskowanej i proponowanej dotacji. Listę sporządzono odrębnie dla poszczególnych obszarów dofinansowania. W przypadku wyczerpania zaplanowanej kwoty dofinansowania w rubryce dotyczącej kwoty dofinansowania wskazywano wartość 0 zł.

³⁵ Na stronie www.poloniamin.gov.pl zamieszczono listę ofert, które wpłynęły na konkurs oraz listę ofert, które nie spełniły wymogów formalnych, jednak nie zostały one dołączone do protokołu końcowego.

³⁶ Zgodnie z pismem Pełnomocnika z dnia 6 października 2021 r. znak: DWPP.WD.6684.76.2021.FK dofinansowanie otrzymały następujące zadania: *E-magazyny dla polonijnych dzieci i młodzieży: „Cogito dla Polonii” i „Kumpel dla Polonii” oraz Jubileuszowy XXX Konkurs Recytatorski im. Adama Mickiewicza „KRESY 2021”*.

³⁷ Pismo Pełnomocnika z dnia 15 listopada 2023 r. nr DWPP.WSKM.1740.1.2023.

zadań do realizacji wskazane jest określenie w regulaminach konkursów jasnych i precyzyjnych zasad wyboru ofert z list rezerwowych.

(akta kontroli str. 2314-2324, 2306-2310, 2394-2429 pliki: 502-505)

3. Nieterminowe ogłoszenie w BIP wyników otwartego konkursu.

Zgodnie z art. 15 ust. 2j udpp wyniki otwartego konkursu ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty w sposób określony w art. 13 ust. 3 udpp, tj. m.in. w BIP.

Ustalono, że informacja o wynikach konkursu *Polonia i Polacy za granicą 2022* została zamieszczona w BIP po prawie trzech miesiącach od zatwierdzenia tych wyników, tj. 20 czerwca 2022 r., podczas gdy Pełnomocnik zaakceptował oceny komisji konkursowej 24 marca 2022 r.

Pełnomocnik wyjaśnił, że informacja o wynikach konkursu została opublikowana na stronie KPRM w zakładce *Informacja publiczna* w dniu 24 marca 2022 r., lecz nie została *otagowana* symbolem BIP. Zostało to uzupełnione w czerwcu 2022 r.

(akta kontroli str. 2181-2184, 2348-2393)

4. Nierzetelna analiza ofert złożonych w trybie pozakonkursowym przez Zespół do spraw opiniowania ofert realizacji zadania publicznego:

- a) w czterech ofertach³⁸ nie wskazano obowiązków i zakresu zadań osób, które miały wykonywać czynności związane z ich realizacją. Także w trzech sprawozdaniach³⁹ z rozliczenia tych zadań nie wskazano jakie zadania i obowiązki pełniły te osoby.

W ofertach wskazano:

- m.in: asystenta programowego i specjalistę ds. administracyjnych i księgowych bez wskazania zakresu obowiązków związanych z realizacją projektu (umowa nr 271/DWPP/20). Pomimo tego w sprawozdaniu rozliczono wydatki asystenta programowego w kwocie 122 130,00 zł i specjalisty ds. administracyjnych i księgowych w kwocie 67 270,00 zł;
- m.in. asystenta programowego bez wskazania obowiązków związanych z realizacją projektu (umowa nr 1115/DWPP/21). W sprawozdaniu rozliczono wydatki asystenta programowego w kwocie 15 400,00 zł;
- asystenta programowego i specjalistę ds. administracyjnych i księgowych bez wskazania obowiązków związanych z realizacją projektu (umowa nr 412/DWPP/20). W sprawozdaniu rozliczono wydatki asystenta programowego w kwocie 54 108,05 zł i specjalisty ds. administracyjnych i księgowych w kwocie 28 697,95 zł;
- dwóch asystentów programowych bez wskazania dla jednego z nich obowiązków związanych z realizacją projektu⁴⁰ (umowa nr 494/DWPP/23).

Dyrektor DWPP wyjaśnił, że zgodnie z umową koszty administracyjne są to koszty niezbędne do prawidłowej realizacji zleconego zadania publicznego, których nie można przypisać wprost do poszczególnych jego działań, związanych z obsługą zadania i jego zarządzaniem. Zarówno udpp jak i wzór oferty nie obligują podmiotu do wykazania w ofercie wszystkich osób, które będą zaangażowane w realizację zadania, szczególnie tych wykonujących czynności

³⁸ Umowa nr 271/DWPP/20 z 5 czerwca 2020 r. na realizację zadania: *Media Plus – Najlepiej po polsku!*; umowa nr 1115/DWPP/21 z 9 września 2021 r. na realizację zadania *Bon Pierwszaka*; umowa nr 412/DWPP/20 z 18 sierpnia 2020 r. na realizację zadania *7 Filarów aktywizacji środowisk polskich i polonijnych na Wschodzie*, umowa nr 494/DWPP/23 z 30 maja 2023 r. na realizację zadania *Prace renowacyjne polskich grobów w Wielkiej Brytanii oraz ekshumacje, sprowadzenie i pochówki w kraju osób zasłużonych dla Polski, w tym członków polskiego rządu emigracyjnego*.

³⁹ Zadanie objęte umową nr 494/DWPP/23 miało zostać zrealizowane do końca 2023 r.

⁴⁰ W ofercie w części *Koszty obsługi zadania publicznego* wynagrodzenie dla jednego asystenta programowego wyliczono na kwotę 26 200 zł (za osiem miesięcy).

związane z obsługą i zarządzaniem. Koszty wynagrodzeń koordynatora, asystenta programowego i specjalisty ds. administracyjnych i księgowych zostały zaplanowane w kosztorysach realizacji zadań w kosztach administracyjnych. Dodatkowo informacje o zaangażowaniu osób pełniących ww. funkcje zostały również wskazane w cz. VI.3 ofert do umów 271/DWPP/20 i 412/DWPP/20. Koszty wynagrodzeń asystenta programowego i specjalisty ds. administracyjnych i księgowych nie są specyficzne dla projektu i mogą być realizowane przez inne osoby, które nie zostały wymienione w projekcie.

(akta kontroli str. 1729-1846, 2185-2193, 2394-2429 pliki: 85-99, 271; 2432 pliki: 1-7; 2448-2452)

NIK nie kwestionuje faktu, że koszty administracyjne są to koszty niezbędne do prawidłowej realizacji zleconego zadania publicznego, których nie można przypisać wprost do poszczególnych jego działań, związanych z obsługą zadania i jego zarządzaniem. Jednakże, we wzorze oferty znajduje się punkt – *Zasoby kadrowe i finansowe, które będą wykorzystane do realizacji zadania*, w którym powinny być określone zakresy zadań osób związanych z jego realizacją. Potwierdza to również faktyczne działanie Zespołu, który w przypadku oferty na realizację zadania *Pomoc Rodakom w obliczu wojny na Ukrainie*⁴¹ obniżył planowane przez oferenta wydatki koordynatora merytorycznego projektu i asystenta koordynatora uzasadniając, że oferent nie przedstawił zakresu ich obowiązków i zmniejszył zakres zadania (w opinii Zespołu był to koszt zbędny). W przypadku umów przywołanych w wyjaśnieniach (nr 271/DWPP/20 i nr 412/DWPP/20) w cz. VI.3 ofert wskazano jedynie, że asystent programowy stanowi wsparcie dla koordynatora, bez wskazania konkretnych zadań jakie będzie realizować;

- b) przyjęto do realizacji zadanie publiczne pn. *Prace renowacyjne polskich grobów w Wielkiej Brytanii oraz ekshumacje, sprowadzenie i pochówki w kraju osób zasłużonych dla Polski, w tym członków polskiego rządu emigracyjnego*⁴², pomimo że w ofercie:
- do renowacji wskazano jedynie 70 nagrobków (wg załączonej listy), a wg umowy prace konserwatorskie miały być prowadzone na 87 nagrobkach⁴³;
 - nie podano indywidualnej wyceny prac konserwatorskich w przypadku:
 - dwóch z 70 ww. nagrobków⁴⁴;
 - 10 nagrobków (na wzgórzu Orła Białego).

Przewodnicząca Zespołu, odnośnie braku wycen prac konserwatorskich, wyjaśniła, że zgodnie z *informacjami zawartymi w cz. VI oferty podstawą do wyceny prac renowacyjnych i konserwatorskich był kosztorys przedwykonawczy zawarty w Opracowaniu*.

⁴¹ Umowa nr 388/DWPP/22 z 24 marca 2022 r. W pierwotnej ofercie z 24 lutego 2022 r. zostały wskazane wydatki koordynatora merytorycznego projektu (60 000,00 zł) oraz asystenta koordynatora (60 000,00 zł). W sprawozdaniu z realizacji zadania nie zostały wykazane wydatki koordynatora merytorycznego projektu oraz asystenta koordynatora.

⁴² Umowa nr 494/DWPP/23 z 30 maja 2023 r. W ofercie w części *Kalkulacja przewidywanych kosztów zadania publicznego* wykazano wydatki dotyczące renowacji 87 nagrobków (1 016 160 zł), renowacji 10 nagrobków na wzgórzu Orła Białego (110 000 zł). W ramach umowy kosztorysy renowacji wykazano w dokumencie *Opracowanie stanu zachowania grobów rządowych w Wielkiej Brytanii* (dalej: *Opracowanie*), przekazanych do KPRM w ramach projektu *Opieka nad grobami rządowymi w Wielkiej Brytanii – Etap I - umowa nr 720/DWPP/2022*. W *Opracowaniu* znajduje się opis 118 nagrobków, w tym 70 wybranych do renowacji.

⁴³ Pozostałe 17 nagrobków miało być wskazane po podpisaniu umowy.

⁴⁴ Dotyczy grobów Antoniego Brochowicz-Lewińskiego, Tadeusza Brzeskiego.

NIK zauważa, że w Opracowaniu (w tym w kosztorysie przedwykonawczym), na który wskazała Przewodnicząca Zespołu, nie zawarto informacji o wycenach ww. dwóch z 70 nagrobków oraz 10 nagrobków (na wzgórzu Orła Białego);

- dwukrotnie do wydatków zaliczono prace związane z tym samym nagrobkiem (w części nagrobków przyjętych do renowacji jak i w zakresie budowy nowego pomnika⁴⁵). W ofercie koszt renowacji wyceniono na 11 680 zł, a koszty budowy nagrobka na 39 840 zł.

W Opracowaniu odnośnie tego nagrobka podano: *Stan zachowania – Nie dotyczy; Program prac konserwatorskich – Nie dotyczy*, bez wskazania kwoty za prace konserwatorskie.

Przewodnicząca Zespołu wyjaśniła, że *zgodnie z opisem inwentaryzacyjnym obiektu zawartym w Opracowaniu (...) brak jest jakiegokolwiek formy upamiętnienia pochówku. Podłoże porośnięte polną trawą, bez wyczuwalnego nasypu, zapadnięcia czy innych śladów grobu. W związku z powyższym prace (...) będą obejmowały zarówno część prac konserwatorskich, a także budowę nowego nagrobka (...).*

Zdaniem NIK, każdy nagrobek powinien być indywidualnie wyceniony pod względem rodzajów wykonywanych prac⁴⁶, na co również zwrócił uwagę Narodowy Instytut Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą „Polonika”. Odnośnie złożonej oferty Instytut wskazał m.in., że *weryfikacja kosztów związanych z projektem jest de facto faktycznie niemożliwa. Brak jest informacji na temat zakresu prowadzonych działań konserwatorskich przy konkretnych nagrobkach, (...). W optymalnej sytuacji każdy z nagrobków powinien mieć określony własny zakres przewidzianych prac konserwatorskich i tylko w taki sposób możliwa jest odpowiednia ich wycena, a potem weryfikacja zrealizowanych prac. W przypadku dużej liczby nagrobków, nieprecyzyjnym zakresie robót oraz ogólnej kwoty przeznaczonej na pracę, może dochodzić do znaczących nieudomówień i różnych interpretacji zakresów i tym samym powodować nadużycie;*

- przyjęto, że koszty obsługi zadania będą liczone za osiem miesięcy, pomimo że w umowie wskazano okres realizacji i poniesienia wydatków od dnia podpisania umowy (tj. od 30 maja) do 31 grudnia 2023 r. (czyli siedem miesięcy). Miesięczne koszty obsługi zadania (koszty administracyjne) wyliczono w ofercie na 34 587,50 zł.

Przewodnicząca Zespołu wyjaśniła, że *umowa została zawarta 30 maja 2023 r. stąd koszty administracyjne obejmują także koszty za miesiąc maj. Zaplanowane koszty są uśrednione i dla przejrzystości wydatków zostały zaplanowane z rodzajem miary miesiąc. Wydatki te zostaną rozliczone proporcjonalnie do terminu kwalifikowalności kosztów zgodnie z umową dotacji.*

NIK wskazuje, że takie określenie w umowie okresu poniesienia wydatków pozwala na rozliczenie całkowitej kwoty miesięcznych kosztów obsługi zaledwie za dwa dni pracy. W przypadku dokonania rozliczenia za miesiąc maj w ww. kwocie będzie to działanie niegospodarne;

(akta kontroli str. 2131-2136, 2185-2200, 2394-2429 pliki: 85-99)

⁴⁵ Dotyczy grobu Hermana Libermana.

⁴⁶ W przypadku realizacji innych zadań związanych z renowacją grobów do ofert załączano szczegółowe kosztorysy robót odnoszące się do poszczególnych grobów (umowy nr: 877/DWPP/21 i 1263/DWPP/22).

c) przyjęto w 2020 r. do realizacji zadanie publiczne, mimo że w ofercie⁴⁷ nieprecyzyjnie określono efekt wykonania zadania. I tak w zakresie dotyczącym druku:

- *Kuriera Wileńskiego* efektem zadania miał być wydruk czasopisma w nakładzie rocznym od 124 800 do 208 000 egzemplarzy. W sprawdzaniu z realizacji zadania wykazano, że wydrukowano 140 000 egzemplarzy Kuriera za pełną planowaną kwotę. Ustalono, że przyjęcie do realizacji założeń z oferty umożliwiło – zgodnie z umową – realizację tego zadania za pełną zaplanowaną kwotę przy różnicy w liczbie wydrukowanych egzemplarzy czasopisma wynoszącej 83 200, tj. aż 66,7% minimalnej liczby egzemplarzy.

Zastępca Dyrektora DWPP wyjaśniła, że oferent przygotowując ofertę ze wskazaniem nakładu kierował się doświadczeniem w realizacji tego typu działań w latach poprzednich. Nakład dziennika nie wiązał się z drukiem stałej liczby egzemplarzy i był uzależniony od kilku czynników m.in. dnia tygodnia, w którym się ukazywał, świąt i innych wydarzeń okolicznościowych, zainteresowaniem konkretnym wydaniem przez czytelników, pandemii który miał wpływ na nakład. Oferent otrzymał ze środków dotacji 120 000 zł na druk wszystkich wydań w minimalnej liczbie 124 800 egzemplarzy. W sprawozdaniu oferent wykazał nakład roczny w liczbie 140 000, czyli przekroczył minimalną liczbę egzemplarzy wskazaną w ofercie i kosztorysie;

- *Wiadomości Polonijnych* efektem zadania miał być wydruk kwartalnika w nakładzie rocznym od 700 do 800 egzemplarzy. Z kontroli wynika, że przyjęcie do realizacji założeń z oferty umożliwiło wykonanie zadania przy różnicy w liczbie wydrukowanych egzemplarzy czasopisma wynoszącej 100 szt. rocznie, tj. 14,3% minimalnej liczby egzemplarzy;
- *Tygodnika Wileńszczyzny* efektem zadania miał być wydruk czasopisma w nakładzie od 35 750 do 39 000 egzemplarzy kwartalnie (tj. w przedziale od 143 000 do 156 000 egzemplarzy rocznie⁴⁸). Stwierdzono, że przyjęcie do realizacji założeń z oferty umożliwiło wykonanie tego zadania przy różnicy w liczbie wydrukowanych egzemplarzy czasopisma wynoszącej 13 000 szt. rocznie, tj. 9,1% minimalnej liczby egzemplarzy.

(akta kontroli str. 2153-2159, 2394-2429 pliki: 70-73)

Zdaniem NIK, koszt realizacji zadania określony w ofercie, którego efektem ma być konkretny produkt (w tym wypadku liczba egzemplarzy czasopisma) powinien być powiązany z jego ceną jednostkową.

5. Nierzetelne zatwierdzenie rozliczenia dotacji przedstawionego przez beneficjenta i niegospodarne wydatkowanie środków w wysokości 8186,26 zł⁴⁹ dotyczących realizacji jednego zadania publicznego udzielonego w trybie pozakonkursowym.

W sprawozdaniu końcowym z realizacji umowy 271/DWPP/20, zatwierdzonym przez zastępcę dyrektora DWPP w dniu 1 kwietnia 2021 r. (sprawozdanie nie było korygowane przez beneficjenta przed jego zatwierdzeniem) wskazano, m.in. że:

- wykonano 425 egzemplarzy pisma *Wiadomości Polonijne* za kwotę 3500,00 zł, mimo że zgodnie z umową⁵⁰ za ww. kwotę zaplanowano wydruk od 700 do 800

⁴⁷ Nr umowy 271/DWPP/20.

⁴⁸ Przedział roczny wyliczony na potrzeby kontroli na podstawie wskazanego w ofercie przedziału kwartalnego.

⁴⁹ Niegospodarne wydatkowanie środków w wysokości: 1375,00 zł dotyczyło wydruku pisma *Wiadomości Polonijne*, 4671,26 zł dot. pisma *Tygodnik Wileńszczyzny* i 2140,00 zł dot. miesięcznika *Soleczniki*.

⁵⁰ Załącznik nr 2 do umowy zaktualizowana oferta część: 4 *Plan i harmonogram działań na rok 2020* pkt 51; część V. *Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego* pkt I.51.1.

egzemplarzy (tj. wykonano mniej o 275 szt. od liczby minimalnej określonej w umowie i 375 szt. mniej od liczby maksymalnej). W sprawozdaniu w opisie realizacji zadania podano dodatkowo, że *Dofinansowanie umożliwiło wydanie pisma w kolorze, w ilości 425 egz.*

Zastępca Dyrektora DWPP wyjaśniła, że *W sprawozdaniu wykazano nakład jednego numeru pisma (zostało to także potwierdzone w wyjaśnieniach na etapie weryfikacji sprawozdania). Nakład łączny wyniósł 850 egzemplarzy;*

- wykonano 137 000 egzemplarzy czasopisma *Tygodnik Wileńszczyzny* za kwotę 111 331,88 zł, pomimo że w umowie⁵¹ przyjęto przedział od 35 750 do 39 000 kwartalnie (od 143 000 do 156 000 egzemplarzy rocznie), tj. rocznie mniej o 6000 szt. od liczby minimalnej określonej w umowie i 19 000 szt. mniej od liczby maksymalnej.

Zastępca dyrektora DWPP wyjaśniła, że *w sprawozdaniu wykazano, że średni nakład roczny w wysokości 137 000, czyli kwartalny w liczbie średnio 34 250 egzemplarzy. Zleceniobiorca wykazał w sprawozdaniu zasadność wydatku dotyczącego kosztów druku tygodnika we wskazanej liczbie. Nakład pojedynczego wydania zmniejszył się na kwartał średnio o 1 500 egzemplarzy w stosunku do planowanego nakładu. Oferta była przygotowywana na podstawie cen z końca 2019 r. Natomiast umowa była podpisana w czerwcu 2020 r., kiedy ceny za usługi były wyższe, a dostęp do nich był utrudniony z powodu pandemii koronawirusa;*

- wykonano 13 500 egzemplarzy miesięcznika *Soleczniki* za kwotę 21 400,36 zł, pomimo że w umowie⁵² przyjęto nakład 3750 egzemplarzy kwartalnie (15 000 egzemplarzy rocznie), tj. wykonano mniej o 1500 szt.

Zastępca dyrektora DWPP wyjaśniła, że *w ofercie wskazano, że nakład kwartalny wyniesie 3750. W sprawozdaniu wykazano nakład roczny w wysokości 13 500, czyli kwartalny w liczbie 3375 egzemplarzy. Zleceniobiorca wykazał w sprawozdaniu zasadność wydatku dotyczącego kosztów druku miesięcznika we wskazanej liczbie. Nakład pojedynczego wydania zmniejszył się na kwartał średnio o 375 egzemplarzy w stosunku do planowanego nakładu.*

(akta kontroli str. 2153-2158, 2394-2429 pliki: 70-73; 2446-2447)

Ustalono, że w przypadku pisma:

- *Wiadomości Polonijne* koszt 425 egzemplarzy powinien być proporcjonalnie zmniejszony i wynosić 2125 zł, a nie całkowitą kwotę wynikającą z umowy, tj. 3500 zł,
- *Tygodnik Wileńszczyzny* koszt 137 000 egzemplarzy powinien być proporcjonalnie zmniejszony i wynosić 106 660,60 zł, a nie całkowitą kwotę wynikającą z umowy, tj. 111 331,88 zł,
- *Soleczniki* koszt 13 500 egzemplarzy powinien być proporcjonalnie zmniejszony i wynosić 19 260,36 zł, a nie całkowitą kwotę wynikającą z umowy, tj. 21 400,36 zł.

6. Udzielenie czterech dotacji na zadania nie w pełni związane z opieką nad Polonią i Polakami za granicą, co było działaniem nierzetelnym.

Szczegółowe badanie 16 umów dotacji udzielonych w trybie pozakonkursowym wykazało, że dotacje zostały udzielone na realizację m.in. następujących zadań:

⁵¹ Załącznik nr 2 do umowy zaktualizowana oferta część: 4 *Plan i harmonogram działań na rok 2020* pkt 15; część V. *Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego* pkt I.15.1.

⁵² Załącznik nr 2 do umowy zaktualizowana oferta część: 4 *Plan i harmonogram działań na rok 2020* pkt 16; część V. *Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego* pkt I.16.1.

- *Prace przygotowawcze projektu budowy Panteonu Prezydentów RP w Świątyni Opatrzności Bożej* (umowa nr 1751/DWPP/21)⁵³,
- *Przeniesienie szczątków M. Mochnackiego do Polski: ekshumacja, pogrzeb i upamiętnienie* (umowa nr 877/DWPP/21)⁵⁴,
- *Budowa Panteonu Prezydentów RP w Świątyni Opatrzności Bożej* (umowa nr 502/DWPP/22)⁵⁵,
- *Sprowadzenie szczątków Prezydentów RP na uchodźctwie do Polski i złożenie w Świątyni Opatrzności Bożej* (nr 980/DWPP/22)⁵⁶.

Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że (...) *opieka nad Polonią i Polakami za granicą obejmuje nie tylko bezpośrednie wsparcie Polaków poza granicami, ale także realizację działań, które przyczyniają się do budowania i wzmocnienia wspólnoty między Polakami w kraju i za granicą. Sprowadzenie szczątków do kraju pochowanych za granicą to pośmiertne uhonorowanie ich działalności oraz przejaw łączności z rodakami żyjącymi poza granicą, to wyraz troski państwa polskiego o wspólnotę Polaków.*

NIK zauważa, że zasady dotyczące polityki Państwa wobec Polonii i Polaków za granicą, zostały określone w art. 6 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że *Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.* W trybie pozakonkursowym udzielenie dotacji następuje w szczególności ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny, niemniej jednak powinno być ono zgodne z polityką Państwa wobec Polonii i Polaków za granicą. W ramach organizowanych konkursów wskazywano jakiego rodzaju obszary działań mogą zostać dofinansowywane. Przewidywano w nich działania mające na celu m.in. budowanie dobrego wizerunku Polski i rozwijanie struktur polonijnych na świecie. Działania były zatem kierowane do Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą. Ponadto, z Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą⁵⁷ wynika, że zadania związane z dziedzictwem kulturalnym i ochroną miejsc pamięci, w tym wspierania opieki nad grobami i innymi miejscami pamięci Polaków, pozostawały w kompetencji innych resortów/jednostek⁵⁸.

⁵³ Zadanie miało polegać m.in. na: wykonaniu projektu koncepcyjnego obejmującą przestrzeń pod Panteonem Prezydentów RP, przygotowanie prezentacji projektów w formie wizualizacji 3D, wykonanie projektu budowlanego Panteonu Prezydentów RP wraz z projektem wykonawczym, opracowanie wyjściowych założeń do pozyskania materiałów archiwalnych do wykorzystania w Izbie Pamięci.

⁵⁴ Zadanie miało polegać na ekshumacji i uroczystym pochówku na cmentarzu na Powązkach oraz renowacji dwóch nagrobków weteranów powstania styczniowego.

⁵⁵ Zadanie miało polegać m.in. na robotach budowlanych, montażowych i instalacyjnych w podziemiach Świątyni Opatrzności Bożej oraz budowę pomieszczeń pod Izbę Pamięci.

⁵⁶ Zadanie miało polegać m.in. na: sprowadzeniu szczątków Prezydentów RP na uchodźctwie i złożenie w Mauzoleum Prezydentów RP w Świątyni Opatrzności Bożej, budowę stałej wystawy w Izbie Pamięci przy Mauzoleum Prezydentów RP, w tym m.in. wykonanie gablot, plansz graficznych.

⁵⁷ *Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą w latach 2015-2020*, którego cele były realizowane w całym okresie objętym kontrolą.

⁵⁸ 1) resort odpowiedzialny za kulturę i dziedzictwo narodowe w związku z polityką w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa kulturalnego za granicą, w tym wspierania opieki nad zabytkowymi cmentarzami cywilnymi i grobami Polaków zasłużonych dla kultury polskiej (Np. Narodowy Instytut Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą – „Polonika” realizował program: *Ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą*, w ramach którego można było ubiegać się o dofinansowanie m.in. na prace remontowo-konserwatorskie oraz ratunkowe i zabezpieczające w zabytkach znajdujących się poza granicami kraju, cmentarzy cywilnych i cywilnych grobów polskich poza granicami kraju);
2) Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa (obecnie Instytut Pamięci Narodowej) w związku z polityką w zakresie ochrony polskich miejsc pamięci narodowej w świecie, której celem jest pielęgnowanie grobów, cmentarzy wojennych i innych miejsc pamięci Polaków, ofiar represji politycznych.

Zdaniem NIK, w świetle powyższych przesłanek, udzielenie ww. dotacji nie było ukierunkowane na pomoc Polonii i Polakom za granicą i nie mieściło się w dyspozycji wynikającej z art. 6 ust. 2 Konstytucji, bowiem dotyczyło głównie przedsięwzięć realizowanych na terytorium RP a nie poza jego granicami.

(akta kontroli str. 1847-2130, 2204-2238, 2437-2442)

7. Niewymaganie składania oświadczeń o bezstronności przez członków zespołów do spraw opiniowania ofert realizacji zadania oraz ekspertów do oceny ofert w trybie art. 11b udpp (w trybie pozakonkursowym), co było nierzetelne.

Ustalono, że żaden z członków zespołów powołanych przez Pełnomocnika w latach 2020-2023 i ekspertów powołanych w 2020 r. nie składali oświadczeń o bezstronności (oświadczenia takie były wymagane do umów z ekspertami od 2021 r.).

Pełnomocnik wyjaśnił, że *z ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie wynika obowiązek odbierania oświadczeń o bezstronności od członków opiniujących oferty złożone w trybie art. 11b ustawy. Zespoły składają się wyłącznie z pracowników KPRM. W stosunku do tych osób obowiązek zachowania bezstronności czy poufności przy wykonywaniu obowiązków służbowych wynika z ustawy o służbie cywilnej, a także wytycznych (...) określonych z zarządzeniu Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r.*

W kwestii zawieranych umów z ekspertami Dyrektor DWPP wyjaśnił, że z udpp nie wynika obowiązek odbierania oświadczeń o bezstronności od osób sporządzających opinie dotyczące ofert złożonych w trybie pozakonkursowym. Z postanowień umowy z ekspertami wynika, że wykonawca powinien poinformować m.in. o sytuacji potencjalnego konfliktu interesów w związku z wykonywaniem umowy. Dodanie do umowy oświadczenia o zachowaniu bezstronności do umów sporządzanych w 2021 r. miało na celu doprecyzowanie już stosowanych postanowień umownych zawierających zobowiązania wykonawcy, także na wzór regulacji unijnych dotyczących procesu selekcji wniosków o dofinansowanie projektów.

(akta kontroli str. 2453-2460)

Zdaniem NIK, art. 5 ust. 3 udpp wskazuje, że organ administracji publicznej, prowadzi działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi, a współpraca ta odbywa się na zasadach m.in. uczciwej konkurencji. Jedną z przesłanek, aby ta zasada była spełniona jest składanie oświadczeń o bezstronności przez członków zespołu. NIK zauważa, że członkowie komisji konkursowych każdorazowo składali oświadczenia o bezstronności.

OCENA CZĄSTKOWA

W KPRM udzielono dotacji na zadania publiczne na podstawie przepisów udpp. W latach 2021-2023 organizowano konkursy, których ogłoszenia publikowano na stronach internetowych, BIP oraz w siedzibie KPRM i zawierały wszystkie informacje wskazane w art. 13 ust. 2 udpp. W KPRM nie opracowano zasad wyboru beneficjentów dotacji z ofert rezerwowych. W ramach konkursów stosownie do art. 15 ust. 2a udpp powołano Komisje konkursowe. Pełnomocnik zatwierdził przygotowane przez komisje protokoły końcowe, mimo że nie zawierały wszystkich wymaganych regulaminem dokumentów.

W 2020 r. dotacje na realizację zadań z zakresu pomocy Polonii i Polakom za granicą były przyznawane jedynie w trybie pozakonkursowym, a w okresie od 2020 r. do 30 września 2023 r. w trybie tym przyznano aż 40,9% wartości dotacji udzielonych w tym okresie. W ocenie NIK, tryb pozakonkursowy powinien być stosowany w sytuacjach nadzwyczajnych i rozpatrywany w odniesieniu do konkretnych przypadków i okoliczności. W szczególności przepis ten nie daje możliwości uznania, że dystrybucja dotacji na wsparcie organizacji polonijnych w związku z przesunięciem

środków przeznaczonych na pomoc Polonii i Polakom za granicą z Kancelarii Senatu do KPRM – jak to miało miejsce w roku 2020 – jest wystarczającą przesłanką do zastosowania trybu pozakonkursowego.

Zdaniem NIK, to otwarty konkurs ofert w sposób najpełniejszy zapewnia realizację zasady konkurencyjności i jawności w procesie wyłaniania oferentów, którzy będą realizowali zadania publiczne.

Badanie 16 dotacji wybranych w trybie pozakonkursowym wykazało cztery przypadki udzielenia dotacji, które nie w pełni związane były z opieką nad Polonią i Polakom za granicą. Ponadto, od członków zespołów do spraw opiniowania ofert realizacji zadania oraz od ekspertów do oceny ofert w trybie art.11b udupp nie wymagano składania oświadczeń o bezstronności.

Umowy objęte kontrolą sporządzono w formie pisemnej i zawierały wszystkie elementy wymagane art. 152 ust. 2 ufp. W przypadku pięciu zadań pomocowych zostały one przyjęte do realizacji, pomimo że złożone oferty były nierzetelnie zweryfikowane. Rozliczenia dotacji dokonywano terminowo na podstawie przedkładanych przez zleceniobiorców sprawozdań z wykonania zadania. W przypadku jednej umowy zatwierdzono jej rozliczenie, pomimo niepełnego wykonania zadania.

OBSZAR

2. Koszty działalności związane z realizacją zadań KPRM na rzecz Pełnomocnika Rządu do spraw Polonii i Polaków za Granicą oraz Międzyresortowego Zespołu do spraw Polonii i Polaków za Granicą

Opis stanu faktycznego

W okresie od 2020 r. do 2023 r. (do 30 września) łączne wydatki związane z działalnością Pełnomocnika wyniosły 2656,7 tys. zł, z tego: 300,4 tys. zł w 2020 r., 719,9 tys. zł w 2021 r., 772,4 tys. zł w 2022 r. i 864,0 tys. zł w 2023 r. (do 30 września). Najwyższy udział procentowy w poniesionych wydatkach stanowiły: zakup usług pozostałych⁵⁹ 49,4% poniesionych wydatków (1311,1 tys. zł), wynagrodzenie Pełnomocnika 31,3% (830,7 tys. zł), podróże służbowe zagraniczne 10,7% (285,2 tys. zł), zakupy inwestycyjne⁶⁰ 3,1% (82,0 tys. zł), zakup materiałów i wyposażenia 1,7% (45,6 tys. zł), podróże krajowe 1,5% (38,9 tys. zł). Pozostałe 2,3% (62,5 tys. zł) wszystkich wydatków w tym okresie poniesiono m.in. na: usługi telekomunikacyjne (24,9 tys. zł), nagrody w konkursach (21,0 tys. zł), czy zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii (8,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 2273-2284)

Szczegółowe badanie wydatków, na łączną kwotę 412,0 tys. zł⁶¹, zrealizowanych w związku z działalnością Pełnomocnika wykazało, że poniesiono je na działalność Pełnomocnika. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły poniesienia wydatków przez KPRM, pomimo braku umowy licencyjnej za wykorzystanie zdjęć oraz wydatkowania środków na zadania niezwiązane z wspieraniem Polonii i Polaków za granicą. Szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2394-2429 pliki: 437-442, 2430-2431 pliki: 1-2; 2433-2436)

⁵⁹ W tym m.in. usługi transportowe, poligraficzne, gastronomiczne.

⁶⁰ Usługa dostarczenia i wdrożenia narzędzia informatycznego wraz z przeszkoleniem oraz bieżącym wsparciem technicznym, przeznaczonego do zarządzania otwartym konkursem ofert na realizację zadania publicznego (system WITKAC).

⁶¹ Próbę 23 zapisów księgowych dobrano na podstawie osądu kontrolera z konta 130 (wydatki) z zapisów księgowych odnoszących się do dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia części budżetowej 16 w zakresie wydatków Pełnomocnika.

Na podstawie § 9 Zarządzenia nr 230 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 października 2021 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Polonii i Polaków za Granicą, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zapewnia obsługę organizacyjną, techniczną i biurową prac Zespołu.

Kontrola wykazała, że w okresie objętym kontrolą w KPRM nie ponoszono wydatków związanych z działalnością Zespołu.

Dyrektor Generalna poinformowała, że w badanym okresie w związku z działalnością Zespołu nie zlecano ekspertyz, analiz, badań i opinii. Nie wyznaczano też delegacji członkom Zespołu ani osobom związanym z jego obsługą organizacyjną.

(akta kontroli str. 2273-2277, 2430-2431 pliki: 1-2)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wydatkowanie kwoty 21 402,00 zł za wykorzystywanie zdjęć Państwowej Agencji Prasowej, pomimo braku umowy licencyjnej.

Kontrola wykazała, że 10 marca 2023 r. KPRM zrealizował płatność za fakturę nr VFCEP202301167 z 20 lutego 2023 r. Polskiej Agencji Prasowej S.A. (dalej: PAP) w wysokości 21 402,00 zł. Faktura wystawiona na KPRM (jako nabywcę) w 2023 r. dotyczyła zapłaty za *udzielenie licencji do publikacji 87 zdjęć na profilu Facebook Pełnomocnika Rządu do spraw Polonii i Polaków za Granicą Jana Dziedziczaka*⁶².

Do kontroli nie przedłożono umowy z PAP regulującej zasady korzystania ze zdjęć PAP. Z przedłożonych dokumentów wynika, że ani Dyrektor DWPP, ani inny pracownik DWPP nie uzgadniał i nie negocjował żadnych kwot ani nie prowadził ustaleń dotyczących płatności za wykorzystane zdjęcia. Zdjęcia zrealizowane w trakcie czterech uroczystości (od maja 2021 r. do listopada 2022 r.), w której brał udział Pełnomocnik były wykorzystywane – jak wskazano w fakturze i specyfikacji – na portalu Facebook Jana Dziedziczaka.

Dyrektor DWPP poinformował, że w KPRM nie były prowadzone konta w social mediach (Facebook), na których zamieszczane były informacje na temat wspierania Polonii i Polaków za granicą, udzielania dotacji, w tym zakresie, działalności Pełnomocnika Rządu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą.

Po wyrażeniu zgody przez Dyrektora Generalną (10 lutego 2023 r.) na realizację płatności, faktura została zatwierdzona do wypłaty po kontroli merytorycznej (akceptacja w dniach od 21 do 27 lutego 2023 r.) i formalno-rachunkowej oraz zatwierdzona do wypłaty przez Dyrektora DWPP (1 marca 2023 r.).

Dyrektor Generalna KPRM w wyjaśnieniach podała, że *Dyrekcja DWPP była przekonana, że może dysponować zdjęciami PAP bez ponoszenia kosztów oraz że Kancelaria ma w tej sprawie stosowne podstawy do korzystania z materiałów PAP jako agencji rządowej (...)*. W wyjaśnieniach podała także, że zdjęcia te były wykorzystywane m.in. jako ilustracje do informacji zamieszczanych na stronie internetowej Pełnomocnika (www.poloniamin.gov.pl), do stworzenia wydawnictw

⁶² W specyfikacji do faktury PAP wykazano listę 87 zdjęć (61 szt. wykonanych w 2021 r. od maja i 26 wykonanych w 2022 r. do listopada wskazując m.in.:

- Nr Periodyku – we wszystkich przypadkach wskazano „FB Jan Dziedziczak”;
- Nr Strony – we wszystkich przypadkach wskazano „FB”;
- Tytuł – wskazywano miejsce zrobienia zdjęcia (np. Gruzja, Stare Troki, Połuknie) lub nazwę zdarzenia, w trakcie którego wykonano zdjęcie (np. 103. rocznica Powstania Wielkopolskiego; pogrzb Mauryczego Mochnackiego), a także datę, oznaczenie cyfrowo-literowe zdjęcia oraz jego format (np. pap_202203117_0TE.jpg; pap_202203117_0TC.jpg);
- Cenę – każdorazowo cena wynosiła 200 zł netto (łącznie 87 zdjęć x 200 zł, w sumie 17 400,00 zł netto).

(m.in. raport Pełnomocnika za rok 2022 oraz raport Pełnomocnika za lata 2020-2023) będących realizacją zadania dotyczącego popularyzowania tematyki polonijnej. Dyrektor Generalne wyjaśniła, że *posty ze strony internetowej, z uwagi na duże oddziaływanie social mediów, były przedrukowywane również na profilu na portalu facebook należącym do Pełnomocnika, w celu promocji strony rządowej dedykowanej Polonii i Polakom za granicą tj. www.polonia.gov.pl. Przez niedopatrzenie pracowników DWPP nie zgłoszono uwag do zakresu merytorycznego żądania PAP wskazanego na fakturze oraz w specyfikacji.*

NIK zwraca uwagę, że wydatek za ww. zdjęcia został dokonany bez zawarcia pisemnej umowy regulującej zasady użytkowania zdjęć podmiotów zewnętrznych, w tym zasady publikowania zdjęć przez osoby trzecie. Dodać należy, że profil na portalu Facebook, o którym mowa w ww. fakturze nie był prowadzony w KPRM i nie był to profil Pełnomocnika Rządu do spraw Polonii i Polaków za Granicą. W związku z tym KPRM nie miała podstaw, aby wydatkować środki za zdjęcia publikowane na profilu Pana Jana Dziedziczaka.

(akta kontroli str. 2325-2336, 2430-2431 pliki: 1-2; 2433-2436)

2. Wydatkowanie środków publicznych w kwocie 7942,20 zł w sposób niecelowy, niezgodny z zakresem działalności Pełnomocnika, tj. wspierania Polonii i Polaków za granicą.

Ustalono, że KPRM otrzymał z Konsulatu Generalnego RP w Belfaście notę szacunkową nr 1/Belfast/2023 z 12 maja 2023 r., wystawioną w związku z organizacją wizyty Pełnomocnika w Belfaście w dniu 29 maja 2023 r. KPRM obciążono łączną kwotą 9690,00 GBP, w tym 1500,00 GBP za wizytę w muzeum Titanica. Kancelaria w dniu 19 maja 2023 r. przekazała na konto konsulatu w Belfaście kwotę 51 306,61 zł, z czego 7942,20 zł dotyczyło opłaty za wizytę w muzeum Titanica. Z analizy przedłożonych do kontroli dokumentów wynika, że wizyta w lokalnym muzeum nie była powiązana z realizacją działań na rzecz pomocy Polonii i Polakom za granicą.

Dyrektor Generalna KPRM w wyjaśnieniach dotyczących związku wizyty polskiej delegacji w muzeum Titanica z realizacją zadań Pełnomocnika podała, że *w bogatym programie wizyty, m.in. Msza św. w kościele pod wezwaniem św. Patryka w intencji Polonii i Polaków za Granicą, spotkanie z Polakami mieszkającymi w Irlandii Północnej, oddanie hołdu polskim lotnikom na Milltown, złożenie hołdu polskim bohaterom wojennym przy upamiętnieniu w centrum miasta, znalazł się również element zwiedzania Muzeum Titanica jako największego i najbardziej znanego muzeum w Belfaście.*

(akta kontroli str. 2325-2336, 2430-2431 pliki: 1-2; 2433-2436)

OCENA CZĄSTKOWA

W KPRM z reguły zgodnie z przepisami, gospodarnie oraz celowo ponoszono wydatki związane z działalnością Pełnomocnika. Stwierdzone nieprawidłowości w wydatkach KPRM, dotyczące bezumownego wykorzystywania zdjęć PAP, w tym na profilu Facebook nienależącym do KPRM oraz wydatkowanie środków w trakcie zagranicznej wizyty Pełnomocnika na zadanie niezwiązane z pomocą Polonii i Polakom za granicą, stanowiły 3,4% łącznych wydatków poniesionych na ten cel w 2023 r. (do 30 września).

IV. Wnioski

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

- Wnioski
1. Sporządzanie dokumentacji związanej z prowadzonymi konkursami zgodnie z regulaminami tych konkursów.
 2. Opracowanie zasad wyboru beneficjentów dotacji z ofert rezerwowych.
 3. Terminowe zamieszczenie wyników otwartych konkursów w Biuletynie Informacji Publicznej.
 4. Nieprzyjmowanie do realizacji ofert niezwiązanych tematycznie z pomocą Polonii i Polakom za granicą.
 5. Rzetelną analizę ofert przez zespół do spraw opiniowania ofert realizacji zadania publicznego.
 6. Zobowiązanie członków zespołów do spraw opiniowania ofert realizacji zadania publicznego do składania oświadczeń o bezstronności.
 7. Rzetelne zatwierdzanie rozliczeń wydatków wynikających z umów.
 8. Wykorzystywanie przez KPRM zdjęć wykonywanych przez PAP lub inne agencje prasowe po uzyskaniu zgody lub zawarciu umowy na ich publikację.
 9. Ponoszenie wydatków ze środków Pełnomocnika wyłącznie na cele związane z pomocą Polonii i Polakom za granicą.

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 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, stycznia 2024 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli

.....
podpis