



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

KPS-4114-02-00/2013
I/13/002/KPS

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer, tytuł kontroli i okres objęty kontrolą

I/13/002. Sprawowanie przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego nadzoru nad korzystaniem przez organizacje pożytku publicznego z jednoprocenowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych.
Lata 2010-2012, niezależnie od okresu ich rozliczenia.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.

Kontrolerzy

Radosław Śpiewak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85539 z 25 listopada 2013 r.
Monika Kozieł, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85540 z dnia 28 listopada 2013 r.

(akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej,
00-513 Warszawa, ul. Nowogrodzka 1/3/5.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Pan Władysław Kosiniak-Kamysz, Minister Pracy i Polityki Społecznej.
Poprzednio, od 16 listopada 2007 r. do 18 listopada 2011 r., Ministrem Pracy i Polityki Społecznej była Pani Jolanta Fedak.

(akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego sprawował nadzór nad korzystaniem przez organizacje pożytku publicznego ze środków pochodzących z jednoprocenowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych w sposób przewidziany w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹. Zdaniem NIK, jej przepisy nie dają jednak ministrowi wystarczająco zróżnicowanych narzędzi oddziaływania na organizacje pożytku publicznego, w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wydatkowaniu środków. Gdy skala nieprawidłowości jest relatywnie niewielka, korzystanie przez ministra z uprawnienia prowadzącego do pozbawienia organizacji pożytku publicznego statusu OPP², może być nadmiernie rygorystyczne. W tej sytuacji za celowe należy uznać przyznanie ministrowi właściwemu ds. zabezpieczenia społecznego zróżnicowanych instrumentów oddziaływania na organizacje pożytku publicznego, w szczególności prawa do żądania od nich zwrotu środków, gdy zostały one wydatkowane niezgodnie z przeznaczeniem. NIK przyjmuje do wiadomości deklarację o zaproponowaniu takiego rozwiązania w kolejnej nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zdaniem NIK za pilne należy też uznać podjęcie działań legislacyjnych prowadzących do zakazu przekazywania środków z odpisu przez organizacje pożytku publicznego na rzecz innych organizacji, nieuprawnionych do ich otrzymania, a także ustanowienia prawnego obowiązku wyodrębniania przez organizacje pożytku publicznego środków z odpisu w ewidencji księgowej.

NIK wskazuje ponadto na nieprawidłowości, polegające na:

- ustaleniu wzoru sprawozdania merytorycznego w sposób budzący wątpliwości organizacji pożytku publicznego i braku działań zmierzających do zmiany tego stanu; skutkiem tego były różnice w interpretacji dyspozycji zawartych w tym wzorze³, a w konsekwencji różnice w zakresie wykazywanych danych;

¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.).

² Wystąpienie do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji, o której mowa w art. 22 ust. 2 lub o wykreślenie z Krajowego Rejestru Sądowego organizacji, o której mowa w art. 22 ust. 3 ustawy wskazanej w przypisie 1.

³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie rocznego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 80, poz. 434); uchylone z dniem 1 stycznia 2013 r. przez rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. z 2013 r., poz. 234).

- braku mechanizmów weryfikujących poprawność wprowadzania danych do *Systemu sprawozdań OPP*, czego skutkiem była nierzetelność danych w tych sprawozdaniach, upublicznianych następnie na stronach internetowych Ministerstwa.

Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego podejmował działania mające na celu ocenę funkcjonowania mechanizmów odpisu oraz inicjował, w związku ze stwierdzonymi błędami, działania usprawniające. Korzystał też z ustawowych uprawnień⁴ dla wykonywania działań nadzorczych wobec organizacji pożytku publicznego, w tym w sprawach dotyczących odpisu: zarządał przeprowadzenie kontroli w tych organizacjach⁵, weryfikował składane sprawozdania oraz wzywał do przedstawienia wyjaśnień. Występował też, w przypadkach wymagających takiej reakcji, do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji o posiadaniu statusu OPP, a także inicjował przygotowanie analiz i raportów w zakresie dotyczącym funkcjonowania mechanizmu odpisu.

NIK zwraca jednak uwagę na niezadowalającą funkcjonalność *Systemu sprawozdań OPP*, wprowadzonego w celu ułatwienia składania, a następnie upubliczniania sprawozdań organizacji pożytku publicznego. W niewystarczającym stopniu zapewniał on wymaganą przejrzystość i jawność w odniesieniu do danych i informacji upublicznianych w tym systemie. Wprowadzony rozporządzeniem ministra wzór sprawozdania merytorycznego zobowiązywał organizacje pożytku publicznego do wykazywania kosztów i wydatków ponoszonych z odpisu. Stwierdzono jednak nagminne niezgodności danych w upublicznionych sprawozdaniach: za 2011 r. w 40%, a za 2012 r. – 28% badanej próby tych dokumentów. Źródła wskazanych nieprawidłowości, oprócz niezachowania należytej staranności w sporządzaniu sprawozdań, upatrywać także należy w braku prawnego obowiązku wyodrębniania przez organizacje pożytku publicznego środków z odpisu w ewidencji księgowej. Brak tego obowiązku ograniczał ponadto, w znaczącym stopniu, możliwość skutecznego przeprowadzania inicjowanych przez ministra kontroli prawidłowości wykorzystania środków przez organizacje pożytku publicznego. Dodać należy, że *System sprawozdań OPP* nie posiada, w zakresie sprawozdania merytorycznego, funkcjonalności umożliwiającej automatyczne weryfikowanie prawidłowości danych podczas ich wprowadzania⁶ oraz korygowania sprawozdań już wprowadzonych (sprawozdania prezentowane są⁷ w ich pierwotnej, niepoprawionej wersji).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitoring i inne działania podejmowane w ramach nadzoru

Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego zobowiązany był do sprawowania nadzoru nad organizacjami pożytku publicznego, m.in. w zakresie uprawnień, obowiązków i wymogów, wynikających z otrzymywania przez organizacje pożytku publicznego środków pochodzących z jednocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych⁸.

W latach 2010-2013 uprawnionych do otrzymania środków z odpisu było: 6.709, 7.023, 7.295 i 7.650 organizacji. Kwota odpisu, jaką organizacje pożytku publicznego otrzymały za lata 2010-2012, wyniosła według danych Ministerstwa Finansów⁹ 403,9 mln zł, 459,4 mln zł i 480 mln zł.

(akta kontroli str. 11-49, 107, 1146-1152, 1188-1190)

1.1. W ramach nadzoru, o którym jest mowa, wykonywane były następujące działania:

a) Departament Pożytku Publicznego wysłał do organizacji wezwania o przekazanie ministrowi 1.606 sprawozdań za 2010 r., 1.076 za 2011 r. i 699 za 2012 r. W stosunku do organizacji, które nie dopełniły tego obowiązku, skierowano do sądu rejestrowego wnioski o wykreślenie informacji o posiadaniu statusu OPP. Dotyczyło to 57 organizacji w 2011 r., 421 w 2012 r. i 453 w 2013 r. W wyniku tych działań, w latach tych status OPP utraciło odpowiednio 44, 371 i 338 organizacji.

b) W 2011 r. Departament Pożytku Publicznego przeanalizował sprawozdania 160 organizacji, które w 2010 r. osiągnęły przychody powyżej 500 tys. zł, jednak ich weryfikacja nie dotyczyła środków z odpisu. W 2012 r. nie dokonywano analiz sprawozdań. Przyczyną było zaangażowa-

⁴ Określonych w ustawie wskazanej w przypisie 1.

⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2011 r. w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 173, poz. 1172).

⁶ Przez porównanie zapisów w odpowiednich wierszach i kolumnach oraz w oparciu o ustanowione reguły logiczne.

⁷ Na stronach internetowych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

⁸ Nadzór wykonywany był stosownie do art 28 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w zakresie uprawnień, obowiązków i wymogów określonych w art. 27 tej ustawy.

⁹ Dane za lata 2010-2011 według stanu na 31 grudnia, natomiast za 2012 r. – według stanu na 15 września.

nie Departamentu w działania, wynikające z wejścia w życie nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, m.in. w zakresie dotyczącym wprowadzenia elektronicznego *Systemu sprawozdań OPP*. W 2013 r. przeprowadzono analizę 110 sprawozdań za 2011 r. organizacji, które otrzymały największą kwotę środków z odpisu oraz 42 sprawozdań za 2012 r. organizacji, których przychody mieściły się w przedziale od 200 tys. zł do 500 tys. zł. W związku z wynikami analizy, do 96 organizacji wystosowano¹⁰ wezwania do złożenia wyjaśnień.

Ponadto, na podstawie sprawozdań 100 największych organizacji, sporządzono *Informację dotyczącą analiz sprawozdań OPP za 2011 rok*, w której przedstawiono m.in. wyniki analizy przychodów i wydatków ponoszonych z odpisu. W 2013 r. przygotowano projekt *Dobrych praktyk organizacji pożytku publicznego*, w którym odniesiono się do podstawowych dziedzin działalności tych organizacji, zasad i trybu pracy ich organów statutowych oraz kwestii związanych z ich gospodarką finansową, w tym kwestii wydatkowania środków pochodzących z odpisu¹¹.

c) W latach 2011-2013 pracownicy Biura Kontroli i Departamentu Pożytku Publicznego przeprowadzili kontrole doraźne w 16 organizacjach pożytku publicznego (w 2011 r. – w 8, w 2012 r. – w 7, a w 2013 r. – jednej organizacji) w zakresie prawidłowości korzystania z uprawnień i realizacji obowiązków określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Jako przyczynę przeprowadzenia tylko jednej kontroli w 2013 r. wskazano ograniczone zasoby kadrowe oraz dużą liczbę innych zadań. Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2013 r. stan zatrudnienia w Departamencie, w przeliczeniu na etaty, wynosił od 18,2 etatu (1 stycznia 2010 r.) do 24,5 etatu (1 stycznia 2007 r.); w dniu 31 grudnia 2013 r. wyniósł 21,6 etatu. Zadania związane z wykonywaniem nadzoru nad organizacjami pożytku publicznego wykonywały 4 osoby, w wymiarze 53% czasu pracy. Zauważyć jednak należy, że od 2007 r. kwota środków przekazywanych w ramach odpisu zwiększyła się przeszło czterokrotnie, a liczba osób nadzorujących te zadania w Ministerstwie utrzymała się na podobnym poziomie.

W wyniku przeprowadzonej przez pracowników Ministerstwa kontroli w jednej fundacji stwierdzono m.in.¹² ponoszenie, że środków pozyskanych z odpisu, kosztów leasingu, bieżącej eksploatacji i ubezpieczenia samochodu dostawczego, który został wyleasingowany przez inny podmiot gospodarczy¹³, nieuprawniony do prowadzenia działalności pożytku publicznego. Współwłaścicielem tego podmiotu była wiceprezes kontrolowanej fundacji. W związku z wynikami kontroli, Minister Pracy i Polityki Społecznej zalecił wykorzystanie środków z odpisu wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego.

d) W latach 2011-2013 minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego powierzył wojewodom przeprowadzenie 144 kontroli w organizacjach pożytku publicznego¹⁴. Do kontroli wybrano organizacje, które uzyskały największe wpływy z odpisu w województwie, z wyłączeniem tych, które były kontrolowane przez organy administracji publicznej w latach poprzednich w zakresie działalności pożytku publicznego. Termin przeprowadzenia kontroli powierzonych w 2012 r. upłynął z końcem 2013 r., a w 2013 r. – upływa z końcem 2014 r. Spośród 96 kontroli powierzonych w latach 2011-2012 przeprowadzono 62. Nieprawidłowości stwierdzono w 41 organizacjach (66%). Polegały one m.in. na: nieprzewodzeniu ksiąg rachunkowych; błędach rachunkowych zniekształcających sprawozdawczość; niepublikowaniu lub nieterminowym publikowaniu sprawozdań; braku zgodności danych w dowodach księgowych z ewidencją księgową; nieustaleniu polityki rachunkowości; braku kontroli merytorycznej dowodów księgowych; niezaktualizowaniu danych w KRS; nieaktualizowaniu statutów.

e) W 2011 r. minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego zwrócił się do dyrektorów 16 urzędów kontroli skarbowej z prośbą o przeprowadzenie kontroli we wskazanych organizacjach pożytku publicznego, dysponujących znaczącymi środkami z odpisu w latach 2009-2010.

Spośród 51 proponowanych kontroli, urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły 26, a 3 ujęto w planie kontroli. Nieprawidłowości stwierdzono w 13 podmiotach (50%). Polegały one na: pro-

¹⁰ W trybie art. 33a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

¹¹ Do czasu zakończenia kontroli projekt nie był jeszcze konsultowany z Radą Działalności Pożytku Publicznego i organizacjami pozarządowymi, w tym z organizacjami pożytku publicznego.

¹² Fundacja A. F. N. Ż.

¹³ Zespół Konsultantów Finansowych A&KA s.c. A. S., R. S.

¹⁴ Podstawa prawna: art. 29 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

wadzeniu zbiorów publicznych bez zezwolenia; ponoszeniu wydatków na cele niestatutowe; braku rachunkowego wyodrębnienia odpłatnej i nieodpłatnej działalności pożytku publicznego; niezłożeniu deklaracji o darowiznach; zawyżaniu dochodu wolnego od podatku; wydatkowaniu dotacji niezgodnie z przeznaczeniem; braku potwierdzenia dokonania kontroli formalnej i merytorycznej na części dowodów księgowych; nierzetelnym sporządzaniu sprawozdań w zakresie kosztów finansowanych z jednoprocenowego odpisu; nieaktualizowaniu zasad polityki rachunkowości.

1.2. Zagadnienia dotyczące odpisu zostały przedstawione w przygotowanym w 2012 r. przez Departament Pożytku Publicznego dokumencie pn. *Koncepcja zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie podniesienia standardu organizacji pożytku publicznego*. Zawarto w nim m.in. następujące (niekiedy jako alternatywne) propozycje zmian w mechanizmie odpisu:

- zakaz gromadzenia i przekazywania przez organizacje pożytku publicznego środków z odpisu innym organizacjom, które nie zostały umieszczone w wykazie organizacji uprawnionych do otrzymywania środków z tego tytułu;
- wyłączenie możliwości wskazywania celu szczegółowego w składanych deklaracjach podatkowych, co pozwoliłoby m.in. na zmniejszenie dysproporcji w wysokości otrzymanych przez poszczególne organizacje pożytku publicznego środków z odpisu;
- wprowadzenie limitu kosztów administracyjnych w postaci ograniczenia wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za okres ostatnich trzech miesięcy, bez względu na fakt prowadzenia odpłatnej działalności pożytku publicznego lub limitu udziału kosztów administracyjnych w całości wydatków;
- zakaz przeznaczania środków przekazywanych organizacjom pożytku publicznego w ramach mechanizmu odpisu na reklamę;
- zakaz inwestowania środków z odpisu na rynku finansowym, z wyjątkiem lokat i krótkoterminowych kont depozytowych oraz wprowadzenie limitu czasowego (dwa lata) na wydatkowanie środków, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym zostały one przekazane organizacji pożytku publicznego;
- obowiązek wyodrębnienia w ewidencji księgowej organizacji pożytku publicznego środków z odpisu stanowiących przychód i wydatki.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przesłany 25 kwietnia 2012 r. do uzgodnień międzyresortowych, zawierał jedynie pierwszą i ostatnią z tych propozycji, ze względu na możliwość szybkiego wprowadzenia i stosowania. Nowo ukonstytuowana Rada Działalności Pożytku Publicznego zarekomendowała jednak, aby propozycje te poddać wnikliwej analizie; w rezultacie żadna z nich nie została uwzględniona w projekcie nowelizacji. Przyjęty projekt dotyczył głównie wydłużenia terminu zgłaszania do urzędu skarbowego numeru rachunku bankowego, na który podatnicy mogą przekazywać 1% podatku oraz usprawnienia procedur tworzenia wykazu OPP.

(akta kontroli str. 11-99, 102-103, 106-112, 116-227, 230-382, 1109-1134)

1.3. W latach 2011-2013 Departament Pożytku Publicznego pozyskał informacje o 9 przypadkach zbierania przez organizacje pożytku publicznego środków z odpisu na rzecz innych podmiotów, nieposiadających uprawnienia do ich otrzymania. W odniesieniu do każdego z nich Departament Pożytku Publicznego wystąpił o złożenie wyjaśnień i usunięcie ze stron internetowych informacji o możliwości przekazywania środków z odpisu na rzecz innych OPP. W jednym przypadku¹⁵ fakt przekazania środków organizacji nieuprawnionej został potwierdzony w toku kontroli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Ze względu na niewielką skalę nieprawidłowości (2,6 tys. zł) nie wystąpiono do sądu rejestrowego z wnioskiem o wykreślenie informacji o posiadanym statusie organizacji pożytku publicznego przez ten podmiot.

(akta kontroli str. 398-450)

1.4. Departament Pożytku Publicznego nie stwierdził w latach 2011-2013 przypadków¹⁶, w których przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby fizycznej z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego przekraczało, za okres ostatnich trzech

¹⁵ Stowarzyszenie R. R. P. S. P. S.

¹⁶ O których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

miesiący, trzykrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, a tym samym, że odpłatna działalność pożytku publicznego organizacji pozarządowej stanowiła działalność gospodarczą¹⁷. Zauważyć jednak należy, że w przypadku wykonywania przez taką osobę również zadań w ramach nieodpłatnej działalności pożytku publicznego i pobierania jednego wynagrodzenia, weryfikacja taka byłaby możliwa jedynie w sytuacji rachunkowego wyodrębnienia przez organizację wypłaty wynagrodzeń dla każdego rodzaju działalności¹⁸.

(akta kontroli str.396-399, 1110, 1113, 1143-1144)

1.5. Odnośnie statusu prawnego środków pochodzących z odpisu, Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdził, że (...) 1% podatku dochodowego od osób fizycznych przekazany przez naczelników urzędów skarbowych na rzecz organizacji pożytku publicznego jest środkiem publicznym. Stosownie do przepisów ustawy o finansach publicznych¹⁹, środkami publicznymi są daniny publiczne, do których zalicza się m.in. podatki. Przekazane w ten sposób środki nie tracą swojego publicznego charakteru i nie stanowią darowizny. Z uzyskanej podczas kontroli opinii Ministra Finansów wynika natomiast, że (...) środki otrzymane przez organizacje pożytku publicznego z odpisu (...) nie są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Decydujące znaczenie Minister Finansów przypisał normie prawnej²⁰, zgodnie z którą podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1% podatku na rzecz wybranej przez siebie organizacji pożytku publicznego.

(akta kontroli str. 388, 1189-1190)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zbadanym zakresie. Zwraca jednak uwagę na skalę nieprawidłowości w organizacjach pożytku publicznego, ujawnionych podczas przeprowadzanych kontroli, co wskazuje na potrzebę zintensyfikowania kontroli prowadzonych przez Biuro Kontroli Ministerstwa.

2. Wyniki analizy sprawozdań merytorycznych organizacji pożytku publicznego²¹

Opis stanu
faktycznego

2.1 System sprawozdań OPP nie został wyposażony w funkcjonalność, pozwalającą na automatyczne weryfikowanie prawidłowości wprowadzanych do sprawozdania merytorycznego danych (w trakcie ich wprowadzania), przez porównanie zapisów w odpowiednich wierszach i kolumnach oraz w oparciu o ustanowione reguły logiczne. Świadczą o tym m.in. niezgodności, jakie wystąpiły w pkt III.4. między kwotą ogółem kosztów finansowanych w okresie sprawozdawczym z odpisu, a wynikiem sumowania składających się na tą kwotę kosztów. W 10 spośród 25 sprawozdań za 2011 r. (40%) niezgodność ta wystąpiła na łączną sumę 124.020,8 tys. zł. W sprawozdaniach za 2012 r. różnice dotyczyły 7 przypadków (28%) i wyniosły 13.236,6 tys. zł. Ponadto w dwóch sprawozdaniach wykazano, iż wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto była wyższa od najwyższego miesięcznego wynagrodzenia brutto²². W sprawozdaniu innej organizacji²³ za 2011 r. podano, że w okresie sprawozdawczym ze środków pochodzących z odpisu wydatkowano więcej o 3.110,5 tys. zł, niż wynika z sumy przychodów w danym roku i kwoty niewydatkowanej z poprzednich okresów sprawozdawczych (wydatki: 5.826.9 tys. zł, przychody: 2.276,3 tys. zł; kwota niewydatkowana: 440,1 tys. zł).

¹⁷ W rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej.

¹⁸ Art. 10 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nakazujący rachunkowe wyodrębnienie nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, odpłatnej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej, nie odnosi się bezpośrednio do konieczności wyodrębniania kosztów wynagrodzeń w podziale na dany rodzaj działalności.

¹⁹ Art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

²⁰ Art. 27 ust. 1 ustawy o organizacjach pożytku publicznego i o wolontariacie. Treść tego przepisu skłoniła Ministra Finansów do stwierdzenia, że organizacja pożytku publicznego nie otrzymuje podatku.

²¹ Analizą objęto 50 sprawozdań merytorycznych organizacji pożytku publicznego, które w latach 2011-2012 otrzymały największe kwoty odpisu (po 25 sprawozdań z każdego roku).

²² Dla Fundacji N. R. D. C. N. dotyczyło to sprawozdania za 2011 r. i wynagrodzenia wypłacanego pracownikom, a dla Fundacji D. P. – sprawozdania za 2012 r. i wynagrodzenia wypłacanego członkom organu zarządzającego.

²³ Fundacja N. S.

Na etapie tworzenia *Systemu sprawozdań OPP* rozważano w Ministerstwie potrzebę wprowadzenia większej liczby funkcji weryfikujących, jednakże zdecydowano się na (...) *pozostawienie większej swobody organizacjom przy wypełnianiu sprawozdań*.

Zdaniem NIK, *System sprawozdań OPP* powinien posiadać funkcjonalność pozwalającą na weryfikację poprawności wprowadzanych danych²⁴. Możliwość korzystania przez organizacje pożytku publicznego ze środków jednocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych wiąże się z obowiązkiem składania przez nie rzetelnych sprawozdań z wydatkowania tych środków, a wspomniana funkcjonalność służyłaby temu celowi.

(akta kontroli str. 558-985, 1135-1139)

W *Systemie sprawozdań OPP* brak jest możliwości wnoszenia poprawek (korekt) do upubliczniczonych sprawozdań (finansowych i merytorycznych) organizacji pożytku publicznego. Gdy w sprawozdaniu stwierdzono niezgodności i błędy, Departament Pożytku Publicznego występował do właściwej organizacji pożytku publicznego o przedstawienie wyjaśnień, jednak brak technicznych możliwości nie pozwalał na upublicznienie skorygowanego sprawozdania. Zdaniem NIK, zmodyfikowanie systemu, w sposób umożliwiający wprowadzanie korekt, byłoby działaniem celowym, oczekiwanym z punktu widzenia zapewnienia rzetelności prezentowanych danych.

(akta kontroli str. 558-987, 1109-1112)

2.2. Zdaniem NIK, nieprecyzyjne sformułowania we wzorze sprawozdania merytorycznego w części VI – pkt. od 4 do 9, mogą wprowadzać w błąd organizacje pożytku publicznego, co do zakresu wymaganych danych. Treść ww. punktów nie precyzuje bowiem, czy wymagane jest podanie przeciętnego jednostkowego wynagrodzenia brutto (członka organu zarządzającego lub pracownika organizacji) czy też przeciętnej łącznej kwoty (lub najwyższej) wynagrodzeń wypłacanych przez organizację w miesiącu. W rezultacie niektóre z objętych szczegółowym badaniem sprawozdań zawierały sprzeczne informacje. Np. w jednym ze sprawozdań merytorycznych za 2011 r.²⁵ wykazano kwoty: 8,7 tys. zł (najwyższe miesięczne wynagrodzenie), 186,4 tys. zł (przeciętne miesięczne wynagrodzenie) i 3.779,1 tys. zł (łączna kwota wypłaconych wynagrodzeń przy zatrudnieniu wynoszącym 41 osób)²⁶. W podobny sposób wykazano te dane w sprawozdaniu organizacji za 2012 r.

Ustalając wzór sprawozdania, w Departamencie Pożytku Publicznego oczekiwano pozyskania informacji o przeciętnym jednostkowym wynagrodzeniu brutto w okresie sprawozdawczym (członka organu zarządzającego lub pracownika organizacji). Gdy wielkość podanej w sprawozdaniu kwoty wynagrodzeń wskazywała, że dotyczyła ona wszystkich pracowników, przyjęto w praktyce zasadę niewystępowania do organizacji o przedstawienie wyjaśnień.

NIK zwraca uwagę, że w wyniku niepodjęcia działań zmierzających do skutecznego wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych we wspomnianym wyżej zakresie, część sprawozdań merytorycznych publikowanych w *Systemie sprawozdań OPP* może zawierać niespójne dane.

(akta kontroli str. 558-985, 1135-1139)

W 14 spośród 25 zbadanych sprawozdań za 2011 r. (56%) stwierdzono niezgodność kwot wykazanych w pkt III.3.2. (wysokość kwoty pochodzącej z odpisu, wydatkowanej w okresie sprawozdawczym ogółem) w porównaniu z kwotami wykazanymi w pkt III.4. (Informacje o poniesionych kosztach w okresie sprawozdawczym) w kolumnie ostatniej (w tym: wysokość kosztów finansowana z odpisu) na łączną kwotę 101.172,7 tys. zł; w 13 spośród 25 zbadanych sprawozdań za 2012 r. (52%) niezgodność ta wyniosła 36.730,3 tys. zł. Wyjaśniając na żądanie Departamentu Pożytku Publicznego rozbieżności między deklarowanymi kwotami wydatkowanymi ze środków 1% podatku (pkt III.3.2), a kwotą łącznych kosztów pokrytych z 1% podatku (pkt III.4), organizacje pożytku publicznego zwracały uwagę, że pojęcie wydatku nie jest tożsame z pojęciem kosztu w ujęciu ekonomicznym. Wyjaśnienia te były przyjmowane przez Departament.

(akta kontroli str. 558-985, 1135-1137)

2.3. W sprawozdaniach za 2011 r. 4 spośród 25 organizacji pożytku publicznego (16%) wykazały posiadanie niewydatkowanych w poprzednich okresach sprawozdawczych środków z odpisu

²⁴ Dla sprawozdań merytorycznych.

²⁵ Fundacja A. D. M. W.

²⁶ Pominęto szczegółowe tytuły omawianych pozycji, bowiem nie są one istotne przy skali wykazanych różnic.

w wysokości przekraczającej uzyskane z tego tytułu przychody w danym roku. W 2012 r. sytuacja ta dotyczyła 7 organizacji (28%). W największym stopniu środki te gromadziła jedna organizacja²⁷, która wykazała w sprawozdaniu za 2011 r. niewydatkowaną kwotę 16.352,3 tys. zł (przy przychodach w wysokości 2.268,6 tys. zł), a w 2012 r. – 15.255 tys. zł (przy przychodach w wysokości 2.507 tys. zł). Kwestia wprowadzenia limitu czasowego dla wydatkowania środków z odpisu była analizowana w Departamencie Pożytku Publicznego. Propozycja przyjęcia dwuletniego limitu została zawarta w dokumencie pn. *Koncepcja zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie podniesienia standardu organizacji pożytku publicznego*²⁸.

(akta kontroli str. 558-985, 1135-1140)

2.4. Objęte badaniem organizacje pożytku publicznego poniosły w latach 2011-2012 koszty kampanii informacyjnej lub reklamowej związanej z pozyskaniem środków z odpisu w wysokości odpowiednio: 4.405,3 tys. zł i 2.053,7 tys. zł (koszty te sfinansowano ze środków odpisu). Stanowiło to odpowiednio 2,42% przychodów z tego tytułu w 2011 r. i 0,96% w 2012 r. W największym stopniu środki z odpisu wykorzystywała na ten cel jedna z fundacji²⁹, która w 2011 r. wykazała koszty w wysokości 3.217,8 tys. zł (47,8% przychodów), a w 2012 r. – 1.198,8 tys. zł (17,1% przychodów). Departament Pożytku Publicznego przyjął zasadę, że większość środków z odpisu powinna być wydatkowana na pokrycie kosztów działalności pożytku publicznego. Dopuszczał jednak możliwość częściowego pokrywania wydatków administracyjnych oraz związanych z reklamą. Zdaniem dyrektora Departamentu, takie działania powinny być jednak ograniczane, aby nie było wątpliwości co do poprawnego gospodarowania środkami z odpisu³⁰.

(akta kontroli str. 561, 566-567, 596-601, 799-805, 995, 1109, 1112)

Organizacje pożytku publicznego nie zawsze podawały w składanych sprawozdaniach merytorycznych informacje o kwotach i rodzajach kosztów pokrytych ze środków odpisu. Z danych w sprawozdaniach OPP za 2011 r., zamieszczonych do 15 lutego 2013 r. w *Systemie sprawozdań OPP* wynika, iż 33% organizacji pożytku publicznego nie ujęło w sprawozdaniu merytorycznym informacji o wysokości kosztów finansowanych z odpisu, co spowodowane było głównie brakiem obowiązku wyodrębnienia tych środków w ewidencji księgowej.

W ocenie NIK, uzasadnia to wniosek o wprowadzenie ustawowego obowiązku wyodrębniania w ewidencji księgowej organizacji pożytku publicznego środków pochodzących z jednoprocenowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych.

(akta kontroli str. 400, 1112, 1117-1118)

Jednostki publicznej telewizji i publicznej radiofonii mają obowiązek rozpowszechniania audycji informujących m.in. o możliwości i zasadach przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych organizacjom pożytku publicznego w okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia, w wymiarze 6 minut/dobę i 42 minuty/tydzień³¹. Według informacji przedstawionych przez KRRiT obowiązek ten nie był wykonany w 2012 i w 2013 r. przez jednostki publicznej telewizji³² i – w niektórych przypadkach – publicznej radiofonii. Tygodniowe niewykorzystanie przyznanego czasu w jednostkach publicznej telewizji wynosiło od 19 sekund do 42 minut. Jako przyczyny powyższego wskazano m.in. przedłużające się konsultacje z przedstawicielami organizacji pożytku publicznego w zakresie opracowania zasad realizowania przedmiotowych audycji i zasad ich emitowania, trudności organizacyjne związane za zmianą ramówek i systemu emisyjnego oraz przedłużający się proces produkcji tych audycji.

²⁷ Organizacja D. P. Ś. O. P.

²⁸ Propozycja ta nie została uwzględniona w projekcie nowelizacji ustawy o organizacjach pożytku publicznego i o wolontariacie (por. pkt 1.2 niniejszego wystąpienia).

²⁹ Fundacja R. Jej zarząd wyjaśnił, że w 2011 r. nie prowadzono księgowego rozbięcia wydatków marketingowych na kampanie związane z uzyskaniem środków z odpisu, kampanie wizerunkowe i kampanie informacyjne o danych projektach, w związku z czym w sprawozdaniu podano łączną kwotę wydatków na działania marketingowe.

³⁰ Stanowisko to znalazło odzwierciedlenie w przygotowanym w 2013 r. przez Departament Pożytku Publicznego projekcie *Dobrych praktyk OPP*.

³¹ Rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) z dnia 29 kwietnia 2011 r. (Dz. U Nr 109, poz. 638 ze zm.).

³² Dla kanału ogólnopolskiego TVP niewykonanie w 2012 r. dotyczyło tygodnia pierwszego, drugiego i dwunastego, natomiast w 2013 r. – tygodnia pierwszego i drugiego oraz od 11 do 14. W odniesieniu do oddziałów regionalnych TVP, niewykonanie obowiązku dotyczyło każdego oddziału i każdego tygodnia w okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia 2012 r. i 2013 r., z wyjątkiem Telewizji Regionalnej Wrocław i tygodnia siódmego 2012 r.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. We wzorze sprawozdania merytorycznego w części VI pkt. od 4 do 9 zawarto nieprecyzyjne sformułowania, które mogą wprowadzać w błąd organizacje pożytku publicznego, co do zakresu wymaganych danych. Treść ww. punktów nie precyzuje bowiem, czy w sprawozdaniu wymaga się podania przeciętnego jednostkowego wynagrodzenia brutto (członka organu zarządzającego lub pracownika organizacji) czy też przeciętnej łącznej kwoty wynagrodzeń wypłacanych przez daną OPP w miesiącu.
2. Brak funkcjonalności Systemu sprawozdań OPP pozwalającej na:
 - weryfikowanie w trybie automatycznym prawidłowości wprowadzanych do sprawozdania merytorycznego danych (online), przez porównanie zapisów w odpowiednich wierszach i kolumnach oraz w oparciu o ustanowione reguły logiczne;
 - publikowanie skorygowanych sprawozdań merytorycznych OPP.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³, wnosi o:

1. Podjęcie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej działań zmierzających do nowelizacji przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, m.in. przez:
 - wprowadzenie obowiązku wyodrębnienia w ewidencji księgowej OPP środków pozyskanych z odpisu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych;
 - przyznanie ministrowi właściwemu ds. zabezpieczenia społecznego zróżnicowanych instrumentów oddziaływania na OPP w ramach sprawowanego nadzoru;
 - wprowadzenie zakazu przekazywania środków z odpisu przez organizacje pożytku publicznego na rzecz innych organizacji, nieuprawnionych do ich otrzymania.
2. Ponowne przeanalizowanie możliwości uwzględnienia w najbliższej nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, propozycji zmian w mechanizmie odpisu, które zostały przedstawione w przygotowanej w 2012 r. koncepcji zmian w tym zakresie.
3. Podjęcie działań zapewniających publikowanie w sprawozdaniach merytorycznych OPP rzetelnych informacji w zakresie korzystania przez nie z odpisu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych poprzez:
 - przeanalizowanie przyczyn niekonsekwencji występujących w sprawozdaniach OPP;
 - doprecyzowanie zapisów wzoru sprawozdania;
 - zaimplementowanie w Systemie sprawozdań OPP funkcjonalności weryfikującej poprawność wprowadzanych danych;
 - umożliwienie publikowania w Systemie sprawozdań OPP skorygowanych wersji sprawozdań merytorycznych.
4. Zintensyfikowanie kontroli wydatkowania środków z jednoprocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym rozważenie możliwości zwiększenia obsady kadrowej komórki organizacyjnej Ministerstwa za to odpowiedzialnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Panu Ministrowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

³³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz