



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Michał Jędrzejczyk

KPS.410.5.1.2024

Pani
Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/095 Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów przez wybrane jednostki publiczne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ¹ , ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa ² .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Dziemianowicz-Bąk, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ol style="list-style-type: none">1. Marlena Małaż, Minister Rodziny i Polityki Społecznej, od 15 listopada 2019 r. do 27 listopada 2023 r.³.2. Dorota Bojemska, Minister Rodziny i Polityki Społecznej, od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Udzielanie dotacji kościołom i związkom wyznaniowym, ich osobom prawnym oraz niektórym związanym z nimi podmiotom.2. Rozliczanie dotacji udzielonych kościołom i związkom wyznaniowym, ich osobom prawnym oraz niektórym związanym z nimi podmiotom.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r., z uwzględnieniem działań wcześniejszych oraz późniejszych, mających związek z kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Natalia Lubińska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/56/2024 z 9 września 2024 r.2. Sylwia Płuszevska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/58/2024 z 9 września 2024 r.3. Michał Przybylski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/57/2024 z 9 września 2024 r.

(akta kontroli: t. I, str. 1-3)

¹ Do 15 grudnia 2023 r. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

² Dalej: Ministerstwo.

³ Dalej: ówczesna Minister.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2021-2023, ówczesna Minister nie zapewniła prawidłowego oraz rzetelnego procesu udzielania oraz rozliczania dotacji kościołom oraz związkom wyznaniowym, ich osobom prawnym oraz niektórym związanym z nimi podmiotom, co potwierdzają, stwierdzone, w toku kontroli sześciu otwartych konkursów ofert, nieprawidłowości. Stwierdzono, że komisje konkursowe oceniające oferty konkursowe nie przestrzegały wydawanych przez kierownika jednostki zarządzeń, określających m.in. procedurę wyboru dotowanych zadań publicznych. W pięciu z 25 ofert konkursowych, objętych badaniem NIK, oceniono pod względem merytorycznym, a następnie dotowano podmioty, których oferty konkursowe nie spełniały wymagań formalnych, określonych w dokumentacji poszczególnych otwartych konkursów ofert. W przypadku czterech z sześciu otwartych konkursów ofert, ówczesna Minister, nie dokonała zatwierdzenia rozliczenia rzeczowo-finansowego udzielonych dotacji, względem łącznie 182 podmiotów (57,4%) w 30-dniowym terminie, określonym w art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶.

NIK nie stwierdziła skorelowania powyższych nieprawidłowości z formą prawną dotowanego podmiotu. Podkreślenia wymaga fakt, że tożsame nieprawidłowości stwierdzano w dotychczas przekazywanych do Ministerstwa wystąpieniach pokontrolnych sporządzonych po kontrolach: I/21/001 Realizacja konkursu „Po pierwsze rodzina!” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe (z 28 lutego 2022 r.); P/22/033 Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych (z 26 sierpnia 2022 r.) czy P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach: 31 – Praca i 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego (z 22 kwietnia 2024 r.).

W ocenie NIK, cykliczność stwierdzanych nieprawidłowości, świadczy przede wszystkim o podejmowaniu przez ówczesne kierownictwo Ministerstwa, niewystarczających działań w celu zapewnienia terminowości oraz prawidłowości zadań realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne resortu, jak również o niezapewnieniu, przez ówczesną Minister, adekwatnej do realizowanych przez Ministerstwo zadań kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 ufp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udzielanie dotacji kościołom i związkom wyznaniowym, ich osobom prawnym oraz niektórym związanym z nimi podmiotom.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2021-2023, Ministerstwo przeprowadziło⁸ łącznie 25⁹ otwartych konkursów ofert, w ramach których o przyznanie dotacji mogły ubiegać się m.in. kościoły oraz związki wyznaniowe, ich osoby prawne oraz niektóre związane z nimi

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.; dalej: ufp.

⁷ 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.

⁸ Wypłata dotacji w ramach każdego z 25 otwartych konkursów ofert, nastąpiła w latach 2021-2023, jednak niektóre z nich rozstrzygnięto jeszcze w 2020 r.

⁹ W ramach: „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym” – edycja 2021, „Opieka wychnieniowa dla członków rodzin lub opiekunów osób z niepełnosprawnościami” – edycja 2022 oraz „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością” – edycja 2022, ogłoszono po jednym dodatkowym otwartym konkursie ofert.

podmioty. W ramach ww. otwartych konkursów ofert, na podstawie 2998 zawartych umów (33 umowy z kościołami, związkami wyznaniowymi oraz ich osobami prawnymi, siedem z podmiotami związanymi z kościołami oraz związkami wyznaniowymi) przekazano środki finansowe w łącznej wysokości 791 683,8 tys. zł (3768,4 tys. zł w ramach umów z kościołami, związkami wyznaniowymi oraz ich osobami prawnymi, 1094,7 tys. zł w ramach umów z podmiotami związanymi z kościołami oraz związkami wyznaniowymi) z zaplanowanych 818 900,0 tys. zł (96,7%), w tym:

- w 2021 r. – 179 593,0 tys. zł na podstawie 632 umów, z czego sześć umów w łącznej wysokości 752,3 tys. zł (0,4% łącznej kwoty umów) zawarto z podmiotami należącymi do Kościoła Katolickiego, a jedną umowę w wysokości 188,2 tys. zł (0,1%) z podmiotem należącym do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP. Zawarto dwie umowy w ramach dwóch odrębnych otwartych konkursów ofert z podmiotem związanym z Kościołem Katolickim w łącznej wysokości 267,4 tys. zł (0,1%);
- w 2022 r. – 327 834,8 tys. zł na podstawie 818 umów, z czego dziesięć umów w łącznej wysokości 868,3 tys. zł (0,3% łącznej kwoty umów) zawarto z podmiotami należącymi do Kościoła Katolickiego, a jedną umowę w wysokości 196,2 tys. zł (0,1%) z podmiotem należącym do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP. Zawarto dwie umowy w ramach dwóch odrębnych otwartych konkursów ofert z podmiotem związanym z Kościołem Katolickim w łącznej wysokości 147,3 tys. zł;
- w 2023 r. – 284 256,0 tys. zł w ramach 1548 umów, z czego 13 umów w łącznej wysokości 1618,1 tys. zł (0,6% łącznej kwoty umów) zawarto z podmiotami należącymi do Kościoła Katolickiego, jedną w wysokości 25,3 tys. zł z podmiotem należącym do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP, a także jedną umowę w wysokości 120,0 tys. zł z podmiotem należącym do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w RP. Zawarto trzy umowy w ramach dwóch odrębnych otwartych konkursów ofert z podmiotami związanymi z Kościołem Katolickim w łącznej wysokości 680,0 tys. zł (0,2%).

(akta kontroli: t. I, str. 353 – płyta DVD:
folder KPS.410.5.1.2024_1_zalaczniki, folder załączniki / folder 3)

Badaniem NIK, w zakresie prawidłowości udzielania dotacji kościołom oraz związkom wyznaniowym, ich osobom prawnym oraz niektórym związanym z nimi podmiotom, objęto sześć otwartych konkursów ofert¹⁰, tj.:

- „Od zależności ku samodzielności” – edycja 2021¹¹;
- „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym” – edycja 2021¹²;
- „Opieka wytchnieniowa dla członków rodzin lub opiekunów osób z niepełnosprawnościami” – edycja 2022¹³;
- „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością” – edycja 2022¹⁴;
- „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością” – edycja 2023¹⁵;

¹⁰ Próbę dobrano w sposób celowy z uwzględnieniem liczby zawartych umów z kościołami oraz związkami wyznaniowymi, ich osobami prawnymi oraz niektórymi związanymi z nimi podmiotami.

¹¹ Celem było wsparcie osób z zaburzeniami psychicznymi w przezwycięzeniu trudnej sytuacji życiowej, w której się znalazły, przy wykorzystaniu posiadanych przez nie uprawnień, zasobów oraz możliwości; dalej: OZKS 2021.

¹² Celem było wspieranie działań nakierowanych na przeciwdziałanie oraz rozwiązywanie problemu bezdomności; dalej: PB 2021. Badaniem NIK objęto oferty konkursowe złożone w ramach otwartego oraz dodatkowego otwartego konkursu ofert.

¹³ Celem było zapewnienie wsparcia członkom rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad dziećmi oraz osobami dorosłymi posiadającymi orzeczenie o niepełnosprawności; dalej: OW 2022.

¹⁴ Celem było zapewnienie usług asystenckich dla osób z niepełnosprawnościami w wykonywaniu codziennych czynności oraz funkcjonowaniu w życiu społecznym; dalej: AOOzN 2022.

¹⁵ Cel tożsamy z edycją 2022; dalej: AOOzN 2023.

- „Po pierwsze Rodzina!” – edycja 2023¹⁶.

(akta kontroli: t. I, str. 4-15)

NIK odstąpiła od badania Programu Wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021-2025¹⁷ – edycja 2021, ponieważ zadania Ministerstwa w ww. zakresie wraz z pracownikami za nie odpowiedzialnymi, przeniesiono do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, na podstawie porozumienia z 1 lipca 2024 r.¹⁸.

(akta kontroli: t. I, str. 111-112, 117-118, 130, 353 – płyta DVD:
folder KPS.410.5.1.2024_5_zalaczniki)

2. Poszczególne otwarte konkursy ofert, objęte badaniem NIK, opracowano oraz ogłoszono na podstawie, odpowiednio:

- OZKS 2021 oraz PB 2021: art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁹;
- OW 2022, AOOzN 2022 oraz AOOzN 2023: art. 14 w związku z art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym²⁰;
- PPR 2023: art. 187 ust. 1a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²¹ oraz art. 13 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 i art. 4 ust. 1 pkt 31 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²².

(akta kontroli: t. I, str. 4-15)

W ramach badanej próby stwierdzono, że ogłoszenia o otwartych konkursach ofert opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej²³ Ministerstwa oraz na stronie internetowej Ministerstwa²⁴, z wyłączeniem otwartych konkursów ofert dla PB 2021 z 14 stycznia 2021 r. oraz 13 sierpnia 2021 r. (ogłoszenie dodatkowe), zawierały wszelkie wymagane informacje, określone w art. 13 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego lub w art. 14 ust. 2 ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Czas od opublikowania w BIP Ministerstwa oraz na stronie internetowej Ministerstwa poszczególnych ogłoszeń o otwartych konkursach ofert do terminu zakończenia składania ofert konkursowych wynosił od 15 dni do 35 dni²⁵.

(akta kontroli: t. I, str. 4-15)

NIK odstąpiła od formułowania nieprawidłowości w zakresie braku wymaganej art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy o działalności pożytku publicznego – informacji o zrealizowanych w roku ogłoszeniach otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim, zadaniach

¹⁶ Celem było upowszechnianie informacji, kompetencji oraz wytworzonych w ramach konkursu narzędzi, ukierunkowanych na dobro wszystkich rodzin oraz promujących pozytywny wizerunek małżeństwa, macierzyństwa, ojcostwa oraz rodzicielstwa, a także wzmocnienie rodziny w środowisku lokalnym; dalej: PPR 2023.

¹⁷ Stanowiącego załącznik do uchwały nr 167 Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021-2025 (M.P. 2020 r. poz. 1125).

¹⁸ Zgodnie z art. 79 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 834) – m.in. stroną umów (ust. 2), a także organem administracji publicznej właściwym do prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach, o których mowa w art. 169 ust. 6 ufp, dotyczących dotacji udzielonych w ramach umów przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego (jako dysponent budżetu państwa części 44 – Zabezpieczenie społeczne) w wykonaniu programów wieloletnich ustanowionych na rzecz osób starszych (ust. 5), stał się Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (jako dysponent budżetu państwa części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów).

¹⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283.

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 296; dalej: ustawa o Funduszu Solidarnościowym.

²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 177, ze zm.

²² Dz. U. z 2024 r. poz. 1491; dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego.

²³ Dalej: BIP.

²⁴ Dla: OZKS 2021 – 17 grudnia 2020 r., OW 2022 – 26 listopada 2021 r. oraz 28 stycznia 2022 r. (ogłoszenie dodatkowe), AOOzN 2022 – 29 października 2021 r. oraz 28 stycznia 2022 r. (ogłoszenie dodatkowe), AOOzN 2023 – 7 listopada 2022 r., PPR 2023 – 25 stycznia 2023 r.

²⁵ W przypadku OW 2022, AOOzN 2022 oraz AOOzN 2023, zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o Funduszu Solidarnościowym – termin składania ofert nie może być krótszy niż 14 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o otwartym konkursie oferty na stronie podmiotowej w BIP.

publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami ze szczególnym uwzględnieniem wysokości przekazanych dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 – w ogłoszeniu oraz dodatkowym ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert. Tożsamą nieprawidłowość stwierdzono w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 22 kwietnia 2024 r. sporządzonym po kontroli P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach: 31 – Praca i 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego, w treści ogłoszenia o otwartym konkursie ofert, dotyczącym edycji 2023. Ogłoszenie o otwartym konkursie ofert z 26 czerwca 2024 r., dotyczącej edycji 2024, zawierało już ww. informację.

(akta kontroli: t. I, str. 182, 187)

W celu analizy oraz oceny złożonych ofert konkursowych, w ramach wszystkich sześciu otwartych konkursów ofert objętych badaniem NIK, ówczesna Minister powołała w drodze zarządzeń komisje konkursowe²⁶. Powołane składy komisji konkursowych były każdorazowo zgodne z ww. zarządzeniami. Podczas prac poszczególnych komisji konkursowych nie korzystano z pomocy ekspertów zewnętrznych.

(akta kontroli: t. I, str. 4-15, 353 – płyta DVD: folder załączniki / folder 1)

W latach objętych kontrolą NIK, w Ministerstwie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące unikania konfliktów interesów²⁷. Wszyscy członkowie poszczególnych komisji konkursowych, złożyli oświadczenia o bezstronności oraz poufności danych zawartych w opiniowanych ofertach, a także o zapoznaniu się z klauzulą informacyjną dotyczącą przetwarzania danych osobowych w Ministerstwie. Podczas prac ww. komisji konkursowych, a w szczególności w trakcie analizy oraz oceny złożonych ofert konkursowych, nie wystąpiły przypadki konfliktu interesów.

(akta kontroli: t. I, str. 241-242, 353 – płyta DVD: folder załączniki / foldery 1-2)

Oceny przeprowadzone przez członków poszczególnych komisji konkursowych, dokumentowano z wykorzystaniem kart oceny, stanowiących załączniki do zarządzeń powołujących komisje konkursowe.

W toku kontroli NIK stwierdzono, że przyjęty sposób przeprowadzenia oceny formalnej oraz merytorycznej w ramach otwartego oraz dodatkowego otwartego konkursu ofert PB 2021, nie pozwolił spełnić warunku określonego w § 2 ust. 5 regulaminu pracy komisji, stanowiącej załącznik nr 4 do zarządzenia w sprawie

²⁶ Na podstawie art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego: 1) zarządzenie nr (Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w celu opiniowania ofert złożonych w ramach otwartego konkursu ofert „Od zależności ku samodzielności” – edycja 2021; 2) zarządzenie nr 14 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w celu opiniowania ofert złożonych w ramach otwartego konkursu ofert „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym” – edycja 2021 (dalej: zarządzenie w sprawie powołania komisji konkursowej PB 2021) oraz zarządzenie nr 39 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 23 września 2021 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w celu opiniowania ofert złożonych w ramach dodatkowego otwartego konkursu ofert „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym” – edycja 2021 (dalej: zarządzenie w sprawie powołania dodatkowego komisji konkursowej PB 2021); 3) zarządzenie nr 7 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w celu opiniowania ofert złożonych w ramach IV otwartego konkursu ofert w zakresie promocji rodziny „Po pierwsze Rodzina!” na rok 2023. Na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o Funduszu Solidarnościowym: 1) zarządzenie nr 51 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 5 grudnia 2021 w sprawie powołania Komisji Konkursowej w ramach realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa dla członków rodzin lub opiekunów osób z niepełnosprawnościami” – edycja 2022; 2) zarządzenie nr 52 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 5 grudnia 2021 w sprawie powołania Komisji Konkursowej w ramach realizacji Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” – edycja 2022; 3) zarządzenie nr 37 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w ramach realizacji Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” – edycja 2023.

²⁷ Zarządzenie nr 23 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie wprowadzenia w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej polityki przeciwdziałania korupcji oraz nadużyciom finansowym, a następnie zarządzenie nr 31 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 1 listopada 2022 r. w sprawie wprowadzenia polityki w zakresie przeciwdziałania korupcji i nadużyciom finansowym oraz zapobiegania konfliktowi interesów w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej.

powołania komisji konkursowej PB 2021 oraz zarządzenia w sprawie powołania dodatkowej komisji konkursowej PB 2021. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Stwierdzono również, że z przeprowadzonej oceny merytorycznej ofert konkursowych złożonych w ramach otwartego oraz dodatkowego otwartego konkursu ofert PB 2021, nie sporządzono opinii komisji na temat oferty. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W kartach oceny, dotyczących ofert konkursowych złożonych w ramach otwartych konkursów ofert: OW 2022, AOOzN 2022, AOOzN 2023, nie sporządzano uzasadnień dla przyznanej punktacji lub nie rekomendowano kwot dotacji. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I, str. 353 – płyta DVD: folder KPS.410.5.1.2024_4_zalaczniki / foldery 1-2, folder KPS.410.5.1.2024_7_zalaczniki / folder 2, folder załączniki / folder 1; t. II, str. 1-28, 47-66, 216-243, 286-309, 354-377, 407-430, 453-456, 496-499, 529-532, 554-557)

W ramach sześciu otwartych konkursu ofert, objętych badaniem NIK, odrzucono łącznie 610 ofert konkursowych (57,9% łącznie złożonych ofert konkursowych).

Badaniem NIK, w zakresie prawidłowości odrzucenia ofert konkursowych z przyczyn formalnych, objęto dokumentację złożoną przez siedem podmiotów²⁸, tj. dwóch należących do Kościoła Katolickiego oraz pięciu związanych z kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi, w łącznej wysokości 6672,1 tys. zł²⁹. W każdym przypadku oferty konkursowe zostały odrzucone w sposób zgodny z zasadami poszczególnych otwartych konkursów ofert w zakresie niespełniania wymogów formalnych, m.in.: ze względu na brak wymaganych załączników lub oświadczeń, czy nieprawidłowe opracowanie kosztorysu zaplanowanego działania publicznego. Spośród podmiotów objętych badaniem NIK, żaden z nich nie wystąpił do Ministerstwa o przekazanie uzasadnienia odrzucenia oferty konkursowej bądź karty oceny.

(akta kontroli: t. I, str. 95)

Badaniem NIK, w zakresie prawidłowości dokonania przez poszczególne komisje konkursowe oceny formalnej oraz merytorycznej, objęto próbę 25 ofert konkursowych³⁰ oraz zrealizowanych na ich podstawie projektów (łączna kwota dotacji w ramach zawartych umów wynosiła 15 511,8 tys. zł, tj. 5,8% wartości wszystkich umów zawartych w ramach sześciu otwartych konkursów ofert)³¹. Na podstawie przedstawionej NIK dokumentacji stwierdzono, że:

- wszystkie podmioty były uprawnione do złożenia oferty konkursowej w ramach poszczególnych otwartych konkursów ofert;
- na realizację projektów nie przyznano kwot dotacji wyższych lub niższych od progów określonych w poszczególnych ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert oraz nie stwierdzono przypadków zawarcia umów z podmiotami, których oferty nie zostały ocenione przez poszczególne komisje konkursowe lub zostały ocenione w sposób negatywny;

²⁸ Po jednej ofercie konkursowej wybrano w ramach: OZKS 2021 (oferta konkursowa nr 51 B2), PB 2021 (oferta konkursowa nr 51), OW 2022 (oferta konkursowa nr 30), AOOzN 2022 (oferta konkursowa nr 110), AOOzN 2023 (oferta konkursowa nr 160). Natomiast dwie oferty konkursowe wybrano w ramach PPR 2023 (nr 257 – złożoną w ramach priorytetu 1. „Kampanie” oraz nr 53 – złożoną w ramach priorytetu 2. „Kluby”).

²⁹ Próbę dobrano w sposób celowy z uwzględnieniem najwyższych kwot, o które ubiegały się (w ramach sześciu otwartych konkursów ofert) kościoły oraz związki wyznaniowe, ich osoby prawne oraz niektóre związane z nimi podmioty.

³⁰ W tym: OZKS 2021 – trzy oferty konkursowe (nr: 58, 68, 72); PB 2021 – sześć ofert konkursowych (nr: 38, 44, 52, 62, 33 B2, 44 B2); OW 2022 – trzy oferty konkursowe (nr: 14, 22, 95); AOOzN 2022 – trzy oferty konkursowe (nr: 8, 83, 93); AOOzN 2023 – cztery oferty konkursowe (nr: 97, 124, 157, 182); PPR 2023 – sześć ofert konkursowych (nr: 64, 71, 77, 129, 145, 168).

³¹ Próbę dobrano w sposób celowy z uwzględnieniem najwyższych kwot, o które ubiegały się (w ramach sześciu otwartych konkursów ofert) kościoły oraz związki wyznaniowe, ich osoby prawne oraz niektóre związane z nimi podmioty.

- oferty złożone w ramach trzech otwartych konkursów ofert: OZKS 2021, PB 2021, PPR 2023, zawierały informacje oraz deklaracje wskazane w art. 14 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego oraz były zgodne z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw pożytku publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań³²;
- oferty złożone w ramach trzech otwartych konkursów ofert: OW 2022, AOOzN 2022, AOOzN 2023, zawierały informacje wskazane w art. 14 ust. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym;
- pięć z 25 ofert konkursowych dotowano na podstawie pozytywnej oceny merytorycznej, pomimo braków formalnych. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I, str. 4-94)

W 15³³ z 25 ofert konkursowych, objętych badaniem NIK, ograniczono kwotę dotacji w stosunku do wnioskowanej (łącznie o 5023,3 tys. zł). Tylko w przypadku jednego podmiotu nastąpiła zmiana zakresu działań, tj. zrezygnowano z debaty eksperckiej oraz trzech warsztatów³⁴. Natomiast w przypadku pozostałych 14 podmiotów, zmniejszeniu uległa skala zrealizowanych działań, np.: zmniejszono koszty działań remontowych³⁵, zmniejszono liczbę osób w grupie docelowej czy wysokość kosztów pośrednich (wynagrodzenie koordynatora, wynagrodzenie kadry administracyjnej)³⁶. Jednocześnie w żadnej z 15 kart ocen, a także w korespondencji prowadzonej pomiędzy Ministerstwem a poszczególnymi 15 podmiotami, nie wskazano wprost rekomendowanych zmian w ofercie konkursowej, pomimo ograniczenia kwot dotacji. Podmioty samodzielnie decydowały o wprowadzeniu zmian w kosztorysach lub harmonogramach działań.

(akta kontroli: t. I, str. 29, 32, 52-53, 55-56, 58-69, 61-62, 64-65, 68, 70-71, 73, 78-79, 82-83, 86, 89-90, 93)

Po dokonaniu oceny wszystkich ofert konkursowych w ramach sześciu otwartych konkursów ofert, objętych badaniem NIK, sporządzono listy rankingowe złożonych ofert wraz z rekomendacją ich wyboru do przyznania dotacji (przy uwzględnieniu uzyskania największej liczby punktów), a także proponowaną kwotą dotacji. Wskazane listy wraz z proponowanymi kwotami finansowania zaakceptowali przewodniczący poszczególnych komisji konkursowych, a następnie przekazali do zatwierdzenia ówczesnej Minister, zgodnie z zarządzeniami w sprawie powołania komisji konkursowych. W trakcie kontroli NIK, nie stwierdzono modyfikacji ww. list rankingowych, po ich przedłożeniu do zatwierdzenia ówczesnej Minister. Listy podmiotów rekomendowanych do dotowania w ramach sześciu otwartych konkursów ofert, zamieszczono w BIP Ministerstwa oraz na stronie internetowej Ministerstwa³⁷.

(akta kontroli: t. I, str. 4-15, 353 – płyta DVD: folder KPS.410.5.1.2024_2_zalaczniki / foldery 1-4, folder załączniki / folder 1)

3. Ówczesna Minister zawarła umowy na realizację projektów w ramach poszczególnych sześciu otwartych konkursów ofert z 444 podmiotami (42,1% ogółu złożonych ofert konkursowych), w łącznej wysokości 267 035,2 tys. zł. Najniższa

³² Dz. U. poz. 2057; dalej: rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu ds. pożytku publicznego.

³³ Oferty konkursowe nr: 44, 52 – PB 2021; 8, 83, 93 – AOOzN 2022; 97, 124, 157, 182 – AOOzN 2023; 64, 71, 77, 129, 145, 168 – PPR 2023.

³⁴ Oferta konkursowa nr 64 – PPR 2023.

³⁵ Oferta konkursowa nr 52 – PB 2021.

³⁶ Oferty konkursowe nr: 83 – AOOzN 2022, 124 – AOOzN 2023.

³⁷ Dla: OZKS 2021 – 24 marca 2021 r., PB 2021 – 12 kwietnia 2021 r., OW 2022 oraz AOOzN 2022 – 22 grudnia 2021 r., AOOzN 2023 – 23 grudnia 2022 r., PPR 2023 – 18 kwietnia 2023 r.

wartość udzielonej dotacji wynosiła 30,0 tys. zł³⁸, a najwyższa 3000,0 tys. zł³⁹, przy średniej kwocie dotacji wynoszącej 601,4 tys. zł ramach sześciu otwartych konkursów ofert.

Na podstawie badanej przez NIK próby 25 ofert konkursowych złożonych przez podmioty związane z kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi stwierdzono, że umowy zawierano w terminie od 14 dni do 139 dni⁴⁰ od zamieszczenia w BIP Ministerstwa oraz na stronie internetowej Ministerstwa, poszczególnych list podmiotów rekomendowanych do dotowania. Najniższa wartość udzielonej dotacji wynosiła 86,0 tys. zł⁴¹, a najwyższa 2079,6 tys. zł⁴², przy średniej kwocie dotacji wynoszącej 620,5 tys. zł w ramach sześciu otwartych konkursów ofert.

(akta kontroli: t. I, str. 16-94, 353 – płyta DVD: folder załączniki / folder 3)

4. W latach 2021-2023, nie wystąpiły przypadki uwolnienia środków w ramach sześciu otwartych konkursów ofert, objętych badaniem NIK, związanych z rezygnacją z realizacji projektu lub części dotacji przez podmioty, które dotacje otrzymały.

(akta kontroli: t. I, str. 243)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Względem wszystkich sześciu ofert konkursowych⁴³ złożonych w ramach PB 2021 (dotowanych na łączną kwotę w wysokości 1258,4 tys. zł), objętych badaniem NIK, komisja konkursowa przeprowadziła ocenę ofert konkursowych złożonych w ramach PB 2021, w sposób uniemożliwiający ustalenie ewentualnych różnic w punktacji pomiędzy ocenami poszczególnych członków komisji konkursowej, co przewidywał § 2 ust. 5 regulaminu pracy komisji, stanowiący załącznik nr 4 do zarządzenia w sprawie powołania komisji konkursowej PB 2021 oraz zarządzenia w sprawie powołania dodatkowej komisji konkursowej PB 2021.

Zgodnie z ww. przywołaniem regulaminu pracy komisji, jej członkowie powinni wypełnić kartę oceny oferty (ust. 2), a w przypadku, gdy oferta została oceniona pozytywnie przez wszystkich członków komisji, ale różnica w punktacji pomiędzy ich ocenami wynosiła minimum cztery punkty, ostateczną punktację ustalał przewodniczący (ust. 5). Natomiast we wszystkich sześciu kartach oceny, poszczególni członkowie komisji konkursowej (pięć osób), nie wskazali przyznanej przez siebie indywidualnej wartości punktowej, aby przewodniczący mógł ustalić ewentualne różnice w przyznanej przez nich punktacji. Na podstawie przekazanej przez Ministerstwo dokumentacji nie było możliwe ustalenie sposobu, w jaki członkowie komisji konkursowej oceniający poszczególne oferty uzgadniali punktację przyznaną w ramach każdego z sześciu kryteriów merytorycznych, np. czy wartość wpisana w karcie oceny była wartością średnią.

³⁸ W ramach OZKS 2021.

³⁹ W ramach AOOzN 2022 oraz AOOzN 2023.

⁴⁰ Dla: PB 2021 – od 14 dni do 28 dni; OZKS 2021 – od 28 dni do 54 dni; OW 2022 – od 56 dni do 69 dni; AOOzN 2022 – 96 dni do 139 dni; AOOzN 2023 – od 66 dni do 123 dni; PPR 2023 – od 39 dni do 71 dni. W trakcie kontroli NIK nr P/23/001 oraz nr P/24/001 (dla OW 2022, AOOzN 2022, AOOzN 2023) – ówczesny Dyrektor Biura Funduszu Solidarnościowego (dalej: BFS) / Zastępca Dyrektora BON wyjaśnił, że na wydłużenie procesu podpisywania wpłynęły m.in. potrzeba aktualizacji ofert konkursowych, a następnie ich ponowna weryfikacja przed zawarciem umowy, zawieranie umów w formie papierowej (tradycyjnej), rosnąca corocznie liczba zawieranych umów, ograniczone zasoby kadrowe czy częsta rotacja pracowników.

⁴¹ Oferta konkursowa nr 78 – OZKS 2021.

⁴² Oferta konkursowa nr 97 – AOOzN 2023.

⁴³ Oferty konkursowe nr: 38, 44, 52, 62, 33 B2, 44 B2 – wszystkie złożone przez podmioty związane z kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi.

Zastępca Dyrektora Departamentu Pomocy Społecznej⁴⁴, nie udzieliła wyjaśnień w powyższym zakresie z uwagi na fakt, że przewodniczący oraz sekretarze ówczesnej komisji konkursowej nie byli już pracownikami Ministerstwa.

NIK zwraca uwagę, że zapewnienie ciągłości działania jednostek sektora finansów publicznych jest podstawowym warunkiem efektywnego funkcjonowania zarządzania na każdym poziomie organizacji państwa. Wypełnienie tego zobowiązania wiąże się wprost z przygotowaniem jednostki do odpowiedniego reagowania na zagrożenia mogące spowodować utratę jej zdolności do ciągłości działalności, np. z uwagi na fluktuację kadr czy długotrwałe absencje pracowników. Powyższe jednoznacznie wynika ze standardów kontroli zarządczej⁴⁵, zgodnie z którymi jednostka sektora finansów publicznych powinna zadbać m.in. by osoby zarządzające oraz pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności, doświadczenie pozwalające skutecznie oraz efektywnie wypełniać powierzane im zadania, a także zapewnić istnienie mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności, wykorzystując m.in. wyniki analizy ryzyka⁴⁶.

(akta kontroli: t. I, str. 181-182, 186-187, 353 – płyta DVD:
folder KPS.410.5.1.2024_4_zalaczniki / folder 2)

2. W pięciu⁴⁷ z sześciu kart oceny oferty w ramach PB 2021 (dotyczących ofert konkursowych dotowanych w łącznej kwocie w wysokości 1009,9 tys. zł), nie sporządzono opinii komisji na temat oferty, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 5 regulaminu pracy komisji, a także było działaniem nierzetelnym.

Zgodnie z § 2 ust. 5 regulaminu pracy komisji, stanowiącego załącznik nr 4 do zarządzenia w sprawie powołania komisji konkursowej PB 2021 oraz zarządzenia w sprawie powołania dodatkowej komisji konkursowej PB 2021 – członkowie komisji, wypełniają kartę oceny oferty. Natomiast we wzorze karty oceny oferty, stanowiący załącznik nr 5 do ww. zarządzeń, uwzględniono miejsce na sporządzenie opinii komisji na temat ofert, a treść regulaminu pracy komisji, nie wskazywała ewentualnych odstępstw w ich sporządzaniu.

Zastępca Dyrektora DPS, nie udzieliła wyjaśnień w powyższym zakresie z uwagi na fakt, że przewodniczący oraz sekretarz ówczesnej komisji konkursowej nie byli już pracownikami Ministerstwa.

NIK ponownie zwraca uwagę na konieczność zapewnienia ciągłości działania jednostek sektora finansów publicznych zgodnie z przywołanymi, w nieprawidłowości powyżej, standardami kontroli zarządczej.

(akta kontroli: t. I, str. 181-182, 186-187, 353 – płyta DVD:
folder KPS.410.5.1.2024_4_zalaczniki / folder 2)

3. Każda z 10 kart oceny merytorycznej⁴⁸, przeprowadzonej w ramach otwartych konkursów ofert: OW 2022, AOOzN 2022, AOOzN 2023 (dotyczących ofert konkursowych dotowanych w łącznej wysokości 12 597,9 tys. zł), nie zawierała

⁴⁴ Dalej: DPS.

⁴⁵ Pkt 2 w części A w rozdziale II oraz pkt 12 w części C w rozdziale II Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych; Dz. U. MF Nr 15 poz. 84).

⁴⁶ Zgodnie z danymi z przeprowadzonych samoocen stanu kontroli zarządczej za 2021 r., pracownicy DPS łącznie ocenili m.in. stwierdzenia: w komórkach organizacyjnych Ministerstwa zatrudniona jest odpowiednia liczba pracowników, w tym osób zarządzających, w odniesieniu do celów i zadań komórki (nr 11 w części środowisko wewnętrzne) oraz podczas nieobecności pracownika w pracy (urlop, choroba) wyznacza się zastępstwo (nr 5 w części mechanizmy kontroli), odpowiednio na 2,42 z 5,00 oraz 3,84 z 5,00.

⁴⁷ Dla ofert konkursowych nr: 38, 52, 62, 33 B2, 44 B2 – wszystkie złożone przez podmioty związane z kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi.

⁴⁸ Dla ofert konkursowych nr: 14, 22, 95 – OW 2022; 8, 83, 93 – AOOzN 2022; 97, 124, 157, 182 – AOOzN 2023 – jedna (nr 157 – AOOzN 2023) złożona przez podmiot należący do Kościoła Katolickiego, a dziewięć złożonych przez podmioty związane z kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi.

uzasadnienia dla liczby przyznanych punktów, a w siedmiu⁴⁹ z 10 kart oceny merytorycznej (dotyczących ofert konkursowych dotowanych w łącznej wysokości 8128,8 tys. zł), nie wskazano rekomendowanej kwoty dotacji, co stanowiło naruszenie poszczególnych ogłoszeń o otwartych konkursach ofert, a także było działaniem nierzetelnym.

Zgodnie ze wskazaniem w ogłoszeniach o otwartym konkursie ofert w ramach: OW 2022, AOOzN 2022 oraz AOOzN 2023, odpowiednio z: pkt 5 w rozdziale X, pkt 5 w rozdziale X, pkt 6 w rozdziale VIII – ocena merytoryczna była dokonywana przez komisję, a opinia komisji miała postać punktacji wraz z uzasadnieniem oraz propozycją kwoty dofinansowania.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁵⁰, karty oceny poszczególnych ofert konkursowych jednoznacznie wskazywały liczbę przyznanych punktów w danych kryteriach oceny, a konstrukcja pytań / kryteriów nie wymagała ich uzasadnienia.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Karta oceny oferty, w części dotyczącej oceny merytorycznej zawierała stwierdzenia, które wymagały uzasadnienia, co do przyznanej liczby punktów. Na przykład: w kryterium dotyczącym *zasadności wysokości wnioskowanych środków w stosunku do celu, rezultatów i zakresu, które obejmują wnioski*, w pkt 2, tj. *efektywność ekonomiczna zadania – adekwatność proponowanych działań, zasadność przyjętych stawek jednostkowych w odniesieniu do średnich cen rynkowych, relacje kosztów do planowanych rezultatów (2 pkt)* – nie wskazano oczekiwań dla uzyskania 1 pkt oraz 2 pkt. Spośród trzech ofert konkursowych złożonych w ramach AOOzN 2022, objętych badaniem NIK, jedna⁵¹ w ww. kryterium uzyskała 1 pkt, natomiast pozostałe dwie⁵² uzyskały po 2 pkt (z 2 pkt możliwych do uzyskania), bez wskazania stosownych uzasadnień. NIK zaznacza, że treść ogłoszeń o otwartych konkursach ofert: OW 2022, AOOzN 2022, AOOzN 2023 – nie przewidywała ewentualnych odstępstw od dokonywania uzasadnień czy wskazywania rekomendowanej kwoty dotacji, a przygotowany przez pracowników Ministerstwa wzór karty oceny oferty, zawierał stosowne miejsce do uzupełnienia, tj. *opinia komisji na temat oferty*. Powyższe zaniechania wpłynęły na obniżenie transparentności pracy poszczególnych komisji konkursowych, w tym uniemożliwiły zapoznanie się z argumentacją poszczególnych członków komisji w zakresie przyznanej liczby punktów. Jednocześnie tożsamą nieprawidłowość stwierdzono w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 26 sierpnia 2022 r. dotyczącym kontroli P/22/033 Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych⁵³.

(akta kontroli: t. I, str. 190, 193, 196-197, 208; t. II, str. 1-28, 47-66, 216-243, 286-309, 354-377, 407-430, 453-456, 496-499, 529-532, 554-557)

4. Ministerstwo skierowało do oceny merytorycznej, a następnie dotowało łącznie pięć z 25 ofert konkursowych w łącznej wysokości 1046,0 tys. zł, które nie spełniały wymagań formalnych, określonych w dokumentacji konkursowej poszczególnych konkursów ofert. Stwierdzono, że:

⁴⁹ Dla ofert konkursowych nr: 22 – OW 2022; 8, 93 – AOOzN 2022; 97, 124, 157, 182 – AOOzN 2023 – jedna (nr 157 – AOOzN 2023) złożona przez podmiot należący do Kościoła Katolickiego, a sześć złożonych przez podmioty związane z kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi.

⁵⁰ Dalej: BON.

⁵¹ Oferta konkursowa nr 83 – AOOzN 2022.

⁵² Oferty konkursowe nr: 8, 93 – AOOzN 2022.

⁵³ W trakcie przywołanej kontroli NIK – ówczesna Zastępca Dyrektora BON wyjaśniła, że brak uzasadnienia w kartach oceny ofert, wynikał z przyjętej praktyki oraz z uwagi na fakt, że prace przebiegały w szybkim tempie, a proponowane kwoty środków ustalano pod koniec prac komisji, gdy oceniono już wszystkie oferty konkursowe.

- a) trzy⁵⁴ z sześciu ofert konkursowych PPR 2023, nie zawierały niezbędnego lub szczegółowego opisu doświadczenia projektowego podmiotu, stanowiącego wymóg formalny, dotyczącego realizowanego przez oferenta w przeszłości co najmniej jednego projektu informacyjno-edukacyjnego na rzecz rodziny. Z poszczególnych opisów w ofertach konkursowych wynikało, odpowiednio, że:
- oferent⁵⁵ zrealizował projekt informacyjno-edukacyjny, obejmujący wsparciem osoby z niepełnosprawnościami oraz ich opiekunów w dostępie do oferty rekreacyjnej oraz kulturalnej, a także trzy projekty w ramach programów na rzecz aktywności osób starszych, jednak w żadnym z przywołanych projektów nie doprecyzował, które z zrealizowanych działań, dotyczyły kwestii informacyjno-edukacyjnych na rzecz rodziny;
 - oferent⁵⁶ w 2022 r. zrealizował cztery działania, tj. 1) zakup lodówki oraz pralki dla uchodźców z Ukrainy, a także dwóch generatorów prądowórczych, które przetransportowano na Ukrainę; 2) organizację konkursu plastycznego dla uczniów szkół podstawowych oraz ponadpodstawowych; 3) organizację widowiska pn. Zagłębie dla Śląska; 4) organizację warsztatów aktorskich, wokalnych, fotograficznych, realizacji video dla młodzieży, jednak w żadnym z przywołanych działań nie doprecyzował, które z zrealizowanych działań, dotyczyły kwestii informacyjno-edukacyjnych na rzecz rodziny;
 - oferent⁵⁷ zrealizował projekt skierowany do szkół ponadpodstawowych w Polsce, którego celem było wsparcie rodziców oraz młodzieży na drodze do właściwego przygotowania ich do założenia w przyszłości trwałej, szczęśliwej rodziny, zapobieganiu nietrwałym związkom i przeciwdziałaniu rozpadowi rodzin, jednak opis zrealizowanego projektu nie zawierał żadnych szczegółowych informacji dotyczących kwestii informacyjno-edukacyjnych na rzecz rodziny.

Zgodnie z pkt 1 w rozdziale II w części A regulaminu IV Otwartego Konkursu Ofert w zakresie promocji rodziny „Po pierwsze rodzina!” na rok 2023⁵⁸, tj. m.in. w ramach priorytetu 1. „Kampanie”, podmioty składające ofertę w konkursie obligatorjnie powinny wykazać doświadczenie w realizacji minimum jednego projektu informacyjno-edukacyjnego na rzecz rodziny (lit. b). Natomiast w ramach priorytetu 2. „Kluby”, podmioty składające ofertę obligatorjnie powinny wykazać działalność na rzecz rodziny w okresie nie krótszym niż trzy lata od złożenia oferty oraz wykazać doświadczenie w realizacji nie mniej niż trzech projektów informacyjno-edukacyjnych na rzecz rodziny (lit. c). Szczegółowy opis zrealizowanego wcześniej projektu, należało zamieścić w ofercie (w *Informacji o wcześniejszej działalności Oferenta*), jednocześnie istniała możliwość załączenia prezentacji, zgodnie z wytycznymi w rozdziale V. *Wytyczne do prezentacji w części C* (lit. e).

Dyrektor Departamentu Polityki Demograficznej⁵⁹ wyjaśniła, że część osób zaangażowanych w PPR 2023 nie pracowało już w Ministerstwie lub przebywało na długotrwałym zwolnieniu lekarskim, dlatego odniesienie się

⁵⁴ Oferty konkursowe nr: 71, 129, 168 – PPR 2023 – wszystkie złożone przez podmioty związane z kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi.

⁵⁵ Oferta konkursowa nr 71.

⁵⁶ Oferta konkursowa nr 129.

⁵⁷ Oferta konkursowa nr 168.

⁵⁸ Dalej: regulamin PPR 2023.

⁵⁹ Dalej: DPD.

do przyznanej liczby punktów było trudne. Jednocześnie Dyrektor DPD wskazała, że pojęcie rodziny nie było definiowane w regulaminie, przytaczając słownikowe definicje słowa „rodzina”. Zdaniem Dyrektora DPD, regulamin nie ograniczał trybu, metody oraz formy realizacji projektu informacyjno-edukacyjnego na rzecz rodziny.

NIK nie kwestionuje faktu dotyczącego fluktuacji kadr czy absencji pracowników Ministerstwa. Należy jednak wskazać, że regulamin PPR 2023 choć nie ograniczał trybu, metody oraz formy realizacji projektów informacyjno-edukacyjnego na rzecz rodziny, to wprost nakładał obowiązek doświadczenia projektowego w konkretnej dziedzinie wraz zamieszczeniem jego szczegółowego opisu w złożonej ofercie konkursowej. Pozostawienie podmiotom tak szerokiego pola interpretacyjnego, względem uznania zrealizowanych projektów za informacyjno-edukacyjny na rzecz rodziny, wpłynęło na obniżenie transparentności procesu wyłonienia dotowanych zadań publicznych.

(akta kontroli: t. I, str. 155, 158-161, 353 – płyta DVD:
folder KPS.410.5.1.2024_4_zalaczniki / folder 1)

b) dwie⁶⁰ z sześciu ofert konkursowych PB 2021 zawierały pozycje kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego, bez szczegółowego wykazania kosztów rodzajowych wraz z kosztami jednostkowymi planowanego działania, tj.:

- w pozycjach nr 1-3 kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego oferty konkursowej nr 62, przedstawiono koszty realizacji ww. pozycji bez wskazania ich kosztów jednostkowych, np. pozycja nr 3: wyposażenie 19 pokoi oraz jadalni – zakup szaf, łóżek, materacy / stołów, itp. – wskazano koszt wyposażenia jednego pomieszczenia w wysokości 2,0 tys. zł (łącznie wartość 40,0 tys. zł), bez wskazania liczby zakupionych szaf, łóżek, materacy / stołów, itp.;
- w pozycjach nr 9-14 kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego oferty konkursowej nr 33 B2, przedstawiono koszty realizacji ww. pozycji bez wskazania ich kosztów jednostkowych, np. pozycja nr 10: zakup pościeli, koców, odzieży, obuwia dla osób bezdomnych – wskazano jako jeden komplet o wartości 11,3 tys. zł, bez wskazania liczby zakupionej pościeli, koców, odzieży, obuwia dla osób bezdomnych.

Zgodnie z pkt 12 w rozdziale III (zasady wypełniania i składania ofert konkursowych) ogłoszenia o otwartym konkursie ofert w ramach programu – kosztorys w ofercie musiał być czytelny oraz logiczny, należało szczegółowo wykazać koszty rodzajowe wraz z kosztami jednostkowymi planowanego zadania. Powyższe kryterium znajdowało się w karcie oceny oferty w pkt 5 w części I. (ocena formalna oferty) – prawidłowo wyliczony kosztorys, skonstruowany w jasny i przejrzysty sposób (bez błędów rachunkowych).

Dyrektor Biura Kontroli i Audytu⁶¹, w odniesieniu do oferty konkursowej nr 62 wyjaśnił, że kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego pomimo tego, że została przedstawiona w sposób ogólny, została przedstawiona w części III oferty oraz rozpisana w sposób umożliwiający ocenę działań projektowych. Na tej podstawie komisja konkursowa dokonała oceny merytorycznej projektu. Natomiast Zastępca

⁶⁰ Oferty konkursowe nr: 62, 33 B2 – PB 2021 – wszystkie złożone przez podmioty związane z kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi.

⁶¹ Dalej: BKA.

Dyrektora DPS wyjaśniła, że w ofercie konkursowej nr 33 B2, rodzaj kosztów przedstawiono w sposób szczegółowy oraz właściwy, a rodzaj miary określony jako „komplet” stanowił prawidłową jednostkę miary.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. W obu ww. ofertach konkursowych, koszty przywołanych pozycji przedstawiono w sposób ogólny, zarówno w zestawieniu kosztów realizacji zadania publicznego (część V. oferty konkursowej), jak i w samym opisie zadania publicznego (część III. oferty konkursowej). Tak ogólne ujęcie kosztów uniemożliwia weryfikację zakupionej liczby rzeczy / przedmiotów, w tym ich kosztów jednostkowych. W ofercie konkursowej nr 62, zaplanowano wyposażenie 20 pomieszczeń, bez określenia liczby oraz rodzaju konkretnych rzeczy / przedmiotów. Natomiast w ofercie konkursowej nr 33 B2, wskazana miara, tj. komplet, nie została zdefiniowana przez oferenta. Zatem nie można stwierdzić, co wchodzi w skład kompletu ani czy wszystkie komplety zawierały ten sam rodzaj oraz liczbę rzeczy. Zdaniem NIK, tak ogólne przedstawienie planowanych kosztów, uniemożliwia późniejszą weryfikację skali zrealizowanych działań, a w konsekwencji określenie czy poniesione wydatki były zgodne z planowanymi.

(akta kontroli: t. I, str. 168-169, 180, 185, 353 – płyta DVD: folder KPS.410.5.1.2024_4_zalaczniki / folder 2)

OCENA CZĄSTKOWA

Ówczesna Minister nie zapewniła prawidłowego oraz rzetelnego procesu udzielania dotacji kościołom oraz związkom wyznaniowym, ich osobom prawnym oraz niektórym związanymi z nimi podmiotami. W przypadku każdego z sześciu badanych przez NIK otwartych konkursów ofert, stwierdzono nieprawidłowości na różnych etapach procesu wyłaniania podmiotów, którym przyznano dotacje. W konsekwencji, w ramach konkursów ofert PB 2021 oraz PPR 2023, wystąpiły przypadki zawarcia umowy oraz wypłaty środków publicznych, pomimo że złożone oferty konkursowe, nie spełniały wymagań formalnych, określonych w poszczególnej dokumentacji konkursowej.

Niezależnie od powyższego, nie stwierdzono przypadków nierównego traktowania podmiotów ze względu na ich status prawny lub powiązania z kościołami, związkami wyznaniowymi, bądź ich osobami prawnymi.

OBSZAR

2. Rozliczanie dotacji udzielonych kościołom i związkom wyznaniowym, ich osobom prawnym oraz niektórym związanym z nimi podmiotom.

Opis stanu faktycznego

1. Na podstawie badania NIK stwierdzono, że wszystkie 25 sprawozdań merytoryczno-finansowych z wykonania zadania publicznego⁶² z sześciu otwartych konkursów ofert, złożono: na właściwych formularzach⁶³, we właściwej formie (w wersji papierowej lub elektronicznej) oraz we właściwym terminie (30 dni od zakończenia realizacji zadania publicznego).

Na podstawie informacji zawartych przez podmioty w ww. sprawozdaniach stwierdzono, że osiągnięto zakładane cele oraz efekty realizowanych zadań publicznych, określonych w dotowanych ofertach konkursowych.

(akta kontroli: t. I, str. 17-18, 20-21, 23-24, 26-27, 29, 32, 35-36, 38, 41, 44, 47, 50, 53, 56, 59, 62, 65, 68, 71, 75, 80, 84, 87, 91, 94, 353 – płyta DVD: folder KPS.410.5.1.2024_3_zalaczniki)

W ramach monitoringu realizacji zadania publicznego, tylko w ramach PPR 2023, każdorazowo zobowiązano podmioty do przedstawienia informacji na temat stanu

⁶² Dalej: sprawozdanie.

⁶³ Dla: OZKS 2021, PB 2021, PPR 2023 – zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu ds. pożytku publicznego.

realizacji ww. zadania oraz zaprezentowania osiągniętych rezultatów. W tym celu, pracownicy Ministerstwa, wzywali drogą elektroniczną podmioty⁶⁴ do udokumentowania wykonania zadania publicznego w dotowanej ofercie konkursowej, poprzez udzielenie odpowiedzi na pytania kwestionariusza oraz przekazania stosownej dokumentacji potwierdzającej ich treść. Ministerstwo zatwierdziło rozliczenie dotacji jednego z sześciu podmiotów, pomimo powzięcia informacji o braku osiągnięcia zaplanowanego w ofercie konkursowej rezultatu. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I, str. 134-135, 353 – płyta DVD: folder KPS.410.5.1.2024_6_zalaczniki / folder 2)

Zgodnie z dokumentacją konkursową, do zadań BKA, należała kontrola wybranych podmiotów realizujących zadania publiczne w zakresie oceny prawidłowości wykonania umów zawartych z ówczesną Minister.

Natomiast zgodnie ze sprawozdaniami z działalności kontrolnej BKA, w latach 2021-2023, w ramach sześciu objętych badaniem NIK otwartych konkursów ofert, przeprowadzono jedynie dwie kontrole podmiotów, które otrzymały dotacje w ramach OZKS 2021⁶⁵.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora BKA, roczne plany kontroli na dany rok przygotowywane są na podstawie zgłoszeń komórek merytorycznych oraz analizy ryzyka tworzonej przez BKA, z uwzględnieniem m.in.: kwoty dotacji, priorytetów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, nieprawidłowości występujących w poprzednich edycjach programów resortowych, analizy skarg oraz wniosków. W wyniku przeprowadzonej analizy ryzyka, a także przy uwzględnieniu zasobów kadrowych Ministerstwa, wskazano do kontroli programy o wyższym ryzyku. Dyrektor BKA zauważył, że planowanie odbywa się z uwzględnieniem trzech ostatnich lat, więc programy w ramach edycji 2022 będą brane pod uwagę w analizie ryzyka przy planowaniu kontroli na 2025 r.

(akta kontroli: t. I, str. 96, 229, 353 – płyta DVD: folder KPS.410.5.1.2024_18_zalaczniki / folder 1)

2. W ramach sześciu badanych konkursów ofert Ministerstwo wezwało łącznie 76 podmiotów⁶⁶ do zwrotu środków, w przypadku niewykorzystania dotacji w pełnej wysokości oraz niezwrócenia jej przez podmiot w określonym w umowie terminie. Na ich podstawie zwrócono stosowne środki w łącznej wysokości 507,1 tys. zł. Spośród wezwanych podmiotów, dwa zaliczały się do kościołów. Wobec żadnego z 76 podmiotów nie wszczęto postępowania administracyjnego mającego na celu wydanie decyzji nakazującej zwrot środków z dotacji.

W badanej przez NIK próbie 25 ofert konkursowych stwierdzono, że Ministerstwo wezwało do dokonania ww. zwrotów dwa podmioty⁶⁷, które zwróciły stosowne środki w łącznej wysokości 27,6 tys. zł⁶⁸.

(akta kontroli: t. I, str. 353 – płyta DVD: folder KPS.410.5.1.2024_3_zalaczniki, folder KPS.410.5.1.2024_12_zalaczniki)

3. W latach 2021-2023, w ramach: OZKS 2021, PB 2021, AOOzN 2023, PPR 2023, zatwierdzono łącznie 135 sprawozdań ze 317 sprawozdań (42,6%), w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp. Pozostałe 182 z 317 sprawozdań (57,4%) złożonych w ramach: AOOzN 2023, PPR 2023, zatwierdzono z przekroczeniem terminu lub do zakończenia kontroli NIK (22 listopada 2024 r.), nie zatwierdzono ich wcale. Ponadto

⁶⁴ Dla ofert konkursowych nr: 64, 71, 77, 129, 145, 168 odpowiednio: 16 listopada 2023 r., 21 listopada 2023 r., 3 grudnia 2023 r., 5 grudnia 2023 r., 3 listopada 2023 r., 31 października 2023 r.

⁶⁵ Gmina Drohiczyn; Stowarzyszenie Pomocy „Arka Noego”.

⁶⁶ 32 w ramach AOOzN 2022, dziewięć w ramach OW 2022, 22 w ramach AOOzN 2023, 13 w ramach PPR 2023.

⁶⁷ Wezwania z: 5 września 2023 r., znak: BFS-I.82.13.49.2023.AB (AOOzN 2022), 15 lutego 2024 r., znak: BPD-II.820.10.2024.AB (PPR 2023).

⁶⁸ Zwrot z: 12 września 2023 r. w wysokości 27,5 tys. zł (AOOzN 2022), 28 lutego 2024 r. w wysokości 0,1 tys. zł (PPR 2023).

w programie AOOzN 2023 wskazano, że akceptacja sprawozdań złożonych przez realizatorów nastąpi w terminie do 30 kwietnia 2024 r. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

NIK odstąpiła od formułowania nieprawidłowości, dotyczącej zatwierdzenia łącznie 124 sprawozdań złożonych w ramach: OW 2022, AOOzN 2022 (97,6% złożonych sprawozdań w obu programach), z przekroczeniem 30-dniowego terminu, ponieważ ww. nieprawidłowość stwierdzono w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 24 kwietnia 2023 r. dotyczącym kontroli P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach: 31 – Praca i 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz wykonanie w 2022 r. planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego⁶⁹.

(akta kontroli: t. I, str. 353 – płyta DVD: folder KPS.410.5.1.2024_3_zalaczniki, folder KPS.410.5.1.2024_7_zalaczniki / folder 2)

Zgodnie z § 4 ust. 1 zarządzenia nr 39 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie nadzoru i kontroli wykorzystania i rozliczania dotacji celowych⁷⁰, w przypadku zatwierdzenia sprawozdania komórka merytoryczna przekazuje komórce właściwej do spraw finansowych informację o zatwierdzeniu sprawozdania, w terminie do pięciu dni od jego zatwierdzenia, sporządzoną według wzoru określonego w załączniku do przywołanego zarządzenia. W ramach: OW 2022, AOOzN 2022, AOOzN 2023, powyższe informacje przekazywano z naruszeniem terminu określonego w zarządzeniu w sprawie nadzoru. Opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I, str. 353 – płyta DVD: folder KPS.410.5.1.2024_14_zalaczniki, folder KPS.410.5.1.2024_15_zalaczniki / foldery 1-2, folder załączniki / folder 2)

Do zadań ówczesnej Minister, zgodnie z: OW 2022, AOOzN 2022, AOOzN 2023, należało sporządzenie sprawozdania zbiorczego⁷¹. Do dnia zakończenia kontroli NIK, nie sporządzono żadnego z trzech sprawozdań zbiorczych. Opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I, str. 190, 198)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ministerstwo zatwierdziło 1 marca 2024 r. rozliczenie dotacji (w wysokości 450,0 tys. zł) udzielonej na realizację zadania publicznego na podstawie oferty konkursowej nr 145⁷² w ramach PPR 2023 pomimo tego, że dotowany podmiot nie osiągnął rezultatów założonych przez siebie w ww. ofercie konkursowej.

W pkt 6. *Dodatkowe informacje dotyczące rezultatów realizacji zadania publicznego* w ofercie konkursowej nr 145, założono: uzyskanie przez uczestników zadania informacji dotyczącej wartości społecznych małżeństwa, relacji kobiety i mężczyzny, przygotowanie do roli życia w małżeństwie i realizacja się w procesie wychowawczym (wartość docelowa 550 000); zapewnienie wiedzy nakierowanej na rozwój w związku małżeńskim (wartość docelowa 550 000); promowanie pozytywnego wizerunku małżeństwa, jako związku kobiety i mężczyzny (wartość docelowa 550 000); zwiększenie świadomości roli małżonków w wychowaniu dzieci, nieodkładaniu decyzji o macierzyństwie oraz mierzeniu się z codziennymi problemami w kontekście powyższych decyzji życiowych (wartość docelowa 550 000). Prawidłowość wykonania zadania monitorował koordynator projektu.

⁶⁹ W trakcie przywołanej kontroli NIK – ówczesny Dyrektor BFS wyjaśnił, że nieterminowość w akceptacji sprawozdań wynikała w szczególności z ograniczonej kadry pracowniczej, a także intensyfikacji realizowanych zadań.

⁷⁰ Dz. Urz. MRiPS poz. 42, ze zm., dalej: zarządzenie w sprawie nadzoru.

⁷¹ Odpowiednio: pkt 5 w rozdziale X, pkt 5 w rozdziale X oraz pkt 6 w rozdziale XI.

⁷² Organizacja pozarządowa związana z Kościołem Katolickim.

W ramach monitoringu realizacji zadania publicznego, pracownik DPD, wezwał oferenta do przedstawienia informacji na temat stanu realizacji zadania oraz zaprezentowania osiągniętych rezultatów. W odpowiedzi podmiot przekazał zestawienie, w którym powołał się jedynie na wyniki badań oglądalności przeprowadzone w 2018 r., które przywołał w złożonej ofercie konkursowej, a także przekazał raport poemisyjny, dotyczący liczby unikalnych użytkowników, którzy wyświetlili treści przygotowane w ramach dotowanego zadania publicznego na portalach społecznościowych Facebook oraz Instagram od 1 lipca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. w łącznej liczbie 123 884.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor DPD, podmiot przekazał raport poemisyjny z wyświetleń zrealizowanych materiałów. Wskazała, że zgodnie z treścią części III wzoru oferty stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu ds. pożytku publicznego – opis zakładanych rezultatów należało wskazać w pkt 5 w części III oferty, a ewentualnie mierniki rezultatu (w tym sposób mierzenia ich osiągnięcia) w pkt 6 w części III oferty. Zdaniem Dyrektora DPD, kontrola spełniania rezultatów zadania mogła być prowadzona wyłącznie pod kątem spełnienia ww. rezultatów opisanych w ofercie, a regulamin PPR 2023 czy przepisy ww. rozporządzenia nie przewidywały obowiązku wykonania badań potwierdzających osiągnięcie rezultatu.

NIK nie kwestionuje faktu, że regulamin PPR 2023 czy przepisy rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu ds. pożytku publicznego, nie nakładały obowiązku wykonywania badań potwierdzających osiągnięcie założonych rezultatów. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z art. 44 ust. 3 ufp – wydatki publicznego powinny być dokonywane w sposób celowy oraz oszczędny, z zachowaniem zasad m.in. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod oraz środków służących osiągnięciu założonych celów. Mając na uwadze, że podmiot samodzielnie założył w pkt 6 w części III oferty konkursowej ww. wartości docelowe na poziomie 550 000, to na żądanie Ministerstwa powinien udowodnić ich osiągnięcie.

(akta kontroli: t. I, str. 89-91, 156-157, 162, 353 – płyta DVD:
folder KPS.410.5.1.2024_6_zalaczniki / folder 2, folder KPS.410.5.1.2024_8_zalaczniki)

2. Ministerstwo zatwierdziło 182 sprawozdania (57,4%), z przekroczeniem terminu, lub nie zatwierdziło ich wcale (do zakończenia kontroli NIK), co stanowiło naruszenie terminu określonego w art. 152 ust. 2 ufp, zgodnie z którym zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej lub dysponenta środków, o których mowa w art. 127 ust. 2 ufp, rozliczenie dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia.

Stwierdzono, że:

- a) 140 ze 146 sprawozdań w ramach AOOzN 2023 – nie zatwierdzono w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp, przy przekroczeniu terminu wynoszącym od 8 dni do 246 dni – średnio termin określony w przywołanym przepisie przekroczone o 107 dni, a do zakończenia kontroli NIK, sześciu sprawozdań, nie zatwierdzono wcale; ponadto w pkt 5 w rozdziale XI programu AOOzN 2023 przyjęto termin akceptacji sprawozdań złożonych przez realizatorów wykraczający poza 30-dniowy termin określony w art. 152 ust. 2 ufp, tj. do 30 kwietnia 2024 r.

Zastępca Dyrektora BON nie zgodził się ze stwierdzeniem, że w 140 przypadkach przekroczone termin określony w art. 152 ust. 2 ufp ze względu na fakt, że środki Funduszu Solidarnościowego nie podlegają wskazanemu przepisowi, a zasady dotyczące monitoringu,

sprawozdawczości oraz kontroli, ówczesna Minister, określiła w treści poszczególnych programów resortowych. Natomiast w przypadku sześciu podmiotów, których sprawozdań nie zatwierdzono, trwała dalsza analiza oraz wyjaśnienia ze względu na wątpliwości dotyczące prawidłowości realizowanych przed te podmioty działań.

NIK nie podziela argumentacji Zastępcy Dyrektora BON. Fundusz Solidarnościowy jest państwowym funduszem celowym, co wprost wynika z art. 1 ust. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym. W art. 127 ust. 2 pkt 3 ufp wskazano, że dotacjami celowymi są środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty ze środków przekazywanych przez m.in. państwowe fundusze celowe. Konsekwencją przywołanego przepisu prawa jest konieczność uznania za dotacje celowe wszelkich środków wypłacanych z tych funduszy, w tym Funduszu Solidarnościowego, niezależnie od faktu, że w ustawach powołujących dany fundusz celowy płatności te zostały nazwane w inny sposób. W związku z powyższym, do środków tych mają zastosowanie przepisy ufp w tym zakresie, który nie został uregulowany w przepisach prawa ustawy szczególnej – ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

Ustawa o Funduszu Solidarnościowym określa m.in. przeznaczenie środków z niego pochodzących, tryb naboru, sposób przekazania środków, jednakże nie wskazuje terminu, w jakim podmiot udzielający dotacje jest zobowiązany do jej rozliczenia. BON udzielając dotacji w ramach programów resortowych finansowanych ze środków Funduszu Solidarnościowego powinien więc przestrzegać terminów rozliczeń wynikających z art. 152 ust. 2 ufp, wobec nieokreślenia ich w ustawie o Funduszu Solidarnościowym. Terminy wyznaczane w poszczególnych programach resortowych nie mogą mieć zatem pierwszeństwa nad przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

(akta kontroli: t. I, str. 189, 192, 197-198, 201, 203-205, 353 – płyta DVD: folder KPS.410.5.1.2024_3_zalaczniki)

- b) 35 z 59 sprawozdań w ramach PPR 2023 – nie zatwierdzono w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp, przy przekroczeniu terminu wynoszącym od 2 dni do 64 dni – średnio termin określony w przywołanym przepisie przekroczone o 25 dni, a do zakończenia kontroli NIK, jednego sprawozdania, nie zatwierdzono wcale.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor DPD, w ocenie Ministerstwa bieg 30-dniowego terminu wynikający z art. 152 ust. 2 ufp rozpoczyna się od dnia przedstawienia przez odbiorcę dotacji sprawozdania kompletnego oraz wolnego od błędów, tj. w formie umożliwiającej zatwierdzenie rozliczenia dotacji. Wskazała również, że prowadzona na etapie rozliczania dotacji każdorazowa korespondencja z podmiotem, w zakresie składanych niezbędnych wyjaśnień oraz informacji, przerywa bieg 30-dniowego terminu. Natomiast ewentualnie składane korekty sprawozdań, wszczynają bieg tego terminu na nowo.

NIK nie podziela również argumentacji Dyrektor DPD. Termin zatwierdzenia rozliczenia dotacji w sposób jednoznaczny określono w art. 152 ust. 2 ufp, a zadaniem organu jest każdorazowe dochowanie tego terminu. Ustawodawca nie przewidywał przerwania biegu 30-dniowego terminu rozliczenia dotacji w żadnym przypadku, jak również nie odnosił go do kompletności rozliczenia przedstawionego przez dotowany podmiot.

(akta kontroli: t. I, str. 217, 221-224, 353 – płyta DVD: folder KPS.410.5.1.2024_3_zalaczniki)

3. BON⁷³ nie przekazywał do Departamentu Budżetu⁷⁴ informacji o zatwierdzeniu poszczególnych rozliczeń dotacji w ramach: OW 2022, AOOzN 2022, AOOzN 2023, w terminie pięciu dni od ich zatwierdzenia, co stanowiło naruszenie odpowiednio § 4 ust. 1 oraz ust. 2 zarządzenia w sprawie nadzoru.

W ramach:

- OW 2022: informacja o zatwierdzeniu rozliczeń została w 53 z 54 przypadków przekazana z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 142 dni;
- AOOzN 2022: informacja o zatwierdzeniu rozliczeń została w 107 ze 111 przypadków przekazana z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 149 dni;
- AOOzN 2023: informacja o zatwierdzeniu rozliczeń została w 149 ze 157 przypadków przekazana z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 239 dni.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora BON, informacje o zatwierdzeniu sprawozdania z wykorzystania dotacji celowej były przekazywane przez BFS, a następnie BON, do DB, pomimo tego, że środki z Funduszu Solidarnościowego nie są dotacjami celowymi, w rozumieniu art. 127 ufp. Zarządzenie to nie odnosi się wprost do środków Funduszu Solidarnościowego, jednak załącznik do zarządzenia w sprawie nadzoru był wykorzystywany celem informowania DB o rozliczeniu sprawozdań.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Jak wskazano w opisie nieprawidłowości nr 2, środki Funduszu Solidarnościowego są dotacjami celowymi w rozumieniu art. 127 ufp, tym samym każdorazowo w terminie pięciu dni, DB powinien otrzymywać informację o dokonaniu zatwierdzenia rozliczenia przez komórkę merytoryczną odpowiedzialną za udzielenie dotacji. Dodatkowo podkreślenia wymaga również fakt, że zarządzenie w sprawie nadzoru zostało zmienione zarządzeniem nr 21 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie sposobu nadzoru i kontroli wykorzystania i rozliczenia środków przekazanych na realizację zadań publicznych⁷⁵, które weszło w życie 4 czerwca 2024 r., nałożyło tożsame obowiązki na komórki merytoryczne Ministerstwa w zakresie informowania DB, doprecyzowując przy tym, że zarządzenie to odnosi się do dotacji celowych w rozumieniu ufp, ale też m.in. do środków z Funduszu Solidarnościowego przekazywanych w ramach programów resortowych.

(akta kontroli: t. I, str. 198, 205, 353 – płyta DVD: folder KPS.410.5.1.2024_14_zalaczniki, folder KPS.410.5.1.2024_15_zalaczniki / foldery 1-2)

4. Ówczesna Minister nie sporządziła sprawozdania zbiorczego z realizacji programów resortowych: OW 2022, AOOzN 2022, AOOzN 2023 – w terminach odpowiednio do 31 maja roku następnego po ich zakończeniu – w przypadku OW 2022, AOOzN 2022 oraz 30 czerwca 2024 r. – w przypadku AOOzN 2023.

Powyższy obowiązek nakładał na ówczesną Minister, odpowiednio: pkt 5 w rozdziale X, pkt 5 w rozdziale X oraz pkt 6 w rozdziale XI programów resortowych: OW 2022, AOOzN 2022, AOOzN 2023.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora BON, w programach resortowych nie został określony wzór sprawozdania zbiorczego, a tym samym nie narzucono formy / zakresu takiego dokumentu. W związku z powyższym przyjęto, że funkcję sprawozdań zbiorczych z realizacji programów będą pełnić opracowywane dokumenty, np. informacja o zatwierdzeniu sprawozdania z wykorzystania dotacji celowej.

⁷³ Wcześniej BFS.

⁷⁴ Dalej: DB.

⁷⁵ Dz. Urz. MRPIPS poz. 21.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Obowiązek sporządzania informacji o zatwierdzeniu sprawozdania z wykorzystania dotacji celowej, wprowadzono zarządzeniem w sprawie nadzoru, w celu zapewnienia DB każdorazowej informacji o zatwierdzeniu rozliczenia dotacji celowej, aby dokonać jej ujęcia w księgach rachunkowych Ministerstwa. Należy podkreślić, że obowiązek ten dotyczył wszystkich departamentów Ministerstwa udzielających dotacji celowych, a nie wyłącznie BON. Zdaniem NIK, wskazanego przez Zastępcę Dyrektora BON dokumentu nie można uznać za sprawozdanie zbiorcze z realizacji ww. programów resortowych, ponieważ nie zawierał żadnych danych podsumowujących, np. liczby beneficjentów, którzy otrzymali wsparcie w ramach dotowanych projektów, a zawierał jedynie informacje dotyczące terminów złożenia sprawozdań przez poszczególne podmioty oraz ich zatwierdzenia przez dysponenta środków. Brak określenia wzoru sprawozdania zbiorczego w ww. programach resortowych, nie stanowiło uzasadnienia dla odstąpienia od jego sporządzenia, w związku z faktem, iż ówczesna Minister zobowiązała się do opracowania takich dokumentów w określonych terminach.

(akta kontroli: t. I, str. 190, 193-194, 198, 205)

OCENA CZĄSTKOWA

Dotowane w latach 2021-2023, podmioty kościelne, związki wyznaniowe, ich osoby prawne oraz niektóre związane z nimi podmioty, poza jednym przypadkiem, osiągały zakładane cele oraz rezultaty planowanych działań, zgodnie z przedkładanymi rozliczeniami dotacji. Ówczesna Minister, w latach 2021-2023, nie rozliczała jednak prawidłowo oraz rzetelnie udzielonych dotacji, o czym świadczy skala stwierdzonej nieprawidłowości, dotyczącej przekroczenia określonego w art. 152 ust. 2 ufp 30-dniowego terminu rozliczenia rzeczowo-finansowego udzielonej dotacji w przypadku czterech z sześciu badanych przez NIK otwartych konkursów ofert. W przypadku otwartych konkursów ofert realizowanych przez BON, nie przekazywano do DB, w terminie określonym w zarządzeniu w sprawie nadzoru, informacji o zatwierdzeniu rozliczeń dotacji.

Ministerstwo sprawowało ograniczony nadzór nad prawidłowością realizacji dotowanych zadań publicznych, przeprowadzając, w okresie objętym kontrolą NIK, tylko dwie kontrole jednostkowe podmiotów, którym udzielono dotacji w ramach sześciu objętych badaniem otwartych konkursów ofert.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Dokonanie ponownego rozliczenia dotacji udzielonej podmiotowi, na podstawie oferty konkursowej nr 145 w ramach PPR 2023, w związku z nieosiągnięciem przez ten podmiot założonych rezultatów we wskazanej ofercie konkursowej.
2. Opracowanie formy oraz zakresu danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań zbiorczych z realizacji kolejnych edycji OW oraz AOOzN.

Z uwagi na charakter pozostałych stwierdzonych nieprawidłowości, a także w związku z zakończeniem poszczególnych edycji sześciu objętych badaniem otwartych konkursów ofert, NIK nie formułuje wniosków pokontrolnych w pozostałym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, grudzień 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

.....
podpis