



Ze j będziWICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MICHAŁ JĘDRZEJCZYK

KRR.410.5.1.2024

Pan
Czesław Siekierski
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 7/2025 Kolegium NIK z dnia 19 lutego 2025 r.

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 Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW lub Ministerstwo), ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Siekierski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: Grzegorz Puda Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r., Henryk Kowalczyk Wiceprezes Rady Ministrów Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 26 października 2021 r. do 6 kwietnia 2023 r., Robert Telus Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 6 kwietnia 2023 r. do 27 listopada 2023 r., Anna Gembicka Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. (akta kontroli str. 31-36)
Zakres przedmiotowy kontroli	Zakres oraz źródła finansowania ze środków publicznych kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów, a także realizacja zadań Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r., z uwzględnieniem działań wcześniejszych i późniejszych, mających związek z kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Katarzyna Wysocka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/48/2024 z 9 września 2024 r. 2. Monika Kajak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/62/2024 z 3 października 2024 r. 3. Katarzyna Goławska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/49/2024 z 9 września 2024 r. (akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ramach realizowanych zadań finansowano kościoły i inne związki wyznaniowe oraz niektóre związane z nimi podmioty. W latach 2021–2023 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonało wydatków w łącznej wysokości 3868,3 tys. zł w ramach działalności informacyjno-promocyjnej i edukacyjnej. Źródłem finansowania był plan wydatków bieżących budżetu państwa części 32 – Rolnictwo.
--------------	--

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Badaniem objęto próbę wydatków w wysokości 196,2 tys. zł, w tym kwota 80,7 tys. zł została wydatkowana prawidłowo.

Stwierdzono nieprawidłowości w wydatkach w wysokości 115,5 tys. zł dotyczące:

- realizacji działań informacyjno-promocyjnych i wydatkowania kwoty 61,5 tys. zł na ten cel przez Departament Pomocy Technicznej w MRiRW, jako niewłaściwy do wykonania ww. zadań. Było to niezgodnie z § 17 ust. 2 zarządzenia nr 38 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 października 2022 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur dotyczących systemu reform i inwestycji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności³. Ponadto nierzetelnie zaplanowano realizację tych wydatków ponieważ w umowie z kościelną osobą prawną na ww. działania nie określono celu jaki powinien być osiągnięty, jak również nie określono miernika skuteczności realizacji tego celu,
- wydatkowania kwoty 54 tys. zł z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ i na działania informacyjno-promocyjne zlecane parafiom rzymskokatolickim oraz fundacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

W latach 2021–2023 Ministerstwo dokonało wydatków bieżących na rzecz 23 kościelnych osób prawnych⁵ w kwocie 871,7 tys. zł oraz dziewięciu podmiotów z nimi związanych⁶ w wysokości 2996,6 tys. zł, tj. łącznie 3868,3 tys. zł. Wydatki te dotyczyły Kościoła Katolickiego oraz niektórych podmiotów z nim związanych i zostały poniesione ze środków budżetu państwa części 32 – Rolnictwo.

Kwota ww. wydatków przeznaczona została na pokrycie kosztów usług działań informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych zleconych przez MRiRW ww. podmiotom i w poszczególnych latach wyniosła:

- w 2021 r. – 1429 tys. zł, z tego 88,5 tys. zł poniesiono na rzecz kościelnych osób prawnych i 1340,5 tys. zł na rzecz podmiotów z nimi związanych,
- w 2022 r. – 1215,2 tys. zł, z tego 462 tys. zł poniesiono na rzecz kościelnych osób prawnych i 753,2 tys. zł na rzecz podmiotów z nimi związanych,
- w 2023 r. – 1224,1 tys. zł, z tego 321,2 tys. zł poniesiono na rzecz kościelnych osób prawnych i 902,9 tys. zł na rzecz podmiotów z nimi związanych.

³ Dz. Urz. MRiRW poz. 59, ze zm. – uchylone z dniem 4 października 2024 r.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

⁵ Parafia Rzymskokatolicka pod wezwaniem Najświętszej Maryi Panny Królowej Pokoju w Kicinach, Parafia Rzymskokatolicka pod wezwaniem Świętego Jana Chrzciciela w Szwelicach, Parafia Rzymskokatolicka pod wezwaniem Świętej Katarzyny w Nasielsku, Parafia Rzymskokatolicka pod wezwaniem Świętego Krzyża w Warszawie, Parafia Rzymskokatolicka pod wezwaniem Świętego Leonarda w Łopacinie, Parafia Rzymskokatolicka pod wezwaniem Świętej Małgorzaty w Zatorach, Parafia Rzymskokatolicka pod wezwaniem Świętego Rocha w Gzach, Katolickie Radio Podlasie – Diecezja Siedlecka, Katolickie Radio Zamość, Katolicka Rozgłośnia Diecezji Pelplińskiej „Radio Głos”, Prowincja Braci Mniejszych Konwentualnych – Radio Niepokalanów, Radio DOXA – Diecezja Opolska, „Radio i” Diecezji Białostockiej, Radio Nadzieja – Diecezja Łomżyńska, Radio RDN – Diecezja Tarnowska, Radio Warszawa – Diecezja Warszawsko-Praska, Radio Victoria – Diecezja Łowicka, „Via” Katolickie Radio Rzeszów, Instytut Gość Media, Instytut NIEDZIELA, Pracownia Klasztoru Sióstr Karmelitanek Bosych, Prowincja Braci Mniejszych Konwentualnych, Wydawnictwo Duszpasterstwa Rolników.

⁶ Fundacja Dar dla Potrzebujących, Fundacja Lux Veritatis, Fundacja Profeto, Johanneum - Grupa Medialna Archidiecezji Wrocławskiej, Katolickie Radio Rodzina, Katolickie Radio Diecezji Płockiej, Katolickie Radio FIAT – Archidiecezja Częstochowska, Radio eM Kielce – Diecezja Kielecka, Święty Wojciech Dom Medialny Sp. z o.o., Tygodnik Niedziela.

Wydatki na rzecz kościelnych osób stanowiły w 2021 r. – 0,5% wydatków ogółem MRiRW poniesionych na działania informacyjno-promocyjne, w 2022 r. – 2,2% tych wydatków i w 2023 r. – 1,2%.

Wydatki poniesione w 2021 r. na rzecz podmiotów związanych z Kościołem Katolickim stanowiły – 7,7% wydatków ogółem MRiRW poniesionych na działania informacyjno-promocyjne, w 2022 r. – 3,6% tych wydatków i w 2023 r. – 3,3%.

Wydatki ponoszone były na rzecz katolickich rozgłośni radiowych (3217,6 tys. zł), wydawców prasowych i podmiotów medialnych (435,7 tys. zł), fundacji (130 tys. zł), parafii (44 tys. zł), zakonów (41 tys. zł).

Ministerstwo nie zatrudniało kapelanów, a także nie stosowało ulg w spłacie należności, w tym umorzeń, odroczeń lub rozłożenia należności na raty wobec kościelnych osób prawnych i niektórych podmiotów z nimi związanych.

(akta kontroli str. 7-27, 37-44, 246-249, 289-296, 1097-1098)

Szczegółowym badaniem objęto próbę 19 wydatków budżetu państwa w łącznej wysokości 196,2 tys. zł, tj. 5,1% wydatków poniesionych na kościelne osoby prawne i niektóre podmioty z nimi związane w latach 2021–2023 na działalność informacyjno-promocyjną.

Wydatki ujęte były w planie finansowym poszczególnych komórek organizacyjnych oraz dokonywano ich zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami dotyczącymi zamówień publicznych⁷, a płatności realizowano terminowo, w tym zgodnie z zawartymi umowami. Przedstawiciele MRiRW zawierający umowy posiadali upoważnienia do ich podpisania. W badanej próbie nie wystąpiły należności przeterminowane. Nie stwierdzono nieprawidłowości w wydatkowaniu kwoty 80,7 tys. zł. Nieprawidłowości dotyczące wydatków na łączną kwotę 115,5 tys. zł (tj. 58,9% kwoty badanej próby) opisano poniżej, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 62-68, 250-273, 330-380, 545-547, 1043-1049, 1093-1096)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Realizowanie działań informacyjno-promocyjnych dotyczących Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności przez komórkę organizacją MRiRW (Departament Pomocy Technicznej – dalej: DPT) niewłaściwą do wykonania ww. działań. Było to niezgodnie z § 17 ust. 2 zarządzenia nr 38 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 października 2022 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur dotyczących systemu reform i inwestycji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Departament Pomocy Technicznej wydatkował w 2022 r. kwotę 61,5 tys. zł na przeprowadzenie działań informacyjno-promocyjnych podczas konferencji organizowanej przez Wydawnictwo Duszpasterstwa Rolników pn. „Krajowy plan odbudowy – korzyści i możliwości dla polskiego rolnictwa”⁸. Zgodnie z § 17 ust. 2 ww. zarządzenia za prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących planu rozwojowego (dalej: KPO) odpowiada Departament Komunikacji

⁷ Zarządzenie nr 9 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 maja 2020 r. w sprawie zasad i trybu postępowania w procesie udzielania zamówień w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ze zm., zarządzenie nr 7 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie organizacji udzielania zamówień i dokonywania zakupów w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ze zm.

⁸ Umowa z 23 listopada 2022 r., znak: BFN.PT.131.2022 zawarta pomiędzy MRiRW a Wydawnictwem Duszpasterstwa Rolników.

i Promocji (dalej: DKP) we współpracy z Departamentem Strategii i Rozwoju (dalej: DSR). Zarządzenie to nie określa w tym obszarze zadań dla DPT.

Zgodę na realizację powyższych działań przez Departament Pomocy Technicznej wyraził ówczesny Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który na tę okoliczność wyjaśnił m.in., że działania dotyczące KPO, Ministerstwo prowadziło w różnych miejscach i we współpracy z wieloma podmiotami, w tym z Wydawnictwem Duszpasterstwa Rolników. Wyjaśnił również, że współpraca z wydawnictwem wydającym Kalendarz Rolników, którego odbiorcą jest kilkadziesiąt tysięcy odbiorców była dla MRiRW skutecznym sposobem przekazywania informacji dla rolników.

W sprawie zlecenia działań, Dyrektor DPT wyjaśniła, że zawarcie ww. umowy wynikało z § 11 Regulaminu wewnętrznego Departamentu Pomocy Technicznej, który określa zakres współpracy pomiędzy Departamentem a DKP.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że środki wydatkowane w kwocie 61,5 tys. zł dotyczyły działań informacyjno-promocyjnych związanych z KPO, a za działania te odpowiadał DKP we współpracy z DSR zgodnie z § 17 ust. 2 zarządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 3 października 2022 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur dotyczących systemu reform i inwestycji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. W zarządzeniu tym nie określono zadań dla DPT w tym obszarze. W regulaminie organizacyjnym MRiRW oraz regulaminie wewnętrznym również nie zostały nałożone na DPT zadania dotyczące KPO.

Nierzetelnie zaplanowano także realizację wydatków w kwocie 61,5 tys. zł na przeprowadzenie działań informacyjno-promocyjnych podczas ww. konferencji, gdyż w umowie zawartej z Wydawnictwem Duszpasterstwa Rolników, nie określono celu jaki powinien być osiągnięty, jak również nie określono miernika skuteczności realizacji tego celu. Uniemożliwiło to dokonanie oceny efektywności przeprowadzonych działań informacyjno-promocyjnych, w tym zakresie ich późniejszej ewaluacji.

Dyrektor DPT wyjaśniła, że Departament Pomocy Technicznej jako realizujący działania promocyjne, które są ciągłe i długofalowe, nie ma możliwości określania mierników oraz celów w każdej jednostkowej umowie, a głównym celem działań informacyjno-promocyjnych jest popularyzacja wiedzy.

Najwyższa Izba Kontroli nie neguje stwierdzenia, że celem działań informacyjno-promocyjnych jest popularyzacja wiedzy. Jednakże, aby dokonać ewaluacji działań w wymiarze długookresowym należy określić miernik i wyznaczyć cel do osiągnięcia, które mają służyć ocenie efektywności podejmowanych działań, a w konsekwencji efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych przeznaczonych na zadania informacyjno-promocyjne.

(akta kontroli str. 66-101, 228-245, 250-273, 303-380, 529-542, 1050-1065, 1093-1096, 1099)

2. Wydatkowanie kwoty 54 tys. zł z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych na działania informacyjno-promocyjne zlecane parafiom rzymskokatolickim oraz fundacji⁹.

⁹ Wydatki dotyczyły następujących parafii rzymskokatolickich: pw. Najświętszej Maryi Panny w Kicinach, pw. Świętej Katarzyny w Nasielsku, pw. Św. Małgorzaty w Zatorach, pw. Św. Rocha w Przewodowie Podduchownym, pw. Św. Leonarda w Łopacinie, pw. Świętego Krzyża w Warszawie oraz Fundacji Dar dla Potrzebujących z Opoczna.

Działania te polegały na organizacji punktów informacyjno-promocyjnych i prezentacji (degustacji) produktów wysokiej jakości, w tym tradycyjnych, regionalnych i ekologicznych, podczas organizowanych przez parafie i fundację wydarzeń. Wydatki te były niecelowe i niegospodarne.

W zawartej umowie z fundacją i pismach zlecających działania parafiom, Ministerstwo nie określiło wymagań dla zleceniobiorców dotyczących: zamieszczenia przez parafie logotypu MRiRW informującego o realizacji działań informacyjno-promocyjnych na zlecenie Ministerstwa, oznaczenia przez parafie prezentowanych produktów z wykorzystaniem oznakowania stosowanego dla systemów jakości żywności, rozpowszechniania informacji o realizacji ww. działań informacyjno-promocyjnych w przestrzeni publicznej, przedkładania sprawozdań z wykonania działań w celu ustalenia ich prawidłowości, np. dołączając zdjęcia. Ministerstwo nie określiło parafiom również celu, jaki powinien być osiągnięty podczas działań informacyjno-promocyjnych, jak również nie określiło miernika skuteczności realizacji tego celu.

Zgodę na realizację powyższych działań przez DEJ wyraził ówczesny Sekretarz Stanu w MRiRW Rafał Romanowski, który wyjaśnił, że wydał zgodę na realizację wydatków na organizację stoisk z produktami wysokiej jakości zgodnie z wiedzą, którą wówczas posiadał, po zapoznaniu się z dokumentacją przedstawioną przez komórkę merytoryczną MRiRW, do której kompetencji należała realizacja tych zadań.

Dyrektor DEJ wyjaśnił m.in., że organizacja stoisk jest jednym z działań kreujących pozytywny wizerunek polskiej żywności na rynku krajowym i jej rozpoznawalności, a jej celem jest dotarcie do konsumenta poprzez zapewnienie mu możliwości spróbowania produktów. Nie wymagano oznakowania produktów wysokiej jakości, aby podmioty realizujące te działania mogły wykorzystać także inne polskie produkty, m.in. wytwarzane z najwyższej jakości surowców i charakterystyczne dla danego regionu. W przypadku braku dokumentacji zdjęciowej Dyrektor DEJ stwierdził, że postąpiono tak jak przy organizacji punktów informacyjno-promocyjnych o znacznych wartościach, bazując na oświadczeniach wiedzy i woli podmiotów, a nie zlecano zamieszczania relacji na stronach internetowych, gdyż nie wszystkie podmioty zamieszczają takie relacje, a część podmiotów nie posiada własnych stron internetowych. Ponadto wyjaśnił, że mierzenie efektywności jednego konkretnego wydarzenia nie jest działaniem zasadnym.

Nieokreślenie wymagań w tym zakresie, w ocenie NIK, nie pozwoliło na ocenę skuteczności działań oraz późniejszą ewaluację efektywności działań związanych z organizowaniem stoisk, a także nie zapewniło efektywnego wydatkowania środków budżetowych z części 32 – Rolnictwo.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że wskazanie mierników i wyznaczanie celów do osiągnięcia ma służyć ocenie efektywności podejmowanych działań, a w konsekwencji racjonalnemu wykorzystaniu środków publicznych przeznaczonych na zadania informacyjno-promocyjne.

(akta kontroli str.102-105, 281-288, 297-302, 330-380, 529-542, 1066-1078, 1091-1096)

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. Realizowanie działań informacyjno-promocyjnych w ramach Krajowego Planu Odbudowy przez komórki organizacyjne Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi

wyznaczone zgodnie z zarządzeniem w sprawie ustanowienia zasad i procedur dotyczących systemu reform i inwestycji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

2. Określanie wymagań dla podmiotów realizujących działania informacyjno-promocyjne celem racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, a także możliwości dokonania oceny skuteczności podejmowanych działań i ich późniejszej ewaluacji.

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 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, 29 listopada 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Michał Jędrzejczyk
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał
p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Rafał Ostrowski
/-/