



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
*Delegatura w Warszawie*

LWA.410.001.07.2021

Pan  
Wojciech Kaczmarczyk  
Dyrektor  
Narodowego Instytutu Wolności –  
Centrum Rozwoju Społeczeństwa  
Obywatelskiego  
Al. Jana Pawła II 12  
00-124 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. - wykonanie planu finansowego Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

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  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego <sup>1</sup> , Al. Jana Pawła II 12, 00-124 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Kaczmarczyk, Dyrektor NIW-CRSO, od 20 listopada 2017 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Rafał Sowa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/29/2021 z 21 stycznia 2021 r. 2. Magdalena Żywicka, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/30/2021 z 21 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str.1-3)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2020 r. planu finansowego Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Zakres kontroli	Ocenię podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>– planowanie i realizacja przychodów NIW,</li><li>– planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,</li><li>– gospodarowanie wolnymi środkami,</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.</li></ul> Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none"><li>– analiza wykonania planu przychodów,</li><li>– analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,</li><li>– szczegółowa kontrola prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,</li><li>– dokonanie analizy realizacji kosztów i wydatków majątkowych,</li><li>– analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,</li><li>– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków,</li><li>– analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,</li><li>– analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,</li><li>– dokonanie analizy stanu zobowiązań,</li></ul>

<sup>1</sup> Dalej także „NIW”, „Instytut” lub „NIW-CRSO”.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

### III. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na 2020 r.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Działalność Instytutu finansowana była w całości ze środków pochodzących z budżetu państwa (z dotacji podmiotowej i celowej) oraz ze środków z Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Plan finansowy Instytutu opracowano zgodnie z wymogami ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego<sup>4</sup>. Zgodnie z planem działania i planem finansowym realizowano zadania wynikające z ww. ustawy dotyczące wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu.

Otrzymane środki Instytut wydatkował zgodnie z przyjętym planem finansowym i terminowo rozliczył ich wykorzystanie. Mimo niewykonania wszystkich planowanych kosztów i wydatków majątkowych, Instytut osiągnął zakładane cele i miernik wykonania zadań określony w budżecie zadaniowym. Niewykorzystanie wszystkich przyznaných środków wynikało z niezależnych od Instytutu opóźnień w przyjmowaniu programów stanowiących podstawę realizacji zadań (udzielania dotacji beneficjentom) oraz z sytuacji pandemicznej, która jednak w większości miała wpływ na wysokość kosztów ponoszonych w ramach pomocy technicznej, a nie na realizację zadań podstawowych.

Instytut, zgodnie z ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>5</sup>, prowadził działania dotyczące dochodzenia przeterminowanych należności, co skutkowało odzyskaniem w 2020 r. ich części w kwocie 99,5 tys. zł należności głównej.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nielokowaniu wolnych środków pozostających na rachunkach Instytutu, na lokatach dłuższych niż lokaty „overnight”, pomimo istnienia takiej możliwości, co w 2020 r. pozwoliłoby na efektywniejsze gospodarowanie wolnymi środkami. Zdaniem NIK do powstania tej nieprawidłowości przyczyniło się nieopracowanie zasad zarządzania wolnymi środkami pochodzącymi z Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Opracowanie takiego dokumentu, zawierającego m.in. niezbędne analizy opłacalności lokowania wolnych środków, uwzględniające aktualne, ale i zmienne oprocentowanie lokat, pozwoliłoby na efektywne i gospodarne zarządzanie tymi środkami.

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1813, ze zm., dalej także „ustawa o NIW”.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm. Badaniem objęto 15 spraw.

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Wykonanie planu finansowego Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego jest agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup> utworzoną na podstawie ustawy o NIW do realizacji zadań w zakresie wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu<sup>8</sup>.

Szczegółowy zakres zadań i tryb pracy organów Instytutu określił Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego w statucie Instytutu<sup>9</sup>. Zgodnie ze statutem do zadań Dyrektora NIW należało, m.in.: prowadzenie gospodarki finansowej Instytutu, przygotowywanie i przedstawianie do zatwierdzenia planów finansowych, planów działalności oraz sprawozdań z ich realizacji a także sprawozdań z realizacji programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

(akta kontroli str. 18-22)

Zgodnie z art. 8 ust. 6 ustawy o NIW, Dyrektor Instytutu, przedłożył do Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego<sup>10</sup>, pozytywnie zaopiniowany przez Radę Instytutu projekt planu działalności oraz projekt planu finansowego na 2020 rok. Plany zostały zaakceptowane przez Przewodniczącego Komitetu w listopadzie 2019 r.

Plan finansowy Instytutu był czterokrotnie zmieniany:

- 12 maja 2020 r., w związku z przyjęciem przez Radę Ministrów<sup>11</sup> „Programu wsparcia doraźnego organizacji pozarządowych w zakresie przeciwdziałania COVID-19” – zwiększono przychody i koszty oraz wydatki majątkowe, łącznie o 10 000,0 tys. zł,
- 29 października 2020 r. w związku ze zmniejszeniem przychodów i kosztów o 9,0 tys. zł oraz przesunięciami środków w ramach poszczególnych kosztów<sup>12</sup>,
- 22 grudnia 2020 r. w związku z przyznaniem KPRM środków finansowych z przeznaczeniem dla NIW na realizację „Programu Polski Inkubator Rzemiosła”<sup>13</sup> zwiększono przychody i koszty o 2 500,0 tys. zł oraz w związku przesunięciami m.in.: w planie kosztów funkcjonowania, kosztów realizacji zadań i wydatków majątkowych przekazanych innym jednostkom,
- 30 grudnia 2020 r. w związku z dostosowaniem struktury planu NIW do planu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie prezentowania wydatków majątkowych<sup>14</sup>.

<sup>6</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

<sup>8</sup> W zakresie określonym w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.).

<sup>9</sup> Rozporządzeniem Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie nadania statutu NIW-CRSO – Dz.U. poz. 989.

<sup>10</sup> Dalej także „Przewodniczący Komitetu”.

<sup>11</sup> Uchwała nr 48/2020 z 27 kwietnia 2020 r.

<sup>12</sup> Zmiany zaproponowane przez Instytut w związku z analizą wykorzystania środków do końca 2020 r. Zmniejszenie dotyczyło środków uzyskanych z od innych jednostek sektora finansów publicznych, tj. Środków z Funduszu Wsparcia Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Przesunięcia środków dotyczyły m.in. kosztów funkcjonowania, kosztów realizacji zadań.

<sup>13</sup> Na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 200 z dnia 6 listopada 2020 r.

<sup>14</sup> Zmiana dotyczyła zmniejszenia w pozycji dotacja celowa i zwiększenia w pozycji dotacja na inwestycje i zakupy inwestycyjne.

Zmiana z 12 maja 2020 r. dokonana została zgodnie z art. 15 zh ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>15</sup>. Pozostałe zmiany dokonywane były zgodnie z art. 21 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, każdorazowo zatwierdzone przez Przewodniczącego Komitetu i przekazywane do wiadomości Ministra Finansów. Wzrost przychodów i kosztów wynikał z nowych programów do realizacji przez Instytut w roku 2020.

(akta kontroli str. 240, 422-517)

## 1.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu  
faktycznego

Zrealizowane przychody Instytutu wyniosły 169 742,7 tys. zł i były niższe o 14 296,3 tys. zł, tj. o 7,8% od planu określonego w ustawie budżetowej (184 039,0 tys. zł) i o 26 771,3 tys. zł, tj. o 13,6% od planu finansowego po zmianach<sup>16</sup> (196 514,0 tys. zł).

Przychody ogółem w 2020 r. wzrosły o 38,8% w stosunku do wykonania z 2019 r. (122 310,2 tys. zł) i o 106,4% w stosunku do wykonania z 2018 r. (82 234,9 tys. zł).

Przyczyną wzrostu w 2020 r. przychodów ogółem w stosunku do przychodów zrealizowanych w latach poprzednich były większe środki z dotacji podmiotowej, celowej oraz Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

(akta kontroli str. 23-35)

Źródłami zrealizowanych w 2020 r. przychodów Instytutu były<sup>17</sup>:

- dotacje z budżetu państwa w wysokości 95 787,2 tys. zł (98,4% planu określonego w ustawie budżetowej, tj. 97 326,0 tys. zł i 87,2% ppz, tj. 109 810,0 tys. zł);
- środki od innych jednostek sektora finansów publicznych<sup>18</sup> w wysokości 73 337,8 tys. zł (88,3% planu określonego w ustawie budżetowej, tj. 83 063,0 tys. zł i 88,3% ppz, tj. 83 054,0 tys. zł);
- pozostałe przychody w wysokości 617,7 tys. zł (16,9% w stosunku do planu określonego w ustawie budżetowej i 16,9% ppz, tj. 3 650,0 tys. zł).

(akta kontroli str.23-27)

Przyczyną niewykonania planu w pozycji pozostałe przychody było, m.in. zaplanowanie w tej pozycji możliwych nowo powstałych należności i odpisów amortyzacyjnych. Jak wyjaśniła główna księgową NIW<sup>19</sup> założenie takie przyjęto z uwagi na fakt docierania środków z NIW do coraz większej grupy odbiorców, z których duża część korzystała z dotacji po raz pierwszy i z ryzyka pojawienia się nieprawidłowości w rozliczeniach projektów, czego konsekwencją byłoby powstanie należności. Z uwagi na prawidłową i terminową realizację projektów, nie ujawniono pobrania środków w nadmiernej wysokości lub ich wydawania niezgodnie z przeznaczeniem. Niższe wykonanie wynikało również z niższych odpisów amortyzacyjnych i odpisów aktualizujących należności.

(akta kontroli str.33-35)

Na przychody z tytułu dotacji z budżetu państwa składały się:

<sup>15</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.

<sup>16</sup> Dalej: ppz.

<sup>17</sup> Instytut w 2020 r. nie uzyskiwał przychodów z prowadzonej działalności oraz nie uzyskiwał przychodów ze środków z budżetu Unii Europejskiej. Kwota środków niezaliczanych do przychodów stanowiła 123,3 tys. zł. Przychody z zagospodarowania wolnych środków wyniosły 45,5 tys. zł.

<sup>18</sup> Są to środki przekazywane na podstawie umowy z 30 stycznia 2019 r. z Przewodniczącym Komitetu ds. Pożytku Publicznego. Środki pochodzą z Funduszu Wspierania Społeczeństwa Obywatelskiego (w zw. z art. 88a ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych - Dz. U. z 2020 r. poz. 2094, ze zm.).

<sup>19</sup> Upoważniona do udzielania wyjaśnień w ramach prowadzonej kontroli przez Dyrektora Instytutu.

- dotacja podmiotowa, przeznaczona na funkcjonowanie Instytutu zrealizowana w wysokości 12 787,4 tys. zł (82,6% planu finansowego określonego w ustawie budżetowej i 79,1% ppz);
- dotacja celowa, przeznaczona na realizację programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz działalności pożytku publicznego i wolontariatu, zrealizowana w wysokości 80 397,5 tys. zł (98,2% planu finansowego określonego w ustawie budżetowej i 94,6% ppz);
- dotacja na inwestycje i zakupy inwestycyjne zrealizowana w wysokości 2 725,6 tys. zł (136,3% planu finansowego określonego w ustawie budżetowej i 25,6% ppz).

(akta kontroli str. 23)

Przyczyną niewykorzystania przez NIW całości dotacji podmiotowej (zwrócono kwotę 1 721,6 tys. zł z dotacji podmiotowej na funkcjonowanie NIW oraz 1 467,0 tys. zł z dotacji podmiotowej na pomoc techniczną w ramach realizowanych programów) i dotacji na inwestycje były ograniczenia związane z sytuacją pandemiczną, skutkiem których szereg planowanych działań i związanych z nimi kosztów (w ramach pomocy technicznej dla poszczególnych programów) zostało zrealizowanych zdalnie; opóźnienia w realizacji planowanej inwestycji przebudowy budynku hotelowego „Parkowa” na siedzibę NIW; niezrealizowanie planowanych zakupów inwestycyjnych<sup>20</sup>; brak realizacji w 2020 r. programu Polski Inkubator Rzemiosła oraz korekty w harmonogramie programu dotyczącym wspierania Uniwersytetów Ludowych, co skutkowało przesunięciem terminu przeprowadzenia konkursu na IV kwartał 2020 r.<sup>21</sup>

(akta kontroli str. 33-35,518-524)

W wykazie planowanych wydatków budżetu państwa, które w 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego<sup>22</sup> w dziale 750, rozdziale 75027 wskazano realizację przez Instytut 16 zadań<sup>23</sup> o łącznej wartości 12 012,8 tys. zł, w tym:

- pięć zadań na kwotę 9 004,0 tys. zł, związanych z realizacją programów: Wspieranie Rozwoju Uniwersytetów Ludowych oraz Polski Inkubator Rzemiosła;
- dwa zadania dotyczące wydatków majątkowych na kwotę 1 150,0 tys. zł (rozwój programu kadrowo-płacowego oraz realizację inwestycji przy ul. Belwederskiej (dwie umowy podpisane w I kwartale 2021 r.);
- kontynuację niezrealizowanych w 2020 r. dziewięciu zadań dotyczących: szkolenia pracowników (60,0 tys. zł), działań kontrolnych Programu FIO (15,0 tys. zł), budowy nowej strony internetowej (200,0 tys. zł), badania społecznego dotyczącego diagnozy problemów funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego (125,0 tys. zł), działań informacyjno-promocyjnych w mediach (309,0 tys. zł), działań informacyjno-promocyjnych w ramach Programu FIO (250,0 tys. zł), ewaluacji ex-post programu FIO (130,0 tys. zł), konkursu na najlepszą pracę magisterską i rozprawę doktorską poświęconą społeczeństwu obywatelskiemu (150,0 tys. zł) i realizację zadań w ramach FIO 2014-2020 (619,8 tys. zł).

Uzasadnieniem dla kontynuacji finansowania powyższych zadań w następnym roku budżetowym<sup>24</sup> był brak możliwości ich zrealizowania, zgodnie z planem w 2020 r. w związku z ograniczeniami wynikającymi ze stanu epidemii. Ograniczenia

<sup>20</sup> Opisane w pkt dotyczącym wydatków majątkowych na str. 10-11 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>21</sup> Program przyjęto do realizacji Uchwałą Rady Ministrów w czerwcu 2020 r., zmienioną we wrześniu 2020 r. w związku ze zmianami źródeł finansowania programu. Umowę dotacji w związku z realizacją programu zawarto 20 listopada 2020 r.

<sup>22</sup> Załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. z 2020 r. poz. 2422).

<sup>23</sup> Instytut w dniu 16 listopada 2020 r. złożył do KPRM wniosek z planowanymi 30 zadaniami na łączną kwotę 16 577,0 tys. zł.

<sup>24</sup> Przekazanym do KPRM wraz w wnioskiem z 16 listopada 2020 r. oraz uzupełnieniem uzasadniania z 18 grudnia 2020 r.

w bezpośrednich kontaktach osobistych miały wpływ na przesunięcie terminu szkolenia dla pracowników, nieprzeprowadzenie wszystkich kontroli u beneficjentów, niezrealizowanie planowanych działań związanych z diagnozą problemów funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, konkursem na pracę magisterską i rozprawę doktorską oraz realizację filmów do kampanii społecznych i internetowych. Ograniczenia związane z pracą zdalną wpływały również na termin realizacji przygotowywanej inwestycji poprzez dłuższe procedowanie udzielonych zamówień. Opóźnienia w realizacji dwóch ww. programów spowodowane były przyjęciem przez Radę Ministrów programu Wspieranie Rozwoju Uniwersytetów Ludowych w drugiej połowie roku i przedłużającym się procesem legislacyjnym projektu programu Polski Inkubator Rzemiosła.

Na etapie planowania wydatków i kosztów Instytutu na rok 2021, jak wyjaśniła główna księgowa NIW, Instytut nie miał możliwości przewidzenia braku realizacji powyższych zadań w 2020 r. Realizację pięciu z ww. zadań Instytut zaplanował do końca czerwca 2021 r., a pozostałych do końca listopada 2021 r.

(akta kontroli str. 824-862)

Stan należności Instytutu wg sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2020 r. wynosił łącznie 2 203,5 tys. zł z tego: z tytułu depozytów na żądanie 559,5 tys. zł, należności wymagalnych (od beneficjentów programów) 1 640,1 tys. zł oraz pozostałych należności w wysokości 3,9 tys. zł. (w tym 0,26 tys. zł z tytułu dostaw i usług i 3,6 tys. zł z innych tytułów).

Należności wymagalne wg stanu na koniec 2019 r. dotyczyły 30 podmiotów na łączną kwotę 1 983,6 tys. zł należności głównej, 687,1 tys. zł odsetek oraz 0,19 tys. zł kosztów upomnień. W 2020 r. należności zmniejszyły się w stosunku do 2019 r. o: 353,6 tys. zł należności głównej, 59,1 tys. zł odsetek oraz 0,06 tys. zł kosztów upomnień. Na dzień 31 grudnia 2020 r. należności wymagalne wynosiły 1 640,1 tys. zł należności głównej, 782,4 tys. zł z odsetek i 0,18 tys. zł kosztów upomnień.

W 2020 r. Dyrektor NIW nie podejmował decyzji o umorzeniu, odroczeniu lub rozłożeniu na raty spłaty należności.

(akta kontroli str. 49-54)

Szczegółowemu badaniu dochodzenia należności wymagalnych poddano 15 spraw o łącznej wartości 1 549,8 tys. zł należności głównej<sup>25</sup>, 756,5 tys. zł odsetek oraz 0,11 tys. zł kosztów upomnień. Należności wynikały, w 14 na 15 spraw, z umów dofinansowania zawartych przez ministrów odpowiedzialnych za sprawy społeczne z beneficjentami w latach 2011-2017, a w jednej sprawie z umowy zawartej z beneficjentem przez NIW w 2018 r. NIW w przypadku wszystkich spraw podejmował działania w celu wyegzekwowania należności wynikających z wydanych przez właściwego ministra lub w jednym przypadku własnej decyzji o zwrocie całości lub części dotacji przez beneficjentów wraz z odsetkami. W stosunku do siedmiu podmiotów prowadzona była egzekucja przez Urząd Skarbowy po wystawieniu przez NIW, zgodnie z art. 26 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tytułu wykonawczego; a w siedmiu sprawach prowadzone były postępowania administracyjne, w tym w trzech związane z wydaniem decyzji o zwrocie dotacji lub jej części (dwie sprawy w odwołaniu od decyzji do Przewodniczącego Komitetu, w jednej decyzję o zwrocie dotacji wydano w końcu lutego 2021 r.), a w czterech przypadkach NIW prowadzi postępowania administracyjne związane z odpowiedzialnością członka władz podmiotu za zobowiązania podmiotu po nieskutecznej egzekucji należności od zobowiązanego podmiotu.

W jednym przypadku, egzekucja prowadzona przez Urząd Skarbowy okazała się nieskuteczna, a z uwagi na przedawnienie (decyzja o zwrocie dotacji w wysokości

<sup>25</sup> Tj. 94,5% zaległości ogółem i 70,3% należności ogółem.

40,5 tys. zł została wydana w 2013 r.) nie było możliwości dochodzenia odpowiedzialności członków zarządu za zobowiązania podmiotu określone w art. 116a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>26</sup>.

Podjęte przez NIW działania skutkowały spłatą w 2020 r. części należności przez czterech beneficjentów w wysokości 99,5 tys. zł należności głównej, 45,5 tys. zł odsetek i 0,03 tys. zł kosztów upomnień.

(akta kontroli str. 57-68)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 1.2 Wykonanie kosztów

Opis stanu  
faktycznego

Koszty Instytutu w 2020 r. wyniosły 171 154,5 tys. zł i były niższe o 13 124,5 tys. zł, tj. o 7,1% od planu kosztów określonego w ustawie budżetowej (184 279,0 tys. zł) i o 25 599,5 tys. zł, tj. o 13,0% od ppz (196 754,0 tys. zł), w tym:

- koszty funkcjonowania wyniosły 17 147,2 tys. zł i były niższe o 6 715,8 tys. zł, tj. o 28,1% od planu kosztów określonego w ustawie budżetowej (23 863,0 tys. zł) i o 7 590,8 tys. zł, tj. 30,7% od ppz (24 738,0 tys. zł),
- koszty realizacji zadań wyniosły 140 688,4 tys. zł i były niższe o 3 617,6 tys. zł, tj. o 2,5% od planu kosztów określonego w ustawie budżetowej (144 306,0 tys. zł) i o 9 513,6 tys. zł, tj. o 6,3% od ppz (150 202,0 tys. zł)<sup>27</sup>,
- pozostałe koszty wyniosły 13 318,9 tys. zł i były niższe o 2 791,1 tys. zł, tj. o 17,3% od planu kosztów określonego w ustawie budżetowej (16 110,0 tys. zł) i o 8 495,1 tys. zł, tj. w 38,9% od ppz (21 814,0 tys. zł).

Na niższe niż zakładano wykonanie kosztów funkcjonowania i pozostałych kosztów miała wpływ sytuacja pandemiczna i realizacja szeregu zadań zdalnie (szkolenia, konferencje, wizyty monitorujące). Mniejsze koszty poniesiono m. in. na: zakup materiałów i energii - 436,5 tys. zł, co stanowiło 52,5% ppz (832,0 tys. zł); usług obcych – 5 543,7 tys. zł, co stanowiło 60,8% ppz (9 117,0 tys. zł); wynagrodzenia bezosobowe - 1 897,4 tys. zł, co stanowiło 69,8% ppz (2 719,0 tys. zł); świadczenia na rzecz osób fizycznych - 60,2 tys. zł, co stanowiło 31,0% ppz (194,0 tys. zł); pozostałe koszty funkcjonowania - 2 336,3 tys. zł, co stanowiło 53,9% ppz (4 337,0 tys. zł). Na pozycje pozostałe koszty składały się m.in. podróże krajowe wykonane w 14,4% ppz, podróże zagraniczne 10,8% ppz, szkolenia 27,2% ppz).

(akta kontroli str. 36-39,863-875)

Koszty ogółem Instytutu w 2020 r. wzrosły o 39,9% w stosunku do 2019 r. (122 377,3 tys. zł) i o 107,5% w stosunku do 2018 r. (82 499,8 tys. zł), natomiast koszty funkcjonowania Instytutu wzrastały odpowiednio o 10,5% w stosunku do 2019 r. (15 519,5 tys. zł) i o 108,2% w stosunku do 2018 r. (8 237,9 tys. zł).

Wzrost kosztów w kolejnych latach wynikał ze zwiększenia liczby i zakresu zadań merytorycznych realizowanych przez Instytut i związanego z tym przyznania wyższych środków, np. na pomoc techniczną realizowanych programów, wyższych kosztów podróży służbowych, opłat i składek, szkoleń i odpisów aktualizujących należności. Ponadto w 2018 r. Instytut nie dysponował środkami z Funduszu Wspierania Społeczeństwa Obywatelskiego, a w 2019 r. dysponował ponad dwukrotnie mniejszą kwotą do wykorzystania z tego Funduszu niż w 2020 r. (37 851,5 tys. zł).

<sup>26</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm. Działania w zakresie dochodzenia tej należności prowadzone były od 2013 r. przez MPIPS. Od 2013 r. US w Szczecinku prowadził egzekucję należności – ostatecznie umorzona w czerwcu 2019 r.

W międzyczasie przedawnił się termin wydania decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej.

<sup>27</sup> 100% kosztów realizacji zadań stanowiły środki przekazane innym podmiotom.

W porównaniu do 2019 r. wzrosły w szczególności koszty: amortyzacji o 83,9%, pozostałych kosztów funkcjonowania (koszty operacyjne i koszty finansowe) o 506,8%<sup>28</sup>.

(akta kontroli str. 36-37, 813, 863-875)

Koszty wynagrodzeń osobowych w Instytucie w 2020 r. wyniosły 5 549,2 tys. zł i stanowiły 94,2% planu na 2020 r. (5 892,0 tys. zł) oraz 99,8% wykonania z 2019 r. (5 559,0 tys. zł).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie ogółem wyniosło 8,3 tys. zł i było niższe od przeciętnego wynagrodzenia z 2019 r. o 5,7% (8,8 tys. zł). Wzrost przeciętnego wynagrodzenia wystąpił w przypadku Zarządu Instytutu, o 1,1%, co było spowodowane wypłaceniem nagrody rocznej oraz odprawy dla jednego z członków Zarządu w związku z rozwiązaniem stosunku pracy.

Poziom przeciętnego zatrudnienia w Instytucie zwiększył się z 52,5 etatu w 2019 r. do 55,8 etatu w 2020 r., był jednak mniejszy od planowanego zatrudnienia 60 etatów. Było to wynikiem rotacji pracowników oraz przedłużającymi się, z powodu epidemii, procesami naboru pracowników. Wzrost zatrudniania związany był z potrzebą zapewnienia prawidłowej i terminowej realizacji zadań.

W roku 2020 wzrosła liczba osób zatrudnianych na umowach cywilno-prawnych, tj. ekspertów oceniających wnioski w ramach konkursów prowadzonych przez NIW z 346 w 2019 r. do 387 z 2020 r., tj. o 11,8%, przy czym wydatki na ten cel spadły z 2 212,4 tys. zł do 1 897,4 tys. zł tj. o 14,2%. Nie zatrudniano na umowach cywilno-prawnych pracowników Instytutu.

(akta kontroli str. 43-44, 813, 866, 872, 876)

Szczegółowym badaniem objęto próbę 20,0% kosztów funkcjonowania<sup>29</sup> Instytutu tj. 3 428,8 tys. zł, w tym: 3 155,7 tys. zł kosztów bieżących oraz 273,1 tys. zł wydatków majątkowych. Ww. środki pochodziły z budżetu państwa, w tym 3 155,7 tys. zł z dotacji podmiotowej, 123,0 tys. zł z dotacji celowej na realizację dwóch programów<sup>30</sup>, 107,3 tys. zł z dotacji inwestycyjnej i 42,8 tys. zł ze środków z Funduszu Wspierania Społeczeństwa Obywatelskiego. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających kosztom/wydatkom Instytutu. Próba 42 dowodów o łącznej wartości 3 155,7 tys. zł została wylosowana metodą monetarną (MUS z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości), a 17 dowodów o łącznej wartości 273,1 tys. zł dobrana w sposób celowy.

W wyniku przeprowadzonych badań próby stwierdzono, że koszty i wydatki ponoszone były zgodnie z planem finansowym Instytutu w sposób legalny, celowy i gospodarny. Zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami i terminowo. Wydatków dokonywano po weryfikacji odbioru lub wykonania usługi. Dowody księgowe, na podstawie których dokonywano płatności były zweryfikowane zgodnie z obowiązującymi w Instytucie regulacjami<sup>31</sup>.

(akta kontroli str. 73-82)

<sup>28</sup> Wpływ na wzrost w tej pozycji wpływ miały odpisy aktualizujące należności na kwotę 1 766,6 tys. zł.

<sup>29</sup> Realizacja zadań związanych z przekazywaniem środków innym podmiotom (zarządzanie programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego uchwalonymi przez Radę Ministrów, w tym uzyskane efekty oraz realizacja zadań Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego i Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego oraz uzyskane efekty) kontrolowane były w ramach przeprowadzonej w NIW kontroli NIK (P/20/006) „Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi”. Wystąpienie pokontrolne z tej kontroli podpisano 21 grudnia 2020 r. (tekst ujednolicony z 25 lutego 2021 r.).

<sup>30</sup> „Programu Wspierania Doraźnego Organizacji Pozarządowych w zakresie przeciwdziałania skutkom COVID-19” i „Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO”.

<sup>31</sup> „Instrukcją obiegu i kontroli dowodów księgowych” z 17 lutego 2020 r. i regulaminem organizacyjnym Instytutu.

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 768,0 tys. zł, w tym dwa przetargi nieograniczone na usługi:

- opracowywania scenariuszy i tworzenia filmów nt. programów, których NIW jest operatorem, wartość wg zawartych dwóch umów 239,5 tys. zł netto,
- opracowania wielobranżowej projektowej dokumentacji budowlanej (i dokumentacji wykonawczej wraz z uzyskaniem niezbędnych pozwoleń i pełnieniem nadzoru autorskiego dla inwestycji „Kompleksowa adaptacja budynku hotelowego na budynek biurowy - siedzibę Narodowego Instytutu Wolności”), wartość wg umowy 478,5 tys. zł netto,

oraz jednego zamówienia realizowanego na podstawie wewnętrznych regulacji Instytutu<sup>32</sup> na „Kompleksową obsługę Zamawiającego w zakresie przygotowania i przeprowadzenia, jako pełnomocnik Zamawiającego dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego: na sporządzenie dokumentacji projektowej i wybór inwestora zastępczego dla fazy projektu i pozwoleń - adaptacja budynku hotelowego na budynek biurowy przy ul. Belwederskiej 46/50 w Warszawie” o wartości maksymalnej wg umów 50,0 tys. zł. netto.

Powyższych zamówień dokonano zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>33</sup> oraz wewnętrznymi regulacjami Instytutu.

(akta kontroli str. 83-125, 172-193)

Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach zostało przekazane do Urzędu Zamówień Publicznych w terminie określonym w art. 98 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 166-170)

W 2020 r. z tytułu ww. umów poniesiono koszty w wysokości łącznej 320,6 tys. zł brutto, w tym: 278,8 tys. zł brutto z tytułu umów dotyczących opracowania scenariuszy i tworzenia filmów oraz 41,8 tys. zł brutto z tytułu pełnomocnictwa przy udzielaniu zamówień dotyczących realizowanej inwestycji. Wydatków z tytułu umów dotyczących opracowania dokumentacji budowlanej i wykonawczej w 2020 r. nie ponoszono.

(akta kontroli str. 172-193)

Plan wydatków majątkowych przewidywał wydatki w wysokości 2 175,0 tys. zł, na które składały się:

- 2 000,0 tys. zł dotacji celowej na inwestycje i zakupy inwestycyjne NIW, w tym: zakupy licencji i oprogramowania 600,0 tys. zł oraz prace przygotowawcze do inwestycji przebudowy budynku hotelowego „Parkowa” na budynek biurowy<sup>34</sup> 1 400,0 tys. zł;
- 0,16 tys. zł z dotacji celowej COVID-19 na rozwój Systemu Obsługi Dotacji,
- 159,0 tys. zł środków otrzymanych z innych jednostek na pomoc techniczną w ramach KS i PROO.

W 2020 r. zrealizowano wydatki majątkowe w wysokości 273,3 tys. zł tj. 13,0% planowanych wydatków, tj.:

- zakupiono licencje i oprogramowanie z dotacji celowej na inwestycje NIW na kwotę 59,9 tys. zł,
- sporządzono Program Funkcjonalno-Użytkowy inwestycji – wydatki wraz z udziałem wykonawcy, jako biegłego w następnych zamówieniach wyniosły 47,4 tys. zł,

<sup>32</sup> „Regulaminu udzielania zamówień publicznych w NIW-CRSO o wartości do 30.000 Euro” z 10 maja 2019 r.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej także „ustawa Prawo zamówień publicznych”.

<sup>34</sup> Zgodnie z Planem Działalności Instytutu na 2020 r., pozytywnie zaopiniowanym Przez Radę Instytutu oraz przyjętym przez Przewodniczącego Komitetu, w 2020 r. rozpocząć się miała adaptacja wynajętego od Centrum Obsługi Administracji Rządowej budynku dawnego hotelu rządowego w kompleksie „Parkowa” przy ul. Belwederskiej 46/50.

- zmodyfikowano System Obsługi Dotacji: do Programu COVID-19 za kwotę 0,16 tys. zł oraz do programu PROO za kwotę 107,2 tys. zł,
- zmodyfikowano System Obsługi Wolontariatu za kwotę 42,8 tys. zł ze środków PT KS.

(akta kontroli str. 38-39, 257-258, 744-768)

Przyczyną niewykonania planu wydatków majątkowych było niezrealizowanie zakupu systemu finansowo-księgowego<sup>35</sup> oraz opóźnienia w realizacji przebudowy budynku hotelowego „Parkowa” na budynek biurowy<sup>36</sup>.

(akta kontroli str. 39,150, 171, 793-811)

Wysokość zobowiązań na koniec 2020 r. wynosiła 3 055,9 tys. zł i wzrosła o 1,7% w porównaniu do zobowiązań z 2019 r. (3 005,8 tys. zł). Zobowiązania dotyczyły m.in.: rozrachunków z dostawcami 10,8 tys. zł, rozliczeń z KPRM z tytułu dotacji dla organizacji pozarządowych 339,7 tys. zł, rozrachunków z tytułu wynagrodzeń 0,5 tys. zł, rozrachunków z beneficjentami FIO 330,7 tys. zł, rozrachunków z beneficjentami PROO 52,9 tys. zł, rozrachunków z beneficjentami COVID-19, 50,5 tys. zł, rozliczeń wynikających z decyzji 2 054,0 tys. zł.

W 2020 r nie wystąpiły zobowiązania przeterminowane, Instytut nie płacił odsetek od zobowiązań. Nie zaciągano również pożyczek i kredytów.

Instytut nie otrzymał polecenia wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli str. 27, 31, 39, 863-875)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Opis stanu  
faktycznego

### 1.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Zgodnie z art. 48 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w 2020 r. Instytut, jako agencja wykonawcza miał obowiązek lokowania wolnych środków nie pochodzących z dotacji z budżetu w formie depozytu u Ministra Finansów. W przypadku Instytutu dotyczyło to środków przekazanych przez Przewodniczącego Komitetu pochodzących z Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, dla których prowadzone były cztery rachunki w Banku Gospodarstwa Krajowego<sup>37</sup>.

Z tytułu gospodarowania wolnymi środkami Instytut uzyskał odsetki w wysokości 45,5 tys. zł. Środki te zostały zwrócone dysponentowi Funduszu.

(akta kontroli str. 203)

Dla żadnego z rachunków Instytut nie składał dyspozycji utworzenia lokat terminowych od 1 do 365 dni, mimo iż analiza obrotów na poszczególnych rachunkach wykazała, że w przypadku środków na rachunku:

- „dotacja KS” - występowały przerwy w wydatkowaniu środków wynoszące od 6 do 141 dni, a ulokowanie wolnych środków na lokatach terminowych przyniosłoby zysk większy o 1,5 tys. zł niż lokaty „overnight”<sup>38</sup>,
- „dotacja PROO” - występowały przerwy w wydatkowaniu środków wynoszące od 4 do 9 dni, a ulokowanie wolnych środków na lokatach terminowych przyniosłoby zysk większy o 19,7 tys. zł niż uzyskany z lokat „overnight”,

<sup>35</sup> Przedstawiane przez oferentów kalkulacje cenowe (ok 1 000,0 tys. zł) przewyższały planowane wydatki (600,0 tys. zł).

<sup>36</sup> Do końca 2020 r. Instytut pozyskał Program Funkcjonalno-Użytkowy, rozstrzygnął przetarg na wykonanie dokumentacji projektowo budowlanej (o wartości 588,6 tys. zł brutto - wydatków w 2020 r. nie poniesiono), przeprowadzono przetarg (wartość szacunkowa 511 tys. zł brutto) na nadzór inwestorski – nie został rozstrzygnięty z uwagi przesłankę z art. 93 ust. 1 pzp (brak oferty niepodlegającej odrzuceniu albo nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu od wykonawcy niepodlegającego wykluczeniu).

<sup>37</sup> Rachunki: dotacja KS (Korpus Solidarności), dotacja PROO (Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich), PT (pomoc techniczna) KS i PT PROO. NIW nie posiadał rachunków w innych bankach niż BGK.

<sup>38</sup> Wyliczenia dokonano w oparciu o wynikającą z własnej analizy obrotów na rachunkach liczbę dni pozostawania środków na rachunku bez wypłat innych niż lokata „overnight” x oprocentowanie lokaty terminowej wynikające z tabeli z GBK.

- „PT PROO” - występowały przerwy w wydatkowaniu środków wynoszące od 4 do 14 dni, a ulokowanie wolnych środków na lokatach terminowych przyniosłoby zysk większy o 1,1 tys. zł niż uzyskany z lokat „overnight”,
- „PT KS” - występowały przerwy w wydatkowaniu środków wynoszące od 4 do 40 dni, a ulokowanie wolnych środków na lokatach terminowych przyniosłoby zysk większy o 1,7 tys. zł niż uzyskany z lokat „overnight”.

(akta kontroli str.204, 208-211)

Zgodnie z art. 8 ust 3 ustawy o NIW odpowiedzialnym za gospodarkę finansową Narodowego Instytutu oraz za zarządzanie i gospodarowanie majątkiem Narodowego Instytutu był dyrektor Instytutu, a zgodnie z § 22 regulaminu organizacyjnego Instytutu Główny Księgowy odpowiadał m.in. za prowadzenie gospodarki finansowej Instytutu.

Główna księgowa Instytutu na pytanie o sposób weryfikacji stanu środków z Funduszu i przyczyny braku lokowania środków na lokatach terminowych wyjaśniła, że terminy wypłat zobowiązań analizowane są w sposób ciągły w arkuszu kalkulacyjnym Excel. W 2020 r. planowana była zmiana systemu finansowo księgowego, ale koszt takiej inwestycji wyniósłby ponad 1 000 tys. zł. Ponieważ wydatek ten nie był współmierny do osiągniętych korzyści zrezygnowano z jego realizacji. Lokowanie wolnych środków w formie depozytów „overnight” to w przypadku NIW najbezpieczniejszy produkt inwestycyjny. Z uwagi na dużą ilość złożonych wniosków w konkursach oraz brak możliwości przewidzenia terminów otrzymania prawidłowych dokumentów do płatności bezpieczniejszą formą jest lokowanie na lokatach „overnight”. Zarządzanie tym produktem nie było obciążone ryzykiem nieterminowego regulowania zobowiązań i wynikało z racjonalnego gospodarowania finansami. Aby dokonywać lokat terminowych niezbędne byłoby zatrudnienie dodatkowej osoby oraz zakupienie odpowiedniego narzędzia do zarządzania płynnością finansową w Instytucie. Powstałe koszty nie byłyby współmierne do wypracowanego przychodu.

(akta kontroli str. 201, 214-215)

Analiza obrotów na ww. rachunkach wykazała, że największe środki znajdowały się na rachunku dotacja PROO. Łączne obroty na tym rachunku wyniosły w 2020 r. 6 849 425,0 tys. zł, co związane było z zarządzaniem środkami przeznaczonymi na realizację programu PROO, w tym z gospodarowaniem środkami na lokatach „overnight”.

W Instytucie, mimo iż środki z Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego pozyskano w większości na początku roku<sup>39</sup> nie ustalono zasad zarządzania wolnymi środkami, co pozwoliłoby efektywniej zarządzać środkami niż na lokacie „overnight”. Zasady gospodarowania środkami pieniężnymi obowiązujące w Instytucie dotyczyły występowania o środki oraz weryfikacji regulowania zobowiązań, nie określały natomiast warunków i zasad lokowania wolnych środków ani wysokości kwoty rezerwy pozostawianej na realizację zobowiązań.

Analiza obrotów na rachunku „dotacja PROO” wykazała, że w każdym miesiącu wolne środki do zagospodarowania wynosiły średnio<sup>40</sup>: marcu 2020 r. 44 736,1 tys. zł, w kwietniu 2020 r. 3 165,5 tys. zł, w maju 2020 r. 23 631,1 tys. zł, w czerwcu 2020 r. 25 971,8 tys. zł, w lipcu 2020 r. 26 485,1 tys. zł, w sierpniu 2020 r. 20 718,6 tys. zł, we wrześniu 2020 r. 17 927,4 tys. zł, w październiku 2020 r. 8 277,2 tys. zł, w listopadzie 2020 r. 5 368,5 tys. zł i w grudniu 2020 r. 4 535,0 tys. zł.

<sup>39</sup> W dniu 26 lutego 2020 r. na rachunek: PT KS wpłynęło 1 447,0 tys. zł a na rachunek dotacja KS: 1 766,0 tys. zł, czyli 100% przekazanych w całym roku środków. W dniu 21 lutego 2020 r. na rachunek PT PROO wpłynęło 3 200,0 tys. zł a na rachunek dotacja PROO: 74 340,0 tys. zł tj. 97,4% środków przekazanych w całym roku.

<sup>40</sup> Obliczono w sposób: obroty w miesiącu z tytułu „obciążenie rachunku z tyt. konsolidacji” podzielone przez liczbę dni w miesiącu.

Powyższe wskazuje, że Instytut mógł efektywniej gospodarować wolnymi środkami, ponieważ wypłaty z tytułu zawartych umów z beneficjentami następowały sukcesywnie w ciągu roku a nie były skumulowane w jednym okresie.

Instytut mógł zagospodarować wolne środki na lokatach terminowych w BGK, co przyniosłoby wymierne korzyści w postaci wyższych niż uzyskane wpływów z odsetek, np. przy ulokowaniu kwoty 50 000,0 tys. zł w okresie od 21 lutego do 21 marca 2020 r.<sup>41</sup> 30 dniowa lokata przyniosłaby 32,5 tys. zł więcej niż z lokaty „overnight”, a ulokowanie 30 000,0 tys. zł na 100 dniowej lokacie (od 21 lutego do 31 maja 2020 r.)<sup>42</sup> przyniosłoby 93,3 tys. zł więcej niż lokaty „overnight”.

(akta kontroli str. 208-212, 813, 890)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nielokowaniu wolnych środków pozostających na rachunkach Instytutu, na lokatach dłuższych niż lokaty „overnight”, co w 2020 r. pozwoliłoby na efektywniejsze gospodarowanie wolnymi środkami<sup>43</sup>. Możliwe do osiągnięcia przychody, w zależności od sposobu ich lokowania, przewyższałyby uzyskane przez Instytut o kwotę od 23,0 tys., zł<sup>44</sup>, do 32,5 tys. zł lub nawet 93,3 tys. zł<sup>45</sup>.

W ocenie NIK zgodnie z zasadami wydatkowania środków publicznych, określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy o finansach publicznych, wydatki powinny być dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, przy jednoczesnym uzyskiwaniu najlepszych efektów z danych nakładów. Na efekty składają się nie tylko rezultaty osiągane w wyniku wydatkowania środków, ale także przychody z zarządzania nimi do momentu poniesienia wydatku. Efektywne zarządzanie wolnymi środkami powinno prowadzić do uzyskiwania maksymalnych możliwych przychodów, co oznacza, że wolne środki powinny być przekazywane w depozyty terminowe na jak najdłuższe okresy, o ile nie zaburza to finansowania zadań. NIK, biorąc pod uwagę wysokość środków na rachunku „dotacja PROO”, wyjaśnienia przyczyn nielokowania wolnych środków na tym rachunku, tj. m.in. brak skutecznego narzędzia finansowo-księgowego wspierającego pracę jednostki, czy ograniczone zasoby kadrowe Instytutu oraz niezależne od NIW zmiany oprocentowania, powodujące coraz mniejszą opłacalność lokat terminowych ocenia, iż w realizacji efektywnego zarządzania wolnymi środkami pomocne byłoby opracowanie zasad zarządzania wolnymi środkami, ustalającej zasady lokowania środków, niezbędne analizy opłacalności ich lokowania, uwzględniające aktualne ale i zmienne oprocentowanie lokat. Zasady takie stanowiłyby również element kontroli zarządczej, co zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych jest obowiązkiem kierownika jednostki.

(akta kontroli str.203-215,890)

## 1.4 Realizacja zadań

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z art. 8 ust. 4 pkt 2 oraz art. 8 ust. 6 ustawy o NIW, Dyrektor Instytutu przygotował projekt rocznego planu działalności NIW na 2020 r., który po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Instytutu został przedłożony Przewodniczącemu Komitetu do

<sup>41</sup> Stan środków na rachunku dotacja „PROO” w dniu 21 marca 2020 r. wynosił 59 917,9 tys. zł.

<sup>42</sup> Stan środków na rachunku dotacja „PROO” w dniu 1 czerwca 2020 r. wynosił 35 470,4 tys. zł.

<sup>43</sup> Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość polegająca na nieefektywnym lokowaniu wolnych środków, nie miała wpływu na ocenę realizacji przychodów Instytutu. Wyliczone w trakcie kontroli możliwe maksymalne wyższe przychody (93,3 tys. zł) stanowiły 0,05% wykonanych przychodów Instytutu i nie przekraczały progu określonego w załączniku nr 5 do programu kontroli wykonania budżetu państwa (Zasady formułowania ocen częściowych i oceny ogólnej wykonania budżetu państwa) tj. nie przekraczały poziomu 0,25% przychodów i nie były większe niż 375 tys. zł, w sytuacji gdy przychody agencji wyniosły do 250 mln zł.

<sup>44</sup> W przypadku lokowania środków z ww. czterech rachunków na krótkie lokaty terminowe w dniach, w których nie były zaangażowane środki na realizację zadań. Wyliczenia własne NIK.

<sup>45</sup> W przypadku ulokowania nieangażowanych środków z rachunku „dotacja PROO” na długie 30 lub 100 dniowe lokaty od dnia, w którym środki te wpłynęły na rachunek Instytutu. Wyliczenia własne NIK.

spraw Pożytku Publicznego do zatwierdzenia. Przewodniczący Komitetu zatwierdził powyższy plan 13 listopada 2019 r. W Instytucie comiesięcznie sporządzano zestawienia z realizacji planu oraz prowadzono monitoring realizacji zadań na podstawie wewnętrznej procedury pn. „Wytyczne głównego księgowego w sprawie planu rzeczowo-finansowego”. Biuro Finansów i Księgowości oraz właściwe merytorycznie, odpowiedzialne za realizację poszczególnych programów Biura analizowały wykonanie planu. Informacje o jego realizacji przekazywane były kwartalnie do właściwego ministra.

(akta kontroli str. 216-286)

Wg układu budżetu zadaniowego Instytut był odpowiedzialny za realizację w ramach funkcji „16 – sprawy obywatelskie”, zadania (16.6.), podzadania (16.6.1.) i działania (16.6.1.1.) pn. „Pożytek publiczny i wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego”.

W ramach powyższego działania, Instytut realizował cel „Wspieranie społeczeństwa obywatelskiego na drodze do wszechstronnego rozwoju poprzez wdrażanie systemowych rozwiązań służących wzmocnieniu i podnoszeniu jakości działania całego sektora pozarządowego”. Miernikiem wykonania celu była liczba beneficjentów objętych wsparciem, zaplanowana na 2020 r. na co najmniej 1624 beneficjentów. Planowany miernik został przekroczony, wykonanie wyniosło 1767.

(akta kontroli str. 69-72)

Wykonanie powyższego miernika wynikało z realizacji zadań w ramach następujących programów<sup>46</sup>:

- „Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020”, którego celem było zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne. Na realizację programu zaplanowano na 2020 r. środki w łącznej wysokości 60 000,0 tys. zł, w tym na wypłatę dla beneficjentów 57 600,0 tys. zł (ze środków dotacji celowej) oraz na pomoc techniczną 2 400,0 tys. zł (ze środków dotacji podmiotowej). Łączna kwota środków wykorzystanych na realizację programu wyniosła 58 028,7 tys. zł, w tym 56 716,8 tys. zł na 541 umowy z beneficjentami i 1 311,8 tys. zł z pomocy technicznej na koszty bieżące. Niewykorzystane środki w wysokości 883,2 tys. zł zostały zwrócone do KPRM w terminie wynikającym z umowy;
- „Programu Wsparcia Doraźnego Organizacji Pozarządowych w zakresie przeciwdziałania skutkom COVID-19”, którego celem było wsparcie bytu instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego zagrożonego w wyniku wystąpienia nieprzewidywanych sytuacji i zdarzeń związanych z bieżącą sytuacją epidemiczną oraz wsparciem ich działań dotyczących przeciwdziałania COVID-19. Na realizację programu zaplanowano na 2020 r. środki w łącznej wysokości 10 000,0 tys. zł, w tym na wypłatę dotacji dla beneficjentów 9 900,0 tys. zł (ze środków dotacji celowej) oraz na pomoc techniczną 100,0 tys. zł (ze środków dotacji podmiotowej). Łączna kwota środków wykorzystanych wyniosła 9 873,6 tys. zł, w tym 9 783,7 tys. zł na 404 umowy z beneficjentami i 74,0 tys. zł z pomocy technicznej programu przeznaczono na koszty bieżące Instytutu (przygotowanie filmu promującego program oraz wsparcie udzielone organizacjom) oraz 16,0 tys. zł na wydatki majątkowe na dostosowanie Systemu Obsługi Dotacji do Programu. Niewykorzystane środki w wysokości 126,4 tys. zł zostały zwrócone do KPRM w terminie wynikającym z umowy

<sup>46</sup> W toku kontroli budżetowej nie badano sposobu, terminowości i rozliczeń udzielania przez Instytut dotacji poszczególnym beneficjentom. Badanie w tym zakresie zrealizowane było w ramach kontroli NIK P/20/006 „Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi”. Wyniki kontroli przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym z 21 grudnia 2020 r. KAP.410.002.01.2020 (tekst ujednolicony z 25 lutego 2021 r.). Wniosek pokontrolny dotyczyły terminowego zatwierdzania rozliczeń dotacji.

- „Programu Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych na lata 2020-2030”, którego celem był rozwój edukacji dorosłych w formie Uniwersytetów Ludowych poprzez rozwój instytucjonalny Uniwersytetów Ludowych i zwiększenie liczby placówek oraz rozwój oferty edukacyjnej i społecznego oddziaływania Uniwersytetów Ludowych. Na realizację programu zaplanowano na 2020 r. środki w łącznej wysokości 9 300,0 tys. zł, w tym na wypłatę dotacji dla beneficjentów 9 000,0 tys. zł (ze środków dotacji celowej) oraz na pomoc techniczną 300,0 tys. zł (ze środków dotacji podmiotowej). Łączna kwota środków wykorzystanych wyniosła 1 949,5 tys. zł w tym 1 875,4 tys. zł na 16 umów z beneficjentami w kwocie i 74,1 tys. zł kosztów bieżących. Niewykorzystane środki w wysokości 734,2,1 tys. zł zostały zwrócone do KPRM w terminie wynikającym z umowy;
- „Rządowego Programu Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018-2030”, którego celem było wzmocnienie organizacji harcerskich poprzez podniesienie umiejętności i kompetencji wychowawców, dzieci i młodzieży zaangażowanych w działalność harcerską, rozwój wolontariatu w organizacjach harcerskich oraz wzmocnienie współpracy organizacji harcerskich z podmiotami sektora publicznego. Na realizację programu zaplanowano na 2020 r. środki w łącznej wysokości 15 000,0 tys. zł, w tym na wypłatę dotacji dla beneficjentów 14 550,0 tys. zł (ze środków dotacji celowej) oraz na pomoc techniczną 450,0 tys. zł (ze środków dotacji podmiotowej). Łączna kwota środków wykorzystanych wyniosła 14 647,1 zł, w tym na 14 550,0 tys. zł na 7 umów beneficjentami oraz 97,1 tys. zł na koszty bieżące. Dotację wykorzystano pełnej wysokości;
- „Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO”, którego celem było wsparcie rozwoju instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenie udziału tych organizacji w życiu publicznym. Na realizację programu zaplanowano na 2020 r. środki w łącznej wysokości 80 000,0 tys. zł<sup>47</sup>, w tym na wypłatę dotacji dla beneficjentów 76 800,0 tys. zł oraz na pomoc techniczną 3 200,0 tys. zł. Łączna kwota środków wykorzystanych wyniosła 70 624,8 tys. zł, w tym 69 326,5 tys. zł na 776 umów z beneficjentami, 1 191,1 tys. zł kosztów bieżących i 107,2 tys. zł wydatków majątkowych. Niewykorzystane środki w wysokości 6 691,7 tys. zł zostały zwrócone do KPRM w terminie wynikającym z umowy;
- „Korpus Solidarności – Programu Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Długoterminowego na lata 2018-2030”, którego celem było wsparcie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego poprzez wypracowanie i wdrożenie rozwiązań ułatwiających i aktywujących do angażowania się obywateli w wolontariat. Na realizację programu zaplanowano na 2020 r. środki w łącznej wysokości 3 213,0 tys. zł, w tym na dotacje dla beneficjentów 1 766,0 tys. zł oraz na zadania realizowane w NIW 1 447,0 tys. zł. Łączna kwota środków wykorzystanych wyniosła 2 863,0 zł, w tym na dotacje na 23 umowy z beneficjentami 1 758,5 tys. zł, 1 061,7 tys. zł kosztów bieżących i 42,8 tys. zł wydatków majątkowych. Niewykorzystane środki w wysokości 350,1 tys. zł zostały zwrócone do KPRM w terminie wynikającym z umowy.

Program „Polski Inkubator Rzemiosła”, na który zaplanowano na 2020 r. środki w łącznej wysokości 2 500,0 tys. zł, w tym na wypłatę dotacji dla beneficjentów

<sup>47</sup> Środki na powyższy program PROO i program Korpus Solidarności pochodziły ze środków Funduszu Wsparcia Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

2 400,0 tys. zł (dotacja celowa) oraz na pomoc techniczną 100,0 tys. zł, z uwagi na trwający proces legislacyjny projektu programu<sup>48</sup> nie został zrealizowany.

Ponadto w ramach umowy 392/DOB/20 na realizację dwóch zadań inwestycyjnych z dotacji celowej w wysokości 2 000,0 tys. zł Instytut wnioskował i otrzymał 112,3 tys. zł. Niewykorzystaną dotację w wysokości 5,0 tys. zł zwrócono w terminie wynikającym z umowy<sup>49</sup>.

(akta kontroli str. 34, 275-310, 328-340, 355-398, 410-415, 492, 525, 784-792, 862)  
Instytut składał wnioski o wypłatę środków na realizację zadań określonych w programie rzeczowo finansowym oraz rozliczył otrzymane dotacje zgodnie z zawartymi umowami dotacji<sup>50</sup> na realizację zadań.

(akta kontroli str. 259-420)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Zmiany w planie przychodów i kosztów Instytutu zostały przeprowadzone z zachowaniem zasad określonych w art. 21 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Przychody Instytutu w 100% pokrywane były ze środków pochodzących z budżetu państwa (z dotacji podmiotowej i celowej) oraz ze środków z Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Instytut, zgodnie z obowiązującymi przepisami, prowadził działania dotyczące dochodzenia przeterminowanych należności, co skutkowało odzyskaniem ich części w 2020 r.

Otrzymane środki Instytut wydatkował zgodnie z przyjętym planem finansowym i terminowo rozliczył ich wykorzystanie. Mimo niewykonania wszystkich planowanych kosztów i wydatków majątkowych, Instytut osiągnął zakładane cele i miernik wykonania zadań określony w budżecie zadaniowym. Niewykorzystanie wszystkich przyznanych środków wynikało z niezależnych od Instytutu opóźnień w przyjmowaniu programów stanowiących podstawę realizacji zadań (udzielania dotacji beneficjentom) oraz z sytuacji pandemicznej, która jednak w większości miała wpływ na wysokość kosztów ponoszonych w ramach pomocy technicznej a nie na realizację zadań podstawowych.

W Instytucie nie opracowano zasad zarządzania wolnymi środkami pochodzących z Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, jedynym sposobem ich lokowania, było lokowanie wolnych środków na lokatach „overnight”, co w ocenie NIK nie było efektywnym sposobem gospodarowania wolnymi środkami.

**OBSZAR**

## **2. Sprawozdawczość**

### **2.1 Sprawozdania**

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2020 r. przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego:

<sup>48</sup> Zmiana w planie finansowym Instytutu dokonana w grudniu 2020 r. wynikała z przyznania KPRM przez Prezesa Rady Ministrów zarządzeniem nr 200 z dnia 6 listopada 2020 r. środków na realizację programu.

<sup>49</sup> Realizacja zadań wynikających z powyższej umowy została opisana w pkt. 1.1 na stronie 10-11 wystąpienia (w ramach kontroli wydatków majątkowych).

<sup>50</sup> Pięcioma umowami ze Skarbem Państwa - Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, reprezentowaną przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczącymi przekazania dotacji celowych, tj.: z 10 lutego 2020 r. nr 71/DOB/20, z 10 lutego 2020 r. nr 72/DOB/20, z 28 maja 2020 r. nr 285/DOB/20, 20 listopada 2020 r. nr 604/DOB/20, z 31 lipca 2020 r. nr 392/DOB/20 i jedną z Przewodniczącym Komitetu ds. Pożytku Publicznego dotyczącą przekazania środków z Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z 30 stycznia 2019 r.

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2020 r. planu finansowego agencji wykonawczej (Rb-40),
- z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej (Rb-35),
- z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym Rb-BZ2
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) i o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i sporządzone zgodnie z obowiązującymi w Instytucie wytycznymi w zakresie sporządzania sprawozdawczości budżetowej<sup>51</sup>. Sprawozdania zostały sporządzone ręcznie, zweryfikowane i zatwierdzone przez kierownictwo Instytutu oraz przekazane do dysponenta środków w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów<sup>52</sup>. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 25-32, 47-49, 60-72, 647-649)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Instytut opracował i stosował wytyczne w zakresie sporządzania sprawozdawczości budżetowej. Wymagane sprawozdania zostały sporządzone terminowo i rzetelnie.

## V. Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o opracowanie i wdrożenie zasad zarządzania wolnymi środkami finansowymi, które podlegają wymogom wynikającym z art. 48 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz lokowanie wolnych środków w sposób umożliwiający terminowe finansowanie zadań z jednoczesną maksymalizacją przychodów z zarządzania wolnymi środkami.

## VI. 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<sup>53</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli. 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.

<sup>51</sup> Przyjęte w Instytucie regulacje wewnętrzne (Wytyczne w zakresie sporządzania sprawozdawczości budżetowej), wskazywały sposób sporządzania sprawozdań, osoby odpowiedzialne za wprowadzanie danych oraz ich weryfikację i zatwierdzenia a także definiowały powiązanie poszczególnych pozycji sprawozdań z księgami rachunkowymi (saldami lub obrotami poszczególnych kont księgowych) w sposób czytelny i prawidłowy.

<sup>52</sup> Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym i rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

<sup>53</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, kwietnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie  
p.o. Dyrektora  
Beata Ostrowska

Kontrolerzy

Rafał Sowa  
Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Magdalena Żywicka  
Doradca prawny

.....  
*podpis*

