



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA- 4101-028-01/2014  
P/14/010

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62  
[lwa@nik.gov.pl](mailto:lwa@nik.gov.pl)  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/010- Wykonywanie zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
<i>Kontrolerzy</i>	Marek Chodkiewicz, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 92838 z 5 listopada 2014 r. Jerzy Kęcik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92839 z 5 listopada 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli tom I str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Stowarzyszenie Wspólnota Polska <sup>1</sup> ul. Krakowskie Przedmieście 64, 00-322 Warszawa.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Longin Komolowski Prezes Zarządu Krajowego Stowarzyszenia. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli tom I str. 122)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości<sup>2</sup>, realizację przez Stowarzyszenie umów, których przedmiotem była realizacja zadań publicznych w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz wspomaganie migracji powrotnych.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Stowarzyszenie wywiązało się z postanowień wybranych do kontroli umów zawartych w 2013 r. z Ministrem Spraw Zagranicznych<sup>3</sup>, dotyczących m.in. terminowości realizacji zadań i sporządzenia sprawozdań końcowych, prowadzenia wymaganej ewidencji księgowej.

Stwierdzona przez NIK nieprawidłowość przy realizacji jednej z badanych umów dotyczyła nieprzestrzegania przez Stowarzyszenie postanowień umowy określających termin, do którego powinny być zwrócone do Ministerstwa Spraw Zagranicznych środki niewykorzystanej dotacji.

<sup>1</sup> Dalej także: „Stowarzyszenie”.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Dalej także: „MSZ”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Przestrzeganie warunków w zakresie wykorzystania środków z dotacji przekazanych na zadania ukierunkowane na podtrzymywanie więzi z Polską i wspomaganie migracji powrotnych

*Opis stanu faktycznego*

1.1. Stowarzyszenie w latach 2013-2014 realizowało ogółem 20 umów, dotyczących realizacji zadań w zakresie wspierania Polonii i Polaków za granicą ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi z krajem, w tym: dziewięć zawartych z MSZ (sześć – w 2013 r. i trzy - w 2014 r.); siedem zawartych z Ministrem Sportu i Turystyki (cztery w 2013 r. i trzy w 2014 r.); dwie zawarte w 2014 r. z Ministrem Edukacji Narodowej<sup>4</sup> oraz po jednej zawartej w 2014 r. z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej oraz z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W 2013 r. Stowarzyszenie na realizację 10 umów w tym zakresie otrzymało dotacje w wysokości ogółem 13 586,9 tys. zł, z czego wykorzystano 13 514,9 tys. zł (tj. 99,5%). W 2014 r. na realizację 10 umów otrzymało dotacje w łącznej wysokości 8 991,6 tys. zł, z których, do dnia 17 listopada 2014 r., wykonało cztery umowy, wydając na ten cel środki dotacji w kwocie 611,1 tys. zł (co stanowiło 100% kwoty dotacji otrzymanej na realizację tych umów). Zakończenie realizacji pozostałych umów wyznaczono na dzień 31 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 119-120)

Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto realizację siedmiu umów, w tym sześciu zawartych z MSZ, na realizację których Stowarzyszenie otrzymało dotacje w łącznej kwocie 16 914,8 tys. zł:

- nr 343/2013 r. z dnia 29 kwietnia 2013 r.<sup>5</sup>, dotyczącą realizacji zadania pn. „Wspieranie migracji powrotnej do kraju ojczystego”, którego celem było ułatwienie Polonii i Polakom poza granicami kraju dostępu do informacji na temat możliwości i warunków powrotu do Polski (kwota dotacji 1 499,9 tys. zł);
- nr 347/2013 z dnia 23 kwietnia 2013 r.<sup>6</sup>, dotyczącą realizacji zadania pn. „Pilotażowy program wsparcia migracji powrotnych”, którego celem było stworzenie korzystnych warunków powrotu Polaków do kraju ojczystego (kwota dotacji 2 920,5 tys. zł);
- nr 349/2013 z dnia 23 kwietnia 2013 r.<sup>7</sup>, dotyczącą realizacji zadania pn. „Wspieranie szkół i punktów nauczania poza granicami kraju”, którego celem było wspieranie rozwoju oświaty polonijnej i szkolnictwa polskiego poza granicami kraju (kwota dotacji 3 000 tys. zł);
- nr 351/2013 z dnia 15 maja 2013 r.<sup>8</sup>, dotyczącą realizacji zadania pn. „Organizacja pobytów edukacyjno-wypoczynkowych”, którego głównym celem była poprawa znajomości języka polskiego oraz utrwalenie własnej tożsamości narodowej (kwota dotacji 3 605,5 tys. zł);

<sup>4</sup> Dalej także: „MEN”.

<sup>5</sup> Dalej także: „umowa 343/2013”.

<sup>6</sup> Dalej także: „umowa 347/2013”.

<sup>7</sup> Dalej także: „umowa 349/2013”.

<sup>8</sup> Dalej także: „umowa 351/2013”.

- nr 343/2014 z dnia 6 maja 2014 r.<sup>9</sup>, dotyczącą realizacji zadania pn. "Wsparcie dla szkół nauczających języka polskiego, w języku polskim i o Polsce w Wielkiej Brytanii", którego celem był rozwój oświaty polskiej w Wielkiej Brytanii (kwota dotacji 4 000 tys. zł);
  - nr 362/2014 z dnia 6 maja 2014 r.<sup>10</sup>, dotyczącą realizacji zadania pn. „Wzmacnianie więzi i kontaktów z Polską”, którego celem było podtrzymanie żywotności Polonii, jako zbiorowiska osób, dla których polskie pochodzenie jest istotną częścią tożsamości, (kwota dotacji 1 888,9 tys. zł).
- oraz realizację jednej umowy zawartej z MEN, nr MEN/2014/DSWM/795 z dnia 30 maja 2014 r.<sup>11</sup>, dotyczącej realizacji zadania pn. "Organizowanie w kraju i za granicą doskonalenia zawodowego nauczycieli prowadzących nauczanie języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej oraz innych przedmiotów nauczanych w języku polskim za granicą”, którego celem było wzmocnienie łączności nauczycieli polonijnych z Polską, jej tradycją, historią, kulturą i nauką, (kwota dotacji 1 221,7 tys. zł).
- (dowód: akta kontroli tom II str. 128-183, 261-292, tom III str. 2-34, 113-170, 377-427, tom IV str. 50-101, tom V str. 26-66)

Ustalono, że poza jednym przypadkiem, kwota dotacji przyznana na realizację ww. umów była niższa, niż kwota wnioskowana przez Stowarzyszenie w ofertach składanych w ramach konkursów. W odniesieniu do poszczególnych umów proporcje te kształtowały się następująco:

- umowa 343/2013 - przyznana dotacja (1 499,9 tys. zł) była równa kwocie wnioskowanej;
- umowa 347/2013 - przyznana dotacja (2 920,5 tys. zł) stanowiła 78,5 % kwoty wnioskowanej (3 720,0 tys. zł);
- umowa 349/2013 - przyznana dotacja (3 000 tys. zł) stanowiła 60,0 % kwoty wnioskowanej (4 999,9 tys. zł);
- umowa 351/2013 - przyznana dotacja (3 605,5 tys. zł) stanowiła 36,1 % kwoty wnioskowanej (9 987,9 tys. zł);
- umowa 343/2014 - przyznana dotacja (4 000 tys. zł), stanowiła 93,0 % kwoty wnioskowanej (4 300 tys. zł);
- umowa 362/2014 - przyznana dotacja (1 888,9 tys. zł) stanowiła 33,7 % kwoty wnioskowanej (5 600 tys. zł);
- umowa MEN/2014/795 - przyznana dotacja (1 221,7 tys. zł) stanowiła 74,2 % kwoty wnioskowanej (1 646,7 tys. zł).

Informując Stowarzyszenie o wielkości przyznanego dofinansowania, Ministerstwo Spraw Zagranicznych każdorazowo wskazywało, że redukcja budżetu w stosunku do wnioskowanej kwoty wynika z otrzymania bardzo dużej liczby dobrych jakościowo projektów, przy ograniczonych środkach finansowych. Niezbędna będzie modyfikacja budżetu projektu stosownie do wysokości przyznanej dotacji. W części przypadków Ministerstwo określało rodzaje kosztów lub zakres rzeczowy oferty, które w ocenie Komisji konkursowej powinny być skorygowane. Przykładowo, informując Stowarzyszenie o kwocie dotacji przyznanej na dofinansowanie projektu 362/2014 wskazano, które z zadań ujętych w ofercie, w ocenie Komisji Konkursowej, powinny być realizowane w ramach tego projektu (zadania

<sup>9</sup> Dalej także: „umowa 343/2014”.

<sup>10</sup> Dalej także: „umowa 362/2014”.

<sup>11</sup> Dalej także: „umowa MEN/2014/795”.

stanowiące kontynuację wcześniej realizowanych zadań) oraz zasugerowano zmniejszenie o 30%, planowanych kosztów realizacji każdego z tych zadań. Informując o kwocie dotacji przyznanej na dofinansowanie projektu 349/2013 wskazano, że Komisja konkursowa zwróciła uwagę na wysokie koszty administracyjne tego projektu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 146, 166-167, 204-205, 254, 262; tom III str. 3, 17, 31, 201-202, 209-210, 251, 300-301, 375-376, 346-439, 511-513; tom IV str. 28-29, 51, 102, 129-130; tom V str. 19, 27, 42)

Zadania publiczne realizowane przez Stowarzyszenie na podstawie ww. umów były zgodne z przedmiotem działalności tego podmiotu określonym w Statucie, w którym wskazano, że celami Stowarzyszenia są m.in.:

- inspirowanie, wspomaganie i prowadzenie wszechstronnej współpracy Polonii oraz Polaków z zagranicy z Ojczyzną w dziedzinach: oświaty, nauki, kultury, religii, gospodarki, turystyki i sportu;
- propagowanie, wspieranie i prowadzenie nauczania języka polskiego oraz podtrzymywania jego znajomości wśród Polonii i Polaków mieszkających za granicą;
- upowszechnianie w środowiskach polonijnych wiedzy o kulturze polskiej i współczesnych zjawiskach w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym kraju.

(dowód: akta kontroli tom I str. 9-12)

Spośród wybranych do kontroli umów, do końca listopada 2014 r., zrealizowane i rozliczone zostały przez Stowarzyszenie cztery umowy z 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 119-120; tom II str. 1, 458; tom IV str. 345; Tom V str. 132, 229)

**1.2.** Zgodnie z postanowieniami badanych umów, Stowarzyszenie zobowiązane było do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej poszczególnych projektów zgodnie z zasadami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>12</sup>.

(dowód: akta kontroli tom II str. 134, 267; tom III str. 6, 116, 383; tom IV str. 56; tom V str. 32)

Stowarzyszenie, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, posiadało dokumentację określającą przyjęte przez nią zasady (politykę rachunkowości), w której skład wchodził m.in. wykaz kont syntetycznych. W Polityce rachunkowości uregulowano m.in. zasady ujmowania w ewidencji księgowej zdarzeń gospodarczych związanych z otrzymanymi dotacjami.

(dowód: akta kontroli tom I str. 28-117)

W księgach rachunkowych Stowarzyszenia prowadzonych w systemie elektronicznym, wyodrębniono osobne konta dla poszczególnych umów zawartych z MSZ i MEN, przeznaczone do ewidencjonowania środków z otrzymanych dotacji oraz wydatków ponoszonych z tych środków.

(dowód: akta kontroli tom I str. 56-79, 114-117; tom V str. 277)

**1.3.** W wyniku kontroli prawidłowości realizacji zadań (projektów) określonych w ww. czterech badanych umowach zawartych z MSZ w 2013 r. stwierdzono m.in., że we wszystkich przypadkach zadania zostały zrealizowane w terminach określonych w umowach, tj. do końca 2013 r. Stowarzyszenie w dniu 30 stycznia

---

<sup>12</sup> Dz. U. z 2013 r. Nr 330 ze zm.

2014 r., (tj. terminowo) złożyło do MSZ sprawozdania końcowe z ich realizacji. We wszystkich przypadkach MSZ zwracał się o wyjaśnienie lub skorygowanie informacji przekazanych w tych sprawozdaniach. Zgłaszane w tym zakresie uwagi i zapytania dotyczyły zarówno informacji podanych w części merytorycznej sprawozdania, jak i danych zamieszczonych w załącznikach do sprawozdań dotyczących rozliczeń finansowych z wykorzystania środków z dotacji. Zwracano się w nich m.in. o:

- uszczegółowienie opisu osiągniętych rezultatów i skali działań zrealizowanych w ramach projektu;
- wykazanie powiązania z realizacją poszczególnych projektów, ujętych w dokumentacji rozliczeniowej różnego rodzaju kosztów administracyjnych, takich jak np.: koszty sprzątnięcia, serwisu centrali telefonicznej, świadczenia różnych usług informatycznych, zakupu soli drogowej, obsługi i użytkowania samochodu służbowego (z tytułu zapłaty za: miejsce postojowe, zakup paliwa, ubezpieczenie, wymianę opon zimowych);
- wyjaśnienie przyczyn wykazywania w rozliczeniach daty zapłaty wcześniejszej od daty wystawienia dokumentu księgowego;
- skorygowanie różnego rodzaju błędów w treści sprawozdania (takich jak np. podawanie w poszczególnych załącznikach różnych kwot dotyczących dla tych samych rodzajów kosztów).

Stowarzyszenie przedkładało wyjaśnienia w ww. sprawach oraz skorygowało błędy, w wyniku czego MSZ zaakceptował poszczególne sprawozdania.

W przypadku umowy 343/2013 sprawozdanie zaakceptowano w dniu 22 września 2014 r. (tj. po prawie ośmiu miesiącach od daty złożenia do MSZ jego pierwotnej wersji), w przypadku umowy 347/2013 sprawozdanie zaakceptowano w dniu 9 września 2014 r. (tj. po ponad siedmiu miesiącach od daty złożenia jego pierwotnej wersji), w przypadku umowy 349/2013 sprawozdanie zaakceptowano w dniu 29 maja 2014 r. (tj. po prawie czterech miesiącach od daty złożenia jego pierwotnej wersji), w przypadku umowy 351/2013 sprawozdanie zaakceptowano w dniu 7 października 2014 r. (tj. po ponad ośmiu miesiącach od daty złożenia jego pierwotnej wersji).

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-127, 353-461; tom IV str. 170-347; tom V str. 102-251)

Zgodnie ze sprawozdaniami końcowymi oraz dokumentacją z realizacji poszczególnych zadań, we wszystkich przypadkach zadaniami (projektami) objęto wszystkie rodzaje grup adresatów (beneficjentów<sup>13</sup>) wskazanych w ofertach. Adresatami tymi byli: w przypadku umowy 343/2013 - osoby należące do środowisk polonijnych w Irlandii, Niemczech, Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej Wielkiej Brytanii zainteresowane powrotem do Polski; w przypadku umowy 347/2013 – migranci powrotni, głównie terenu z województw: dolnośląskiego, mazowieckiego i podkarpackiego; w przypadku umowy 349/2013 – działające poza granicami Polski szkoły, placówki oświatowe, punkty nauczania zajmujące się rozwojem oświaty polonijnej oraz prowadzeniem edukacji w języku polskim oraz nauczyciele i uczniowie polskiego pochodzenia; w przypadku umowy 351/2013 – działające poza granicami Polski organizacje polonijne, harcerskie oraz dzieci, młodzież i osoby dorosłe polskiego pochodzenia zamieszkałe za granicą. Jak

---

<sup>13</sup> Pojęcie adresata zadania, było w ofertach załączonych do umów zawartych w 2013 r. traktowane jako tożsame z pojęciem beneficjenta zadania. Mniej lub bardziej szczegółowy wykaz adresatów (beneficjentów) poszczególnych zadań każdorazowo zamieszczony był w załączniku nr 4c do ofert.

wynika z ofert załączonych do objętych badaniami umów, wszystkie zadania realizowane mały być przez Stowarzyszenie bez udziału partnerów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 122-123, 504; tom II str. 12-104, 147-183, 325-364, 370, 396-450; tom IV str. 65-101, 170-324; tom V str. 42-66, 92-110, 133-226, 230-251)

W przypadku dwóch objętych kontrolą umów zawartych z MSZ w 2014 r. beneficjentami realizowanych zadań miały być m.in. następujące osoby lub podmioty:

- umowa 343/2014 – Polska Macierz Szkolna oraz polskie szkoły sobotnie w Wielkiej Brytanii<sup>14</sup>;
- umowa 362/2014 – działające poza granicami Polski polskie organizacje, zespoły artystyczne, kluby sportowe, placówki naukowe, kulturalne, szkoły, dzieci, młodzież, studenci i sportowcy polskiego pochodzenia (wykaz beneficjentów w poszczególnych krajach określony został w załączniku nr 4c do oferty).

(dowód: akta kontroli tom III str. 133, 154-158, 287-293, 297, 409)

1.4. W przypadku wszystkich czterech badanych umów, których realizacja została zakończona i rozliczona do końca kontroli NIK, Stowarzyszenie nie wykorzystało całości środków dotacji otrzymanych z MSZ na ich realizację. Kwoty środków zwróconych z tego powodu kształtowały się następująco: umowa nr 343/2013 - 30,1 tys. zł, co stanowiło 2% środków dotacji przekazanych na realizację umowy; umowa nr 347/2013 – 13,4 tys. zł, co stanowiło 0,5% środków dotacji przekazanych na realizację umowy; umowa 349/2013 – 14,6 tys. zł, co stanowiło 0,5% środków dotacji przekazanych na realizację umowy; umowa 351/2013 – 0,5 tys. zł, co stanowiło 0,01% środków dotacji przekazanych na realizację umowy.

Środki niewykorzystanych dotacji, w kwocie ogółem ok. 58,7 tys. zł, Stowarzyszenie zwróciło do MSZ, przy czym w przypadku umowy 347/2013, zwrotu środków, w kwocie ogółem 13,4 tys. zł, Stowarzyszenie dokonało 15 dni po terminie określonym w umowie. MSZ odstąpiło od dochodzenia należności z tytułu odsetek za zwłokę w zwrocie tych środków, powołując się na art. 58 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2019 r. o finansach publicznych<sup>15</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I str. 337-388; tom V str. 132)

W przypadku umowy nr 343/2013, MSZ zakwestionowało prawidłowość dokonanych przez Stowarzyszenie rozliczeń, zwróciło się do tej jednostki o zwrot kwoty 8 015,48 zł, jako dotacji wykorzystanej niezgodnie z umową. Przyczyną tej sytuacji było uznanie za niekwalifikowane, kosztów poniesionych (w ramach działania pn. „Przeprowadzanie badań ankietowych oraz opracowanie raportów”) z tytułu zapłaty za wprowadzanie danych z wywiadów ankietowych do komputera oraz utworzenia bazy danych w tym zakresie do analizy, oraz kosztów transportu materiałów szkoleniowych na szkolenie ankieterów. Pierwszy z tych kosztów, Stowarzyszenie przypisało w dokumentacji rozliczeniowej przesłanej do MSZ do pozycji II.3.2, która zgodnie z kosztorysem (zamieszczonym w załączniku nr 4a do oferty), obejmować miała koszty realizacji programu, takie jak opłaty wizowe, ubezpieczenia moderatorów fokusów oraz zakup fachowej literatury. Drugi z tych kosztów,

<sup>14</sup>Zgodnie z ofertą, dokonując wyboru konkretnych beneficjentów Stowarzyszenie, kierować miało się długoletnim doświadczeniem, wyniesionym ze współpracy z organizacjami oświatowymi, szkołami i stowarzyszeniami nauczycieli, popartym wizytami studyjnymi w placówkach oświatowych, kontaktami z nauczycielami, absolwentami i uczniami.

<sup>15</sup>Dz. U. z 2013 r., poz. 855 ze zm.

Stowarzyszenie przypisało do pozycji II.3.5., która zgodnie z ww. kosztorysem obejmować miała koszty transportu osób przeprowadzających badania ankietowe. W wyjaśnieniach przekazanych w tej sprawie do MSZ w dniu 28 sierpnia 2014 r., Stowarzyszenie podało m.in., że koszty te nie zostały wymienione w katalogów kosztów realizacji programu, wyszczególnionych w nawiasach, przez przeoczenie. W piśmie z dnia 22 września 2014 r. skierowanym do Stowarzyszenia, Ministerstwo wskazało, że tego rodzaju koszty nie były ujęte w budżecie projektu i poniesione zostały bez wiedzy i zgody MSZ. Stowarzyszenie zwróciło przedmiotową kwotę w dniu 24 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli I str. 339-340; tom II str. 348, 369, 394-395, 408, 451, 454, 458-459, 461)

W przypadku umowy nr 351/2013 MSZ stwierdził natomiast, że Stowarzyszenie zwróciło wyższą o 7 057,05 zł kwotę, niż należna do zwrotu.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 345-347)

**1.5.** Wykazane w sprawozdaniach końcowych kwoty kosztów poniesionych na realizację zadań określonych w badanych umowach z 2013 r. były zgodne z ewidencją księgową prowadzona przez Wspólnotę Polską.

(dowód: akta kontroli tom I str. 344-345)

Koszty administracyjne poniesione na realizację badanych umów, nie przekroczyły maksymalnego, dopuszczalnego limitu określonego w §6 pkt 6.10 umów (10% całkowitej wartości projektu). Ich wysokość kształtowała się następująco:

- umowa 343/2013 -150,6 tys. zł, co stanowiło 9,73% kosztów całkowitych zadania;
- umowa 349/2013 – 314,1 tys. zł, co stanowiło 9,99% kosztów całkowitych zadania;
- umowa 347/2013 – 306,0 tys. zł, co stanowiło 10% kosztów całkowitych zadania;
- umowa 351/2013 – 375,6 tys. zł, co stanowiło 10% kosztów całkowitych zadania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 341)

Przeprowadzona analiza 105 księgowych dokumentów źródłowych (po 15 dla każdego z siedmiu badanych umów) wykazała, że wszystkie dokumenty zostały sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym i ujęte w ewidencji księgowej. Operacje gospodarcze, których dokumenty dotyczyły, wykonywane były w czasie realizacji poszczególnych umów i były związane z realizacją zadań. Dokumenty księgowe umożliwiały identyfikację wydatkowanych środków finansowych pochodzących z dotacji. Faktury dotyczące kosztów administracyjnych opisane były w sposób uniemożliwiający podwójne ujmowanie kosztów w ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 344-422; tom III str. 72-102; tom V str. 278)

**1.6.** W wybranych do kontroli umowach każdorazowo podany był rachunek bankowy Stowarzyszenia, na które przekazywane były środki dotacji otrzymane na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań. Stowarzyszenie prowadziło osobne rachunki bankowe dla każdego zadania, na których przechowywane były środki wykorzystywane do sfinansowania kosztów programowych. Środki dotacji przeznaczone do sfinansowania kosztów administracyjnych przechowywane były na jednym wspólnym rachunku bankowym, na który wpływały dotacje. Poszczególne rachunki utrzymywane były do czasu dokonania ostatecznych rozliczeń projektów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 124-135; tom V str. 278)

*Ustalona  
nieprawidłowość*

W działalności Stowarzyszenia w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku umowy 347/2013, Stowarzyszenie nie przestrzegało postanowień § 14 pkt 14.1, zgodnie z którym było zobowiązane do dokonania zwrotu do MSZ kwoty dotacji niewykorzystanych w terminie do 15 stycznia 2014 r.

Jak wskazano wyżej, niewykorzystane środki dotacji na realizację tej umowy, w kwocie 13,4 tys. zł Stowarzyszenie zwróciło do MSZ w dniu 30 stycznia 2014 r., tj. 15 dni po ww. terminie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 337-338; Tom V str. 26-40, 132)

Główna Księgowa wyjaśniła, że przyczyną tej sytuacji był nadmiar obowiązków związanych z rozliczeniami projektów finansowanych z dotacji MSZ.

(dowód: akta kontroli tom I str. 511)

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę na stosunkowo dużą liczbę błędów popełnionych przez Stowarzyszenie przy sporządzaniu sprawozdań końcowych z realizacji objętych kontrolą umów zawartych z MSZ, na które Ministerstwo zwracało uwagę w ramach ich weryfikacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 175-207, 348-382, 388-404, 568-613)

Ponadto, zdaniem NIK, Stowarzyszenie powinno zwracać większą uwagę na to, aby koszty finansowane ze środków dotacji były wyłącznie kosztami kwalifikowalnymi, tj. zgodnymi z rodzajami kosztów wskazanymi w kosztorysie (stanowiącym załącznik do umowy). Natomiast w sytuacji wystąpienia konieczności poniesienia na realizację zadań wydatków, których nie uwzględniono w kosztorysie, Stowarzyszenie powinno zwrócić się do zleceniodawcy o dokonanie stosownej zmiany umowy.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-127, 353-461; tom IV str. 170-347; tom V str. 102-251)

**Ocena częściowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Stowarzyszenia w powyższym obszarze.

## **2. Efekty realizacji zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi z Polską i wspomaganie migracji powrotnych.**

*Opis stanu  
faktycznego*

**2.1.** W ofertach załączonych do umów zrealizowanych i rozliczonych do końca listopada 2014 r. (343/2013, 347/2013, 349/2013, 351/2013), nie określono mierników (wskaźników) służących do oceny stopnia realizacji określonych w nich celów ogólnych i szczegółowych, których osiągnięciu służyć miała realizacja zadań (projektów). Rezultaty określano w formie rzeczowego wymiaru zadań planowanych do zrealizowania (np. poprzez podanie liczby planowanych do zorganizowania obozów, wycieczek, warsztatów oraz liczby osób, które wezmą w nich udział). W ofertach nie określono sposobu prowadzenia przez Stowarzyszenie w trakcie realizacji zadań monitoringu w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 147-164, 277-299; tom IV str. 65-82; tom V str. 49-66)

W ofertach załączonych do objętych kontrolą dwóch umów, zawartych przez Stowarzyszenie z MSZ w 2014 r., zamieszczono zapisy określające proponowane

wskaźniki rezultatu oraz zasady prowadzenia monitoringu realizacji zadań i potrzeb beneficjentów.

(dowód: akta kontroli tom III str. 122-149, 395-422)

P.o. Dyrektora Biura Zarządu, odnosząc się do pytania o sposób monitorowania przez Stowarzyszenie wskaźników osiągnięcia zakładanych celów w trakcie realizacji zadań (w ramach umów zawartych z MSZ w 2014 r.) wyjaśniła m.in., że:

- monitorowania potrzeb i satysfakcji beneficjentów dokonywano za pomocą korespondencji e-mailowej, rozmów telefonicznych, bezpośrednich rozmów podczas spotkań z przedstawicielami organizacji polonijnych;
- monitoring rzeczowy realizowany był przez koordynatorów i polegał na comiesięcznych spotkaniach z osobami odpowiedzialnymi za realizację projektu, na których omawiano postęp realizacji zadań oraz plan działań na kolejny etap, a także na wizytach kontrolnych mających na celu ocenę postępu działań;
- podczas monitoringu kontrolowano sprawozdania przedkładane przez beneficjentów, dokonywano kwerendy prasy polskiej ukazującej się w krajach objętych działaniami programowymi;
- monitorowanie wydatkowanych środków finansowych odbywało się we współpracy koordynatorów z Działem Finansowo-Księgowym poprzez kontrolowanie przepływów gotówkowych, poziom wykorzystania funduszy w poszczególnych kategoriach budżetowych i kwalifikowalność kosztów.

Do ww. wyjaśnień dołączone zostały przykładowe dokumenty potwierdzające ich treść (m.in. korespondencja mailowa z wykonawcami zadań, sprawozdania i informacje przekazywane przez wykonawców zadań, sprawozdania z wyjazdów służbowych).

(dowód: akta kontroli tom I str. 172-336)

**2.2.** MSZ nie przeprowadzał w badanym okresie kontroli w Stowarzyszeniu w celu sprawdzenia prawidłowości realizacji objętych kontrolą umów. Realizacja tych zadań oceniana była przez MSZ w trakcie weryfikacji sprawozdań końcowych przedkładanych przez Stowarzyszenie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 171, 174-175; tom V str. 230-270)

Ministerstwo Edukacji Narodowej przeprowadziło w listopadzie 2014 r. kontrolę prawidłowości realizacji przez Stowarzyszenie umowy MEN/2014/795, której przedmiotem była organizacja warsztatów szkoleniowych dla nauczycieli polonijnych, zorganizowanych w Dublinie i Wiedniu. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych przez NIK, Ministerstwo nie przesłało do Stowarzyszenia dokumentu zawierającego końcowe ustalenia z tej kontroli.

(dowód: akta kontroli tom III str. 54)

**2.3.** W wyniku badania dokumentacji (w tym sprawozdań końcowych) z realizacji czterech badanych umów zawartych z MSZ w 2013 r. (343/2013, 347/2013, 349/2013, 351/2013), stwierdzono, że Stowarzyszenie przeprowadziło wszystkie zaplanowane działania i osiągnęło, z drobnymi odstępstwami, zakładane w ofertach rezultaty rzeczowe. I tak:

1) umowa nr 343/2013 dotycząca projektu pt. "Wspieranie migracji powrotnej do kraju ojczystego"

Zgodnie z ofertą, celem realizacji tego zadania miało być ułatwienie Polonii i Polakom poza granicami kraju dostępu do informacji na temat możliwości i warunków powrotu do Polski oraz zwiększenie wiedzy o populacji osób zainteresowanych powrotem do Polski poprzez przeprowadzenie badań oraz zbudowanie bazy migrantów. Zakładanym rezultatem rzeczowym realizacji tego zadania (po uwzględnieniu zmian wprowadzonych aneksem do umowy) miało być m.in.: uruchomienie pięciu ośrodków wsparcia, działających od 3 do 6 miesięcy w wymiarze 20 godzin tygodniowo. Ponadto w ofercie przewidziano m.in.:

- spotkanie ok. 1000 osób z ekspertami doradzającymi, w jaki sposób rozwiązać problemy związane z powrotem do kraju pochodzenia,
- przekazanie ok. 6000 osobom poradnika imigranta powrotnego, zorganizowane 15 badań fokusowych dla 180 osób,
- udział 1500 osób w badaniach ankietowych,
- sporządzenie raportu z badań migrantów.

W sprawozdaniu końcowym omawiając realizację tych działań wykazano, że:

- utworzono pięć ośrodków doradztwa (Londyn, Chicago, w Nowym Jorku, Berlinie i Dublinie);
- 1000 osób skorzystało z porad ekspertów i konsultantów doradzających, w jaki sposób rozwiązać problemy związane z powrotem do kraju pochodzenia;
- 1544 osoby objęto badaniami ankietowymi;
- 10 000 osób otrzymało poradnik migranta powrotnego;
- przeprowadzono 15 badań fokusowych, w których uczestniczyło 158 osób;
- przygotowano raport w formie papierowej o zainteresowaniu migracją powrotną.

(dowód: akta kontroli tom II str. 286-289, 346-347; 354-362, tom V str. 248-252)

2) umowa 347/2013 dotycząca zadania pn. "Pilotażowy program wsparcia migracji powrotnych"

Zgodnie z ofertą, głównym celem zadania było stworzenie korzystnych warunków powrotu Polaków do kraju ojczystego. Zakładanym rezultatem (po uwzględnieniu zmian wprowadzonych aneksem do umowy) miało być m.in.:

- udzielenie wsparcia minimum 180 migrantom powrotnym, za pomocą programu pilotażowego przeprowadzonego w trzech województwach (mazowieckim, dolnośląskim i podkarpackim) obejmującego głównie: poradnictwo prawne, zawodowe, edukacyjne oraz wsparcie psychologiczne;
- wydanie podręcznika w nakładzie 2000 egz. przeznaczonego dla organizacji pozarządowych, instytucji rynku pracy i innych podmiotów wsparcia migranta powrotnego, będącego pełnym kompendium wiedzy o pracy z migrantem;
- organizacja cyklu spotkań szkoleniowych wspierających zakładanie własnych firm (5 spotkań tematycznych, w 16 województwach, w łącznym wymiarze 400 godzin);
- organizacja sympozjum podsumowującego realizację projektu (w wymiarze 16 godzin);
- opracowanie dwóch raportów z badań, cząstkowego i końcowego.

W sprawozdaniu końcowym omawiając realizację tych działań wykazano m.in., że:

- udzielono pomocy 200 reemigrantom z terenu województwa dolnośląskiego, mazowieckiego, i podkarpackiego, w formie m.in. szkoleń, kursów i staży;

- zorganizowano i przeprowadzono w każdym województwie cykl pięciu szkoleń (5- godzinnych), wspierających zakładanie własnych firm dla migrantów powrotnych, w których uczestniczyło 89 osób;
- opracowano i wydano w formie publikacji podręcznik „Kierunek + 48 Powroty do domu”, zawierający kompendium wiedzy o pracy z migrantem, który wysłano do 100 Urzędów Pracy w całej Polsce;
- zorganizowano sympozjum podsumowujące i promujące wyniki przeprowadzonych badań.

(dowód: akta kontroli tom V str. 92-96, 105-107, 230-237)

### 3) umowa nr 349/2013 dotycząca zadania pn. "Wspieranie szkół i punktów nauczania poza granicami kraju"

Zgodnie z ofertą, głównym celem tego zadania miało być wspieranie rozwoju oświaty polonijnej oraz wyrównanie dostępu Polonii i osób polskiego pochodzenia, zamieszkałych poza granicami kraju do edukacji w języku polskim.

Zakładanym rezultatem (po uwzględnieniu zmian wprowadzonych aneksem do umowy) miało być m.in.:

- objęcie wsparciem organizacyjnym i finansowym społecznych szkół sobotnich i punktów nauczania w różnych krajach świata oraz Grodzieńskiego Ośrodka Dydaktycznego Studiów Zaocznych Uniwersytetu w Białymstoku;
- dofinansowanie częściowych kosztów utrzymania i wyposażenia 46 punktów nauczania;
- wydanie trzech tytułów podręczników: dwóch dla szkół polskich na Litwie oraz jednego dla polonijnych szkół średnich w Stanach Zjednoczonych;
- poprawienie zaopatrzenia w podręczniki 30 polonijnych szkół i punktów nauczania w różnych krajach świata;
- dofinansowanie częściowych kosztów organizacji przedsięwzięć szkolnych w 22 punktach nauczania w dwunastu krajach;
- objęcie 1800 dzieci pozaszkolną działalnością oświatową;
- wypłacenie jednorazowych nagród dla 141 nauczycieli w siedmiu krajach;
- zorganizowanie dożywiania dla 780 uczniów w pięciu krajach;
- zakup wyprawek szkolnych dla 1000 dzieci.

W sprawozdaniu końcowym omawiając realizację tych działań wykazano m.in., że:

- wsparciem organizacyjnym i finansowym objęte zostały placówki szkolne oraz punkty nauczania w 18 krajach świata<sup>16</sup> oraz Grodzieński Ośrodek Dydaktyczny Studiów Zaocznych Uniwersytetu w Białymstoku;
- dofinansowano koszty utrzymania i wyposażenia 46 punktów nauczania;
- wydano trzy tytuły podręczników, dwa dla szkół polskich na Litwie oraz jeden dla polonijnych szkół średnich w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej;
- zaopatrzone w podręczniki do nauki polskiego i pomoce dydaktyczne 30 szkół i punktów nauczania w siedmiu krajach;
- dofinansowano organizację przedsięwzięć szkolnych w 22 punktach nauczania w 12 krajach świata<sup>17</sup>;
- 1800 dzieci objętych zostało pozaszkolną działalnością oświatową;
- wypłacono nagrody dla 175 nauczycieli z Ukrainy, Litwy, Białorusi, Łotwy, Niemiec, Armenii, Brazylii i Bułgarii;

<sup>16</sup> Białoruś, Litwa, Ukraina, Łotwa, Niemcy, Irlandia, Wielka Brytania, Gruzja, Mołdawia, Rosja, Uzbekistan, Holandia, Liban, Czechy, Włochy, Armenia, Brazylia, Bułgaria.

<sup>17</sup> Armenia, Białoruś, Czechy, Gruzja, Holandia, Kazachstan, Mołdawia, Niemcy, Rosja, Ukraina, Włochy, Wielka Brytania.

- zorganizowano dożywanie dla 899 uczniów w Armenii, Bułgarii, Łotwie, Ukrainie i Litwie;
- wyposażono w wyprawki szkolne 1100 pierwszoklasistów z Litwy i Ukrainy.  
(dowód: akta kontroli tom II str. 17-21, 115-116, 119-127, 160-161, 168-173; tom V str. 238-242)

#### 4) umowa 351/2013 pt. „Organizacja pobytów edukacyjno-wypoczynkowych”

Cele realizacji tego zadania to: poprawa znajomości języka polskiego; utrwalenie własnej tożsamości narodowej i zwiększenie poczucia przynależności do narodowości polskiej; pokazanie realiów dzisiejszej Polski; tworzenie kapitału kompetencji i doświadczeń.

Zakładanym rezultatem realizacji zadania miało być zorganizowanie:

- 3 wycieczek edukacyjno-krajoznawczych;
- 68 pobytów edukacyjnych, historyczno-krajoznawczych, językowo-krajoznawczych, kolonii, szkół letnich dla dzieci i młodzieży pochodzenia polskiego w Polsce i za granicą, w tym w ramach projektu „Lato z Polską”;
- 5 obozów tematycznych (sportowy, kajakarsko-żeglarski, taneczny, językowy, siatkarski);
- 3 warsztatów językowych,
- 34 kolonii, półkolonii, obozów, zimowisk sportowo-edukacyjnych, szkół letnich i zimowych oraz pobytów edukacyjnych w kraju zamieszkania uczestników;
- 21 wymian w ramach programu szkół patronackich;
- 5 wycieczek po Kresach.

Działaniami tym objętych miało być ok. 5300 uczestników z 20 krajów.

W sprawozdaniu końcowym, omawiając realizację działań, wykazano m.in., że zorganizowano:

- 4 wycieczki edukacyjno-krajoznawcze;
- 85 pobytów edukacyjnych, historyczno-krajoznawczych, językowo-krajoznawczych, kolonii, szkół letnich dla dzieci i młodzieży pochodzenia polskiego w Polsce i za granicą, w tym pobytów w projekcie „Lato z Polską”;
- 6 obozów tematycznych (sportowych, kajakarsko-żeglarskich, tanecznych, językowych, siatkarskich);
- 4 warsztaty językowe;
- 36 kolonii, półkolonii, obozów, szkół letnich i zimowych oraz pobytów edukacyjnych w kraju zamieszkania uczestników;
- 21 wymian w ramach programu szkół patronackich;
- 4 wycieczki dla Polaków na Kresach.

Powyższymi działaniami objęto 5460 osób z 23 krajów.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 78-80, 175; tom V, str. 243-247)

Ministerstwo Spraw Zagranicznych odnosząc się do informacji zamieszczonych w ww. sprawozdaniu, zwróciło się do Stowarzyszenia o wyjaśnienie przyczyn zorganizowania czterech wycieczek na Kresach, zamiast pięciu wskazanych w ofercie. W odpowiedzi Stowarzyszenie poinformowało, że zgodnie z ofertą zorganizowanych miało być pięć takich wycieczek dla 65 uczestników, w praktyce zrealizowano cztery wycieczki dla 70 uczestników, ponieważ nie było zainteresowania piątym proponowanym terminem takiej wycieczki (wszyscy zainteresowani zgłosili się na cztery wcześniejsze terminy).

(dowód: akta kontroli tom I str. 491-492; tom IV str. 325; 329)

P.o. Dyrektora Biura Zarządu wyjaśniła, że w związku z zaakceptowaniem przez Stowarzyszenie prośby Związku Polaków na Białorusi w tej sprawie, do organizacji wycieczek zamiast busów wynajęto duże autokary, co podniosło koszty transportu, ale nie miało wpływu na koszt realizacji całego przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 491-492)

Ministerstwo nie zwracało się natomiast o wyjaśnienie przyczyn zorganizowania przez Stowarzyszenie innych działań w ramach umowy 351/2013, w wymiarze większym niż określony w części IV oferty (pkt 11, dotyczący zakładanych rezultatów realizacji zadania publicznego).

(dowód: akta kontroli tom IV str. 325-345)

**2.4.** P.o. Dyrektora Biura Zarządu Stowarzyszenia, odnosząc się do pytania o sposób wykorzystania doświadczeń wynikających z realizacji zadań publicznych w 2013 r., przy przygotowaniu ofert w tym zakresie na 2014 r., wyjaśniła m.in., że w momencie przygotowywania projektów do kolejnej edycji konkursu, która rozpoczynała się w miesiącach: październik-listopad 2013 r. Stowarzyszenie nie miało możliwości dokonania całościowej oceny realizowanych w 2013 r. projektów. Przy składaniu ofert wykorzystywane były tylko częściowe oceny koordynatorów za dany etap realizacji projektu. Przykładowo, w związku z oceną efektów realizowanego w 2013 r. zadania (na podstawie umowy 351/2013), dotyczącego organizacji pobytów edukacyjno-wypoczynkowych dla dzieci i młodzieży w Polsce, w ramach realizowanego w 2014 r. zadania pn. „Obozy i kolonie o charakterze edukacyjnym w Polsce dla dzieci i młodzieży polonijnej”, zwiększono liczbę godzin języka polskiego, historii i geografii Polski. Dodatkowo uwzględniono sugestie uczestników pobytów edukacyjnych (i ich opiekunów) dotyczące wydłużenia czasu trwania obozów i kolonii z 10 do 14 dni.

(dowód: akta kontroli tom I str. 175)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W działalności Stowarzyszenia w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**Ocena częściowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w powyższym obszarze.

## **IV. 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 Kontroli<sup>18</sup>, wnosi o:

- 1) przestrzeganie postanowień umów zawieranych z MSZ, określających termin zwrotu niewykorzystanych środków dotacji oraz rodzaje kosztów, które mogą być sfinansowane ze środków dotacji,
- 2) prawidłowe sporządzanie sprawozdań końcowych z realizacji tych zadań.

---

<sup>18</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

## IV. 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 przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Warszawie.

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, 13 lutego 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

Kontroler  
Jerzy Kęcik  
specjalista k.p.

.....  
*Podpis*

D.W.