

PBS+BPD+BKA

DYREKTOR GENERALNY

Marzena Kołodziejak



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Sekretarz Kolegium

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej  
SEKRETARIAT DYREKTORA GENERALNEGO

Data wpływu: 2022 -05- 24 -4-

L.dz. RKP-44659-2022

KPK-KPO.000.015.2022

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej  
Biuro Kontroli i Audytu

Data wpływu: 25 - - 2022 -38-

L.dz. BKA-P-995-2022

Warszawa, dnia 18 maja 2022 r.

Pani  
Marlena Małag  
Minister Rodziny i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Stosownie do art. 57 i art. 61a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), przesyłam Pani Minister uchwałę Nr 21/2022 wraz z uzasadnieniem, podjętą przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dnia 18 maja 2022 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych z upoważnienia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 18 lutego 2022 r. (Nr KPS.411.001.01.2021), skierowanego po przeprowadzonej w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej kontroli pn. „Realizacja konkursu »Po pierwsze rodzina!« przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe”.

Tym samym postępowanie odwoławcze w tej sprawie zostało zakończone.

W zał.:  
Uchwała Nr 21/2022

Z wyrazami szacunku

SEKRETARZ KOLEGIUM  
Najwyższej Izby Kontroli  
  
Tomasz Sobiecki



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Kolegium

## Uchwała Nr 21/2022

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

z dnia 18 maja 2022 r.

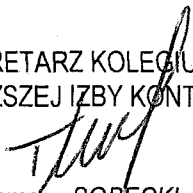
w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

Na podstawie art. 23 ust. 4 oraz art. 57 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 18 maja 2022 r. zastrzeżeń zgłoszonych z upoważnienia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 18 lutego 2022 r. (Nr KPS.411.001.01.2021), skierowanego po przeprowadzonej w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej kontroli pn. „Realizacja konkursu »Po pierwsze rodzina!« przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe” – podjęło następującą

uchwałę:

- oddała się zastrzeżenia.

SEKRETARZ KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

  
Tomasz SOBECKI

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

  
Marian BANAS  
PREZES NIK

## UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny przeprowadziła w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej<sup>1</sup> kontrolę pn. „Realizacja konkursu »Po pierwsze rodzina!«<sup>2</sup> przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe”. Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 18 lutego 2022 r., do którego w piśmie z dnia 22 marca 2022 r. Sekretarz Stanu w MRiPS<sup>3</sup>, działając z upoważnienia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej<sup>4</sup> zgłosił trzy zastrzeżenia.

<sup>1</sup> Dalej: MRiPS lub Ministerstwo.

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

<sup>3</sup> Dalej: Sekretarz Stanu.

<sup>4</sup> Dalej: Minister

**Zastrzeżenie 1.** dotyczyło nieprawidłowości, polegającej na tym, że ocena merytoryczna ofert dokonywana przez Ministerstwo w Konkursie na 2020 r. nie uwzględniała wszystkich warunków określonych w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>5</sup>. Dotyczyło to:

- a) proponowanej jakości wykonania zadania i kwalifikacji osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub inne podmioty określone w art. 3 uodppw będą realizować zadanie publiczne (art. 15 ust. 1 pkt 3 tej ustawy),
- b) planowanego przez oferentów wkładu rzeczowego, osobowego, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków (art. 15 ust. 1 pkt 5 uodppw),
- c) analizy i oceny realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku oferentów, którzy w latach poprzednich realizowali zleczone zadania publiczne, z uwzględnieniem rzetelności, terminowości oraz sposobu rozliczenia otrzymanych na ten cel środków (art. 15 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy).

Do powyższej kwestii odniesiono się w opisie stanu faktycznego oraz ocenach: ogólnej i częściowej. Z nieprawidłnością związany jest wniosek pokontrolny o przeprowadzenie oceny ofert z uwzględnieniem wymagań określonych w art. 15 ust. 1 uodppw (str. 3, 5, 8-9, 10 i 26 wystąpienia pokontrolnego).

W **zastrzeżeniu** Sekretarz Stanu podniósł, że w jego opinii warunki określone w art. 15 ust. 1 pkt 3, 5 i 6 uodppw:

- ocena proponowanej jakości wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne,
- uwzględnienie planowanego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkładu rzeczowego, osobowego, w tym świadczenia wolontariuszy i pracy społecznej członków,
- uwzględnienie analizy i oceny realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zleczone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków,

zawierały się odpowiednio w kryteriach oceny merytorycznej:

- „Pomysł, kreatywność oraz wartość informacyjno-edukacyjna zgłoszonego projektu”, „Wykonalność oraz realność założeń zgłoszonego projektu”, „Przejrzystość kalkulacji kosztów w odniesieniu do zakresu projektu i harmonogramu jego realizacji”, „Ocena planu komunikacji oraz dopasowanie narzędzi komunikacji do grupy docelowej i tematyki projektu”,
- „Wykonalność oraz realność założeń zgłoszonego projektu” oraz „Przejrzystość kalkulacji kosztów w odniesieniu do zakresu projektu i harmonogramu jego realizacji”,
- „Ocena zrealizowanego wcześniej projektu na podstawie opisu zamieszczonego w ofercie”.

Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia oferty w Konkursach na 2020 r. i 2021 r. były zatem oceniane zgodnie z art. 15 ust. 1 uodppw. W związku z powyższym wniosł o rozważenie zmiany wniosku pokontrolnego lub jego usunięcie.

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm. Dalej: uodppw.

### **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.**

W dokumencie pn. „Regulamin I otwartego konkursu ofert w zakresie promocji rodziny »Po pierwsze rodzina!« na rok 2020”<sup>6</sup> określono następujące kryteria merytoryczne wyboru ofert<sup>7</sup>:

- 1) Spójność zgłoszonego projektu z obszarem działań, o których mowa w części A, roz. I, pkt 3 Regulaminu Konkursu,
- 2) Dopasowanie narzędzi komunikacji do grupy docelowej i tematyki projektu,
- 3) Pomysł, kreatywność oraz wartość informacyjno-edukacyjna zgłoszonego projektu,
- 4) Wykonalność oraz realność założeń zgłoszonego projektu,
- 5) Ocena zrealizowanego wcześniej projektu w oparciu o przesłaną prezentację,
- 6) Przejrzystość kalkulacji kosztów w odniesieniu do zakresu projektu i harmonogramu jego realizacji.

Przytoczone wyżej kryteria uwzględniają jedynie dwa warunki określone w art. 15 ust. 1 uodppw (odpowiednio w pkt 1 i 2 tego ustępu), tj. ocenę możliwości realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3<sup>8</sup> oraz ocenę przedstawionej kalkulacji kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania<sup>9</sup>. Warunek wynikający z art. 15 ust.1 pkt 4 ww. ustawy nie miał zastosowania przy rozpatrywaniu ofert złożonych w ramach Konkursu, gdyż MRiPS nie wymagało udziału własnych środków finansowych oferenta lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego. W ocenie Kolegium NIK w wystąpieniu pokontrolnym trafnie wskazano, że ocena merytoryczna ofert dokonywana przez Ministerstwo w Konkursie na 2020 r. nie uwzględniała pozostałych trzech warunków, którymi organ administracji publicznej powinien kierować się przy rozpatrywaniu ofert, określonych w art. 15 ust. 1 (pkt 3, 5 i 6) uodppw. Sekretarz Stanu wskazał, że ocena proponowanej jakości wykonania zadania i kwalifikacji osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 ww. ustawy będą realizować zadania publiczne zawierała się w kryteriach merytorycznych: 3) „Pomysł, kreatywność oraz wartość informacyjno-edukacyjna zgłoszonego projektu”, 4) „Wykonalność oraz realność założeń zgłoszonego projektu”, 5) „Ocena planu komunikacji oraz dopasowanie narzędzi komunikacji do grupy docelowej i tematyki projektu”, 6) „Przejrzystość kalkulacji kosztów w odniesieniu do zakresu projektu i harmonogramu jego realizacji”. Ocena kwalifikacji osób mających realizować zadanie publiczne, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 3 uodppw, nie może być utożsamiana z wykonalnością oraz realnością założeń zgłoszonego projektu (kryterium merytoryczne nr 4), gdyż ustawodawca jako odrębny warunek (pkt 1 ww. ustępu) ustanowił ocenę możliwości realizacji zadania publicznego. Zdaniem Kolegium NIK pozostałe kryteria przywołane przez zgłaszającego zastrzeżenia tym bardziej nie odnoszą się do regulacji zawartej w art. 15 ust. 1 pkt 3 uodppw. Analogicznie należy podejść do twierdzenia, że uwzględnienie planowanego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ww. ustawy, wkładu rzeczowego, osobowego, w tym świadczeń wolontariuszy i pracy społecznej członków, zawierało się w kryteriach merytorycznych 4) „Wykonalność oraz realność założeń zgłoszonego projektu” oraz 6) „Przejrzystość kalkulacji

<sup>6</sup> Dalej: Regulamin Konkursu. Akta kontroli t. II, str. 341.

<sup>7</sup> Kryteria merytoryczne wyboru oferty zostały w sposób tożsamy określone dla wszystkich trzech tur Konkursu w 2020 r.

<sup>8</sup> Odnosi się do niej kryterium 4) Wykonalność oraz realność założeń zgłoszonego projektu.

<sup>9</sup> Odnosi się do niej kryterium 6) Przejrzystość kalkulacji kosztów w odniesieniu do zakresu projektu i harmonogramu realizacji.

kosztów w odniesieniu do zakresu projektu i harmonogramu jego realizacji". W tym przypadku podkreślenia wymaga, że uwzględnienie wkładu rzeczowego i osobowego, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 uodppw, jest w myśl tej ustawy odrębnym warunkiem od oceny możliwości realizacji zadania publicznego (pkt 1 ww. ustępu) oraz oceny przedstawionej kalkulacji kosztów realizacji zadania publicznego (pkt 2 ww. ustępu). Zatem nie można uznać, że dyspozycja art. 15 ust. 1 pkt 5 uodppw zawiera się w kryteriach merytorycznych nr 4 i 6. Odnośnie do kryterium merytorycznego 5) „Ocena zrealizowanego wcześniej projektu w oparciu o przesłaną prezentację” należy zwrócić uwagę, że w art. 15 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy wskazano na potrzebę uwzględnienia analizy i oceny realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 tej ustawy, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków. Przywołane wyżej kryterium, nie precyzuje jakie informacje powinny być zawarte w prezentacji, mającej być podstawą oceny zrealizowanego wcześniej projektu. Kryterium to nie zapewniało więc Ministerstwu możliwości uwzględnienia ustawowych przesłanek przy analizie i ocenie realizacji zleconych zadań publicznych. Podkreślenia wymaga, że Regulamin Konkursu nie wskazuje na to, co dokładnie podlega badaniu w ramach każdego z sześciu określonych kryteriów merytorycznych. W ocenie Kolegium NIK, w opisie nieprawidłowości zasadnie więc podniesiono, że niemożliwe jest określenie, które kryteria merytoryczne odpowiadają wymaganiom oceny ofert określonym w art. 15 ust. 1 pkt 3, 5 i 6 uodppw. Ponadto, zgłaszający zastrzeżenia nie zanegował ustalenia, dotyczącego przeprowadzenia szkolenia członków Komisji Konkursowej, poprzedzającego rozpoczęcie oceny ofert, w sposób opierający się jedynie na odczytaniu Regulaminu Konkursu (bez odwoływania się do przepisów ww. ustawy regulujących tą materię). Za uprawnione należy zatem uznać stwierdzenie, że członkowie ww. komisji nie posiadali wiedzy dotyczącej relacji między przyjętymi kryteriami merytorycznymi oceny ofert, a wymogami ustawowymi w tym zakresie. W tym stanie rzeczy Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenie

**Zastrzeżenie 2.** dotyczyło nieprawidłowości, polegających na tym, że MRiPS:

- nie określiło żadnych wskaźników i mierników, pozwalających na pomiar stopnia osiągnięcia założonego celu Konkursu na lata 2020 i 2021,
- nie przeprowadziło analiz w zakresie skuteczności i efektywności zrealizowanej edycji Konkursu na 2020 r.

Do powyższych kwestii odniesiono się w opisie stanu faktycznego, ocenie ogólnej oraz ocenach cząstkowych. Z nieprawidłowościami związane są wnioski pokontrolne o przeprowadzenie analiz skuteczności i trwałości efektów dotychczas zakończonych edycji Konkursu oraz określanie mierników i wskaźników rezultatów podejmowanych w kolejnych konkursach dotyczących promocji rodziny (str. 2, 5, 6, 10, 24, 25 i 26 wystąpienia pokontrolnego).

W **zastrzeżeniu** Sekretarz Stanu podniósł, że analiza skuteczności i trwałości efektów Konkursów prowadzona była w ramach monitoringu i rozliczania sprawozdań końcowych. Wskazał ponadto, że wprawdzie Regulamin Konkursu nie zawiera mierników ani wskaźników realizacji swoich celów, jednak zostały one określone w dokumencie pn. „Program współpracy Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi

oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na lata 2021-2023<sup>10</sup>. Zgłaszający zastrzeżenia przedstawił je w poniższej tabeli:

Lp.	Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość docelowa
1.	Liczba ogłoszonych otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w latach 2021-2023	0	18
2.	Liczba umów o współfinansowanie lub finansowanie zawartych na realizację zadań publicznych w latach 2021-2023	0	1000
3.	Liczba funkcjonujących ciał opiniodawczo-doradczych, pomocniczych oraz zespołów (w danym roku)	0	12

Podkreślił przy tym, że aby zrealizować zaplanowane rezultaty, MRiPS zobligowane jest do ogłoszenia konkursu w latach 2021-2023 i zawarcia w ramach tegoż konkursu części spośród 1000 umów na realizację zadań publicznych wskazanych jako wartość docelowa. Zaznaczył również, że uodppw nie nakłada na organizatora konkursu obowiązku określenia mierników i wskaźników rezultatów działań realizowanych w jego ramach, natomiast obliuguje go do monitorowania zakresu i zasad realizacji działań wskazanych przez zleceniobiorców w umowie o realizację zadania publicznego. Sekretarz Stanu wskazał ponadto, że ww. ustawa daje organizatorowi możliwość kontroli i oceny realizacji zadania, a ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>11</sup> nakłada na niego obowiązek rozliczenia dotacji przeznaczonych na sfinansowanie lub dofinansowanie zadania publicznego w ramach konkursu. Dodał, że celem Konkursu jest „upowszechnienie informacji, kompetencji i wytworzonych w ramach konkursu narzędzi, ukierunkowanych na dobro wszystkich rodzin, niezależnie od statusu społecznego i materialnego, a także kształtujących i promujących pozytywny wizerunek małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa”. Zgłaszający zastrzeżenia podniósł, że na podstawie monitoringu realizacji zadań dofinansowanych w ramach Konkursu na 2020 i 2021 r. oraz sprawozdań końcowych z realizacji zadań, można stwierdzić, iż cel ten jest realizowany na bardzo wysokim poziomie. Podkreślił, że przy ocenie efektów działań brane były pod uwagę wskaźniki jakościowe, takie jak opis efektów i skali realizacji zadania oraz wykorzystywane formy promocji, jak również wskaźniki ilościowe, np.: liczba beneficjentów, liczba zorganizowanych wydarzeń, liczba wyświetleń, liczba publikacji itd. Nadmienił przy tym, że aby zapewnić efektywność i skuteczność działań w trakcie realizacji zadań, organizator na bieżąco kontaktował się ze zleceniobiorcami oraz monitorował *social media* prowadzone przez zleceniobiorców. Sekretarz Stanu wskazał, że zadania realizowane w konkursie dotyczą obszaru promocji i komunikacji (tzw. *public relations*), dlatego powinny być twórcze i kreatywne, a wykorzystywane narzędzia, podobnie jak w marketingu, powinny być różnorodne i nowoczesne. W jego opinii zleceniobiorcy Konkursu bardzo dobrze posługują się nowoczesnymi technikami komunikacji i potrafią dostosować narzędzia i kanały przekazu do zdefiniowanych w ramach ofert grup docelowych. Zaznaczył ponadto, że Konkurs jest realizowany w ramach zadań Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Demograficznej i w perspektywie długookresowej ma na celu podniesienie współczynnika dzietności. Zgłaszający

<sup>10</sup> Dalej: Program współpracy.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

zastrzeżenia wyraził pogląd, że zjawiska demograficzne, takie jak urodzenia i zgony, charakteryzują się długofalowością, a pierwsze odczuwalne zmiany nastąpią nie wcześniej niż w perspektywie 10-20 lat. W związku z powyższym wniósł o zmianę wniosków pokontrolnych, co najmniej w ten sposób, aby nie miały charakteru obligatoryjnego, a odnosiły się jedynie do rozważenia wprowadzenia zmian w tym zakresie.

#### **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.**

Odnosząc się do nieprawidłowości polegającej na nieokreśleniu żadnych wskaźników i mierników, pozwalających na pomiar stopnia osiągnięcia założonego celu Konkursu na lata 2020 i 2021, należy wskazać na wstępie, że w okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa Programy współpracy, odpowiednio na lata 2018-2020 i 2021-2023. Pierwszy z ww. dokumentów nie określał mierników umożliwiających ocenę tego programu. Tym bardziej nie zapewniał narzędzi umożliwiających ocenę efektów realizacji Konkursu. Wskaźniki przytoczone w formie tabelarycznej przez Sekretarza Stanu zostały wprowadzone dopiero do Programu współpracy na lata 2021-2023. Nie odnoszą się one jednak w jakikolwiek sposób do celu Konkursu. Jest nim – jak zaznaczył zgłaszający zastrzeżenia – „upowszechnienie informacji, kompetencji i wytworzonych w ramach konkursu narzędzi, ukierunkowanych na dobro wszystkich rodzin, niezależnie od statusu społecznego i materialnego, a także kształtujących i promujących pozytywny wizerunek małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa”. Dane dotyczące liczby: ogłoszonych otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w latach 2021-2023, umów o współfinansowanie lub finansowanie zawartych na realizację zadań publicznych w latach 2021-2023, funkcjonujących ciał opiniodawczo-doradczych, pomocniczych oraz zespołów (w danym roku) – nie mogą w żadnej mierze stanowić podstawy do pomiaru stopnia osiągnięcia założonego celu Konkursu. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że mierniki stopnia osiągania celów powinny koncentrować się na wszystkich poziomach działań jednostki, które są odpowiedzialne za osiągnięcie zamierzonych celów, a nie na jednym lub kilku wybranych. Mierniki na wysokich poziomach powinny dotyczyć ogólnych aspektów osiągania założonych celów. Z kolei mierniki na niższych poziomach powinny dotyczyć obszarów działalności taktycznej, operacyjnej (bieżącej)<sup>12</sup>. Przekładając powyższe rozważania teoretyczne na opisany w wystąpieniu pokontrolnym stan faktyczny, wskazać należy, że Ministerstwo oprócz określenia wskaźników oceny realizacji Programu współpracy (jako wysokim poziomie działań jednostki) powinno również ustalić adekwatne wskaźniki dla działania niższego szczebla, jakim był Konkurs – w szczególności, że posiadał on swój własny, autonomicznie określony cel. Zgłaszający zastrzeżenia podniósł, że w perspektywie długookresowej Konkurs ma na celu podniesienie współczynnika dzietności, a zjawiska demograficzne charakteryzują się długofalowością. Przywołany wyżej aspekt demograficzny celu Konkursu został faktycznie wskazany w Regulaminie Konkursu. Nie uniemożliwia to jednak określenia wskaźników, pozwalających na pomiar stopnia osiągnięcia założonego celu. Po pierwsze mierzeniu długofalowych konsekwencji realizacji zadania służą mierniki oddziaływania<sup>13</sup>. Po wtóre upowszechnianie informacji, kompetencji i wytworzonych w ramach Konkursu narzędzi – a taki był zasadniczy cel Konkursu – powinno przynieść rezultaty w bliskiej perspektywie czasowej. Bezpomne jest, że z przepisów prawa powszechnie

<sup>12</sup> M. Postuła [w:] K. Winiarska (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2012, str. 59.

<sup>13</sup> Vide: T. Lubińska, T. Strąk, A. Lozano-Plantoff, M. Będzieszak, M. Godek, *Paradygmat budżetowania zadaniowego*, [w:] T. Lubińska (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, str. 67-70.

obowiązującego (w tym uodppw) nie wynika obowiązek określenia ww. mierników/wskaźników. Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, Izba przeprowadza kontrolę nie tylko pod względem legalności, ale również gospodarności, celowości i rzetelności. Kontrola pod względem celowości oznacza m.in. badanie, czy założone cele zostały osiągnięte, a jeśli nie zostały, to z jakich przyczyn<sup>14</sup>. Nieokreślenie przez Ministerstwo wskaźników i mierników o których mowa w nieprawidłowości, uniemożliwiło pomiar stopnia osiągnięcia założonego celu Konkursu na lata 2020 i 2021, co w ocenie Kolegium NIK zostało trafnie uznane za działanie nieprawidłowe.

Brak ww. wskaźników i mierników miał również wpływ na możliwość monitorowania przez MRiPS zadań realizowanych w ramach Konkursu, z czym związana jest nieprawidłowość polegająca na tym, że Ministerstwo nie przeprowadziło analiz w zakresie skuteczności i efektywności zrealizowanej edycji Konkursu na 2020 r. Sekretarz Stanu podniósł, że analiza skuteczności i trwałości efektów Konkursów prowadzona była w ramach monitoringu i rozliczania sprawozdań końcowych. W myśl pkt B.6. Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>15</sup> monitorowanie celów i zadań wykonywane jest za pomocą wyznaczonych mierników. Jak już wyżej opisano, stosowne mierniki nie zostały ustalone. Ministerstwo nie dysponowało więc fundamentalnym instrumentem umożliwiającym monitorowanie realizacji zadań zleconych w ramach Konkursu. Podkreślenia wymaga, że celem głównym monitorowania jest identyfikacja nieprawidłowości (niezgodności) i uchybień w systemie kontroli zarządczej zanim potencjalne ryzyka się zmaterializują<sup>16</sup>. Wskazywane przez zgłaszającego zastrzeżenia działania, takie jak bieżące kontaktowanie się ze zleceniobiorcami oraz monitorowanie *social media* prowadzonych przez nich, nie przyczyniły się do identyfikacji (przed złożeniem sprawozdań końcowych) nieprawidłowości związanych z wykorzystaniem dotacji niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobraniem jej nienależnie lub w nadmiernej wysokości<sup>17</sup>. W ramach rozliczania sprawozdań końcowych (pomijając kwestię nieprawidłowości stwierdzonych w tym zakresie<sup>18</sup>) nie było możliwe przeprowadzenie rzetelnej analizy skuteczności i trwałości efektów Konkursu na 2020 r. z analogicznego powodu jak w przypadku monitorowania, tj. ze względu na brak mierników pozwalających na pomiar stopnia osiągnięcia założonego celu. Na marginesie, odnośnie do analizy trwałości efektów Konkursu należy zaznaczyć, że w toku kontroli ustalono, iż platforma internetowa prowadzona przez jednego z oferentów nie funkcjonuje. Dyrektor Biura Kontroli i Audytu<sup>19</sup> wyjaśnił, że zleceniobiorca miał obowiązek prowadzenia multimedialnej platformy internetowej do dnia 31 grudnia 2020 r. i obowiązek ten zrealizował. Niepodjęcie działań w celu funkcjonowania ww. platformy po zakończeniu realizacji projektu zostało uznane w wystąpieniu pokontrolnym za czynnik świadczący o braku trwałości zadania<sup>20</sup>, czego zgłaszający zastrzeżenia nie zakwestionował. Wobec powyższego Kolegium NIK nie podzieliło argumentacji Sekretarza Stanu dotyczącej analiz w zakresie skuteczności i efektywności zrealizowanej edycji Konkursu na 2020 r.

---

<sup>14</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017, str. 52.

<sup>15</sup> Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. M.F. Nr 15, poz. 84).

<sup>16</sup> A. Bela, *Mierniki oceny systemu kontroli zarządczej w Polsce*, Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej 2011, str. 65

<sup>17</sup> Ustalenia niezakwestionowane przez zgłaszającego zastrzeżenia. Wystąpienie pokontrolne, str. 19, pkt 3.

<sup>18</sup> Do nieprawidłowości tych nie zgłoszono zastrzeżeń. Wystąpienie pokontrolne, str. 19-22, pkt 4-7.

<sup>19</sup> Dalej: BKA.

<sup>20</sup> Wystąpienie pokontrolne, str. 17, pkt 11.



Odnosząc się do postulatu zgłaszającego zastrzeżenia o rewizję wniosków pokontrolnych – co najmniej w ten sposób, aby nie miały charakteru obligatoryjnego, a odnosiły się jedynie do rozważenia wprowadzenia przedstawionych w nich zmian – podkreślenia wymaga, że wniosek stanowi wskazanie konkretnego kierunku rozwiązania w celu wyeliminowania określonego rodzaju nieprawidłowości i podlega wykonaniu (stosownie do art. 62 ustawy o NIK), a wykonanie to można sprawdzić i ocenić. Wykonanie wniosków pokontrolnych w formie przedstawionej w wystąpieniu pokontrolnym oznacza konieczność dokonania zmian w funkcjonowaniu jednostki kontrolowanej. Natomiast w przypadku uwzględnienia propozycji Sekretarza Stanu, wnioski pokontrolne należałoby uznać za wykonane nawet w przypadku, gdy po „rozważeniu” potrzeby wprowadzenia ww. zmian, MRiPS nie zdecydowało by się na ich wdrożenie. Nadmienić należy, że zgłaszający zastrzeżenia w zakresie potrzeby rewizji wniosków pokontrolnych nie przedstawił argumentacji wykraczającej poza tą, dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości. W tym stanie rzeczy Kolegium NIK nie znalazło podstaw do zmiany treści wniosków pokontrolnych, jak również mając na uwadze całość powyższych rozważań, oddaliło zastrzeżenie.

**Zastrzeżenie 3.** dotyczyło nieprawidłowości polegającej na tym, że Minister nie sprawował należytego nadzoru nad realizacją konkursu i prawidłowością wydatkowania środków publicznych przez oferentów, w tym nie przeprowadzał kontroli prawidłowości wydatkowania środków publicznych w siedzibach zleceniobiorców. Do powyższej kwestii odniesiono się w opisie stanu faktycznego oraz ocenach: ogólnej i częściowej. (str. 3, 23 i 24-25 wystąpienia pokontrolnego).

W **zastrzeżeniu** Sekretarz Stanu podniósł, że proces przygotowania projektu planów kontroli zaczyna się na początku IV kwartału każdego roku m.in. poprzez gromadzenie informacji o wykonanych wydatkach z budżetu, realizacji konkursów dotacyjnych, przekazanych skargach a także propozycji tematów i obszarów kontroli, które są zgłaszane przez komórki organizacyjne Ministerstwa wraz z uzasadnieniem konieczności przeprowadzenia kontroli danego obszaru. Powyższe propozycje, przed przekazaniem do BKA, są zatwierdzane przez właściwego członka kierownictwa MRiPS. W styczniu każdego roku przeprowadzana jest analiza zgromadzonego materiału i przygotowywane są projekty planów kontroli, które następnie przekazywane są do zatwierdzenia przez Ministra. Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia temat kontroli organizacji uczestniczących w konkursie nie mógł być uwzględniony w planie kontroli na 2021 r., ponieważ proces rozliczeń dotacji, zgodnie z obowiązującymi przepisami, powinien zakończyć się z końcem lutego 2021, czyli miesiąc po zatwierdzeniu planu. Sekretarz Stanu poinformował, że biorąc pod uwagę przebieg kontroli NIK i jej ustalenia, w planie kontroli zewnętrznych BKA na 2022 r. znajduje się temat kontroli dotyczący weryfikacji II edycji konkursu, a pierwsze kontrole dotacji wskazane w wyniku weryfikacji sprawozdań z realizacji umów dotacyjnych i ocenione jako zawierające prawdopodobnie istotne błędy zostały już wszczęte.

**Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.**

Stosownie do § 7 ust. 1 umów zawartych w ramach Konkursu z poszczególnymi zleceniobiorcami<sup>21</sup> MRiPS sprawowało kontrolę prawidłowości wykonania przez nich zadań publicznych, w tym wydatkowania przekazanej

---

<sup>21</sup> Akta kontroli t. III, str. 33-804.

dotacji. Zgodnie z ww. przepisem kontrola ta mogła być przeprowadzona nie tylko po zakończeniu zadania publicznego, ale także w toku jego realizacji, a odbywała się w oparciu o procedury wskazane w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>22</sup>. W myśl art. 12 ust. 2 tej ustawy Minister mógł zarządzić przeprowadzenie kontroli nieprzewidzianej okresowym planem kontroli. Nie istniały więc formalne przeszkody do podjęcia kontroli prawidłowości wydatkowania środków publicznych w ramach Konkursu w toku realizowanych zadań, nieprzewidzianych w okresowym planie kontroli. O istnieniu podstaw merytorycznych do zainicjowania ww. działań świadczą stwierdzone w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków publicznych w ramach Konkursu<sup>23</sup>, których Sekretarz Stanu nie zakwestionował. Uzyskawszy stosowne informacje w ramach monitoringu zadań realizowanych w toku Konkursu (vide: uzasadnienie rozstrzygnięcia zastrzeżenia 2.) Minister, reagując na nieprawidłowości o których wyżej mowa, powinien w planach kontroli wewnętrznych i zewnętrznych na 2021 r. ująć kontrolę prawidłowości wydatkowania publicznych w ramach Konkursu. Ujęcie przedmiotowej tematyki w planach kontroli na 2021 r. byłoby istotne w wymiarze zarządczym<sup>24</sup>. Pozwalałoby bowiem na racjonalne zaplanowanie zasobów niezbędnych do terminowego i profesjonalnego przeprowadzenia tej kontroli oraz podjęcie niezbędnych działań organizacyjnych zapewniających ich realizację. O słuszności powyższego wyводу świadczą również działania, o których powzięciu poinformował zgłaszający zastrzeżenia, tj. ujęcie w planie kontroli zewnętrznych na 2022 r. kontroli dotyczących weryfikacji II edycji Konkursu, a więc zadań realizowanych do dnia 31 grudnia 2021 r.<sup>25</sup>. Oznacza to, mając na względzie przedstawiony przez Sekretarza Stanu schemat organizacyjny ustalania planu kontroli, że kontrola II edycji Konkursu została zaplanowana przed rozliczeniem końcowym przyznanych dotacji. Zdaniem Kolegium NIK nieprzeprowadzenie kontroli prawidłowości wydatkowania środków publicznych w ramach I edycji Konkursu, jako kontroli planowej w 2021 r. (bądź doraźnej w toku realizacji zadań, a przynajmniej po weryfikacji sprawozdań końcowych) jest przesłanką świadcząca o tym, że Minister nie sprawował należytego nadzoru nad realizacją konkursu i prawidłowością wydatkowania środków publicznych przez oferentów. Należy ponadto zwrócić uwagę, że zgłaszający zastrzeżenia nie odniósł się w ogóle do opisaney w nieprawidłowości kwestii nieprzeprowadzenia analizy ryzyka związanego z realizacją Konkursu. W tym stanie rzeczy Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenie.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium NIK orzekło jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

SEKRETARZ KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

  
Tomasz SOBECKI



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

  
Marian BANAS  
PREZES NIK

<sup>22</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

<sup>23</sup> Wystąpienie pokontrolne, str. 19 i 20, pkt 3 i 5.

<sup>24</sup> Vide: T. Bolek, M. Dobruk, *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, art. 12 (SIP LEX).

<sup>25</sup> Regulamin II otwartego konkursu ofert w zakresie promocji rodzinnych „Po pierwsze rodzina!” na rok 2021 (<https://www.gov.pl/web/rodzina/startuje-druga-edycja-konkursu-po-pierwsze-rodzina>).