

<https://edgp.gazetaprawna.pl/opinie/artykuly/11237061,kontrola-funduszu-sprawiedliwosci-co-pomnela-nik.html>

Dr Stanisław Gasik  
[stanislaw.gasik@gpm3.eu](mailto:stanislaw.gasik@gpm3.eu)  
[www.gpm3.eu](http://www.gpm3.eu)

## Projektowa niekompetencja NIK

---

### Spis Treści

WPROWADZENIE .....	2
REGULACJE DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA PROJEKTOWEGO .....	2
PROJEKTY W DZIAŁANIACH FUNDUSZU SPRAWIEDLIWOŚCI .....	2
OBYWIAŹKI I OBIETNICE NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI .....	3
PLANOWANIE PROJEKTU .....	3
NADZOROWANIE PROJEKTU .....	4
NIEKTÓRE INNE PROCESY ZARZĄDZANIA .....	4
METODYKA ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI .....	5
WNIOSKI DE LEGE FERENDA – PRAWO PROJEKTÓW PUBLICZNYCH .....	5
IZBY AUDYTOWE JAKO CENTRUM WIEDZY O ZARZĄDZANIU .....	5
POMNIEJSZANIE ZNACZENIA ZARZĄDZANIA PROJEKTOWEGO .....	5
PODSUMOWANIE .....	7
O AUTORZE .....	8

## Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli opublikowała niedawno Informację o kontroli funkcjonowaniu Funduszu Sprawiedliwości. Projekty były główną (choć niejedyną) formą realizacji zadań Funduszu.

Stosowanie sprawdzonych, adekwatnych praktyk: metod i procesów zarządzania projektowego, zgodnie z wszelakimi dostępnymi badaniami, daje lepsze efekty właściwie w zakresie wszystkich parametrów projektów, zaczynając od finansów, poprzez harmonogram, zakres, jakość itp.

W artykule odnoszę się do wykorzystania wiedzy dotyczącej zarządzania projektowego w kontroli funkcjonowania Funduszu oraz formułuję na tej podstawie wnioski dotyczące funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli.

## Regulacje dotyczące zarządzania projektowego

**Marek Biernacki, Minister Sprawiedliwości, zapewne jako pierwszy organ centralny w polskiej administracji publicznej, opublikował w czerwcu 2014 roku rozporządzenie dotyczące zasad zarządzania portfelem projektów oraz projektami.** Zasady te zostały w całości zastąpione w kwietniu 2017 roku nową wersją rozporządzenia przez ministra Zbigniewa Ziobrę, a następnie zmodyfikowaną w lipcu 2018 roku. Rozporządzenie obydwu ministrów sprawiedliwości były nastawione głównie na projekty wewnętrzne, jednak wiele rozwiązań, na przykład wymaganie planowania projektów czy też ich raportowania, mogą dotyczyć także projektów zewnętrznych.

W listopadzie 2020 roku KPRM opublikowała Rekomendacje dotyczące zarządzania projektowego w polskiej administracji publicznej. Także Unia Europejska od 2007 publikuje i rozwija zestaw metodyk, łącznie nazywanych PM<sup>2</sup>, dotyczących zarządzania projektowego (m. in. zarządzanie projektami, zarządzanie programami projektów oraz zarządzanie portfelami).

**Dokumenty te i zawarta w nich wiedza powinny kształtować sposoby funkcjonowania Funduszu w zakresie projektów, oraz powinny być dla Najwyższej Izby Kontroli materiałem odniesienia dla kontroli Funduszu.**

## Projekty w działaniach Funduszu Sprawiedliwości

Podstawową jednostką realizacji Funduszu Sprawiedliwości są zadania. Pojęcie projektu nie występuje jako określenie rodzaju zadań, ale wiele spośród nich, w szczególności wymagających dużych nakładów, ma charakter projektów. **Projekt jest to ograniczone w czasie przedsięwzięcie, mające na celu wytworzenie pewnego produktu lub osiągnięcie pewnego efektu.** Przykładami projektów w Funduszu są budowa „Specjalistycznego Centrum Wsparcia – „Archipelag – wyspy wolne od przemocy””, „Instytucjonalna architektura organów ochrony i przestrzegania prawa w porządkach prawnych współczesnych państw w perspektywie komparatystycznej”, „Tworzenie nowych rozwiązań normatywno-opisowych w celu przeciwdziałania przyczynom przestępczości (...)”, „życie bez lęku” i wiele innych.

**Kontrola zadań Funduszu powinna więc rozpocząć się od zidentyfikowania rodzaju zadania, a następnie, w przypadku projektów, odnosić się do specyficznych, sprawdzonych metod zarządzania projektowego.** W dalszej części artykułu odnoszę się do sposobu działania Najwyższej Izby Kontroli w części dotyczącej projektów Funduszu.

## Obowiązki i obietnice Najwyższej Izby Kontroli

Zadaniem Najwyższej Izby Kontroli, która statutowo kontroluje m. in. gospodarność i rzetelność, powinno być zweryfikowanie pod tym kątem zadań Funduszu. **Rzetelność realizacji projektów to zarządzanie nimi zgodnie z metodami, procesami i całymimi metodykami uznane za efektywne przez społeczność zarządzania projektami.** Ocena rzetelności zarządzania projektami byłaby spełnieniem jednej z głównych obietnic NIK: „Pomagamy naprawiać państwo”.

W notatce dotyczącej zapowiadanej publikacji wyników kontroli Funduszu Sprawiedliwości, opublikowanej 19 lutego 2026, NIK zapowiadała opublikowanie „(...) informacja – pokazująca pełen obraz Funduszu, wraz z rekomendacjami dotyczącymi efektywnego zarządzania środkami w przyszłości.” NIK obiecała także sformułowanie wniosków, dotyczących nie tylko kontrolowanych podmiotów, ale i obszarów, za które odpowiadają. Jednym z takich, bardzo ważnych dla funkcjonowania i rozwoju państwa, jest horyzontalny obszar zarządzania projektowego.

**Najwyższa Izba Kontroli powinna była ocenić nie tylko stosowanie tej wiedzy w projektach Funduszu, ale i adekwatność obowiązujących regulacji z tego zakresu do realizacji projektów Funduszu.** Byłby to znaczący wkład NIK w realizację obietnicy „Pomagamy naprawiać państwo”.

## Planowanie projektu

Wnioski dotyczące kontroli projektów oparto przede wszystkim na wynikach kontroli projektu „Archipelag” fundacji profeto.pl, najlepiej opisanej w analizowanej Informacji.

**Zapewne nie istnieje metodyka zarządzania projektami nie nakazująca przed rozpoczęciem prac merytorycznych opracowania i zatwierdzenia planu projektu.**

Nakazują to także wymienione wcześniej dokumenty regulujące zarządzanie projektowe, zarówno w Ministerstwie Sprawiedliwości, jak i w całej polskiej administracji publicznej. W związku z tym jednym z pierwszych działań kontroli każdego projektu powinno być uzyskanie dostępu i weryfikacja planu projektu. Pewna jego forma, opisująca na przykład planowane efekty (i ich trwałość), produkty, podział na fazy, główne ryzyka oraz strukturę kosztów, powinna być dostępna w momencie oceny wniosków o dotacje oraz zawierania przez Dysponenta umowy na jej wykorzystanie, czyli na realizację projektu. Dobrą praktyką w dużych projektach jest weryfikacja planów projektów przez niezależny, zewnętrzny podmiot.

Ostateczny plan projektu powinien określać przynajmniej procesy zarządzania zakresem (co zostanie wyprodukowane), harmonogramem, kosztami, jakością, ryzykiem, komunikacją, interesariuszami, zmianami i zakupami. Należy także odnieść się m. in. do procesów zarządzania zmianą oraz monitorowania i kontroli projektów. Kontrolerzy NIK skoncentrowali swoją uwagę na zarządzaniu kosztami, znajdując wielkie nieprawidłowości, ale nie odnieśli się do procesów, które spowodowały te nadużycia.

**Z Informacji nie można się dowiedzieć, czy projekt Archipelag w którejkolwiek fazie realizacji miał swój plan.** I tu pozwolę sobie zacytować element własnej opinii dotyczącej kontroli budowy Terminala LNG (Rzeczpospolita, **16.03.2015**): „Rodzi to podejrzenie, że planu projektu nie było, a kontrolerzy NIK tego nie zauważyli. Jeśli to prawda, moglibyśmy mówić o ich zawodowej kompromitacji”.

## Nadzorowanie projektu

Kontrolerzy NIK twierdzą, że Dysponent nie nadzorował umowy ws. budowy ośrodka „Archipelag” i nie wzmocnił nadzoru Dysponenta nad Wykonawcą oraz sugerują wzmocnienie nadzoru Dysponenta. Ale sugestie te odnoszą się wyłącznie do weryfikacji celów oraz wytworzonych produktów i poniesionych kosztów i nie odnoszą się do przebiegu realizacji projektu.

**Nadzorowana powinna być przede wszystkim realizacja projektu, co umożliwia zapobieganie zidentyfikowanym ryzykom i przeciwdziałanie powstałym problemom.** W praktyce realizacji projektów stosuje się wiele technik i procesów. Zapewne najczęściej stosowana jest **analiza wartości wypracowanej**, łącząca ocenę wykonanych produktów, poniesionych kosztów i harmonogramu oraz umożliwiającą na tej podstawie szacowanie ostatecznego terminu zakończenia projektu i całkowitego kosztu. Nb. w Stanach Zjednoczonych pierwsze rozporządzenie dotyczące stosowania poprzednika analizy wartości w federalnej administracji wdrożono 20 grudnia 1967 roku. Inną metodą monitorowania i kontroli projektów jest **proces przeglądu bram**, oceniający w sposób systematyczny status projektu w jego najważniejszych punktach. A także **zintegrowane przeglądy projektu**, gdzie strony projektu analizują wspólnie status projektu i szukają metod naprawy zidentyfikowanych problemów oraz zapobiegania ryzykom. To podstawowe, stosowane w wielu krajach metody monitorowania i kontroli projektów.

**Dysponent i wykonawcy projektów Funduszu nie stosowali żadnej z tych metod, zaś Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała żadnych uwag w tym zakresie.** Zapewne właściwie określone i realizowane procesy monitorowania i kontroli projektów byłyby właściwym sposobem bieżącego, a nie tylko a’posteriori, zapobiegania nadużyciom w działaniach Funduszu Sprawiedliwości i powinny być stosowane w innych polskich projektach publicznych.

## Niektóre inne procesy zarządzania

Ale na rzetelność zarządzania projektami wpływają także inne procesy. **Kontrolerzy NIK zwracają uwagę na elementy niektórych z nich, nie zauważając że powinny one być składowymi pełnych procesów.**

Na przykład zawieranie aneksów powinno być zgodne z procedurą zarządzania zmianą w projekcie. Akceptowanie kosztów powinno być zgodne z procedurą zarządzania kosztami. Niewykonywanie rzetelnej weryfikacji efektów i kosztów zadań to składowe procesów zarządzania jakością i zarządzania kosztami. Postulat odpowiedniego prowadzenia działań promocyjnych powinien być rozszerzony do zdefiniowania i realizacji pełnego procesu angażowania i informowania interesariuszy. Kontrolerzy wskazują konieczność przypisania do zadań zasobów kadrowych oraz zarządzanie ryzykami identyfikowanymi w zakresie gospodarki finansowej. Przypisywanie zasobów do zadań to element procesu zarządzania zasobami. Konieczne jest też zdefiniowanie procesów zarządzania wszystkimi ryzykami projektu, a nie tylko finansowymi.

Właściwie jedynym odwołaniem kontrolerów NIK do sprawdzonych metod zarządzania projektowego jest odwołanie się do kryterium SMART, nakazującego przejrzyste, jednoznaczne formułowanie wymagań projektowych.

Postulowane rzetelne opracowywanie treści programów powinno być elementem pełnego procesu zarządzania programami.

Działania naprawcze dotyczące Dysponenta, dotyczące „zasobu kadrowego i organizacyjnego” czy „wprowadzenie zmian organizacyjnych niezbędnych dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania Funduszu” powinny obejmować stworzenie Biura Zarządzania Projektami, mogącego efektywnie kształtować i nadzorować realizację projektów.

## Metodyka zarządzania projektami

Wszystkie procesy i metody zarządzania projektami powinny być zintegrowane i tworzyć jedną spójną metodykę. W projektach, działania w różnych obszarach wpływają wzajemnie na siebie. Na przykład zarządzanie zasobami wpływa na zarządzanie kosztami, zarządzanie ryzykiem wpływa właściwie na wszystkie inne procesy, także wszystkie procesy zarządzania mogą wpływać na centralny przedmiot zainteresowania NIK: zarządzanie kosztami.

W Informacji nie znajdujemy informacji o stosowaniu jakiejkolwiek metodyki zarządzania projektowego ani nakazu jej zdefiniowania i stosowania.

**Uwagi kontrolerów NIK sprawiają wrażenie chaotycznych, niesystematycznych, nieopartych na żadnej sprawdzonej metodyce zarządzania projektami.**

## Wnioski de lege ferenda – prawo projektów publicznych

Pierwsze prawo dotyczące zarządzania projektami uchwalił na Islandii Althingi, tamtejszy parlament w 1970 roku. Pokazuje to, jak bardzo zacofana jest Polska w tym obszarze. Przypadek Funduszu Sprawiedliwości pokazuje, że **niezbywalnym, koniecznym wnioskiem de lege ferenda jest ustanowienie w Polsce prawa projektów publicznych**. Ignorowanie, zarówno przez Ministra Sprawiedliwości, jak i Najwyższą Izbę Kontroli, rozporządzeń resortowych pokazuje, jak ważne jest takie działanie stricte prawne.

## Izby audytowe jako centrum wiedzy o zarządzaniu

W niektórych państwach – dobrymi przykładami są Government Accountability Office, federalna izba audytowa USA, brytyjskie National Audit Office czy Australian National Audit Office – **zadaniem izb audytowych jest nie tylko wykonywanie audytów, ale także dokumentowanie, na ich podstawie, wiedzy o zarządzaniu projektami**. Tworzone są katalogi lub zwarte publikacje dotyczące dobrych praktyk a także opisywane są złe praktyki, których należy unikać w projektach publicznych (autor artykułu brał udział w tworzeniu jednej z takich publikacji dla amerykańskiego GAO). Celem strategicznym NIK powinno być wykonywanie takich zadań na potrzeby polskiej administracji publicznej. Aktualna jakość kontroli projektów wykonywanych przez NIK pokazuje, jak długotrwałe musiałyby być wdrożenie realizacji takich zadań przez NIK.

## Pomniejszanie znaczenia zarządzania projektowego

**Podejście NIK do zarządzania projektami przechodzi ewolucję – niestety jest to ewolucja w złym kierunku.**

W 2013 roku wynikiem kontroli działań GDDKiA w zakresie realizacji inwestycji drogowych, był postulat opracowania przez Ministra Transportu „nowego modelu zarządzania projektami”. Świadczyło to o dużej wadze przykładanej wówczas przez NIK do zarządzania projektami i rozumieniu, że konieczne są spójne, systematyczne działania w celu usprawnienia tego obszaru.

W kontroli budowy terminala LNG w Świnoujściu z 2014 roku nie odniesiono się do kwestii istnienia planu projektu, co powinno być (podobnie jak w projektach Funduszu Sprawiedliwości) jednym z pierwszych działań kontrolerów NIK.

Przejdźmy do czasów bardziej współczesnych.

W latach 2024/2025 NIK kontrolowała budowę komponentu lotniskowego CPK. W ramach przygotowania kontroli zewnętrznemu ekspertowi zlecono opracowanie zestawu pytań, kontrolnych z zakresu zarządzania projektowego. Zestaw tych pytań został odebrany przez zespół kontrolerów NIK bez zastrzeżeń. Jednak NIK właściwie w całości odstąpiła od ich wykorzystania. Zapewne była to decyzja podjęta ponad zespołem projektowym, skoro zespół odebrał te pytania bez zastrzeżeń. Wyniki tej kontroli są pełne zasadniczych niedopatrzeń i błędów.

Natomiast w kontroli Funduszu Sprawiedliwości audytorzy posunęli się dalej. W wykazie biegłych i specjalistów, z których wiedzy korzystano w ramach kontroli, nie było specjalistów od zarządzania projektowego. Nie wskazano także specjalistów od zarządzania projektowego jako uczestników panelu ekspertów, dotyczącego wyników kontroli, zorganizowanego przez NIK 15 stycznia 2026 roku. Te fakty, wraz z zaniechaniem stosowania wiedzy z zakresu zarządzania projektowego w kontroli CPK, oznaczają zanegowanie przez NIK znaczenia tej wiedzy dla funkcjonowania polskiej administracji publicznej.

**Ten kierunek ewolucji podejścia NIK do zarządzania projektowego jest całkowicie rozbieżny z kierunkami rozwoju wiodących światowych izb audytowych.**

## Podsumowanie

Kontrola Funduszu Sprawiedliwości pokazała, że **NIK pozostaje na poziomie kompetencji w zakresie zarządzania projektowego na poziomie niższym niż Ministerstwo Sprawiedliwości było kilkanaście lat temu, gdy w 2014 roku po raz pierwszy minister opublikował wyżej cytowane rozporządzenie**. Najwyższa Izba Kontroli do dzisiaj nie opublikowała żadnego zbiorczego materiału, mogącego stanowić wytyczne dla administracji publicznej w zakresie zarządzania projektowego.

Właściwa, kompetentna realizacja przez NIK kontroli projektów Funduszu Sprawiedliwości zapewne zidentyfikowałaby wiele niewskazanych w Informacji niedociągnięć i zaniedbań. Stanowiłaby także pewnego rodzaju odniesienie dla realizacji przyszłych projektów publicznych w Polsce.

Jednym z głównych wniosków dotyczących kontroli Funduszu jest **niestosowanie, czy wręcz unikanie przez NIK odnoszenia się do sprawdzonych metod zarządzania projektowego**. Naprawianie państwa, to wdrażanie odpowiednich zmian. A wprowadzanie zmian to przecież realizacja projektów. A NIK nie jest w stanie wykonywać właściwych kontroli projektów, bo nie ma odpowiednich kompetencji i nie ma oznak naprawy tego stanu.

**Brakowi zdolności NIK w zakresie zarządzania projektowego sprzyja brak jakiegokolwiek kontroli tej instytucji**. Na świecie i na to znaleziono sposób, nie podważający niezależności centralnych izb audytowych. Po zakończeniu realizacji planu kontroli na dany rok losowanych jest kilka kontroli i ich opis jest przekazywany do oceny niezależnym podmiotom (być może prywatnym czy zagranicznym), specjalizującym się w danym zagadnieniu. W Polsce ewentualne przetłumaczenie materiałów na inny język byłoby zaniebdywalnym kosztem w porównaniu z konsekwencjami niekompetentnych audytów.

Jakie sposoby można jeszcze zaproponować? Może utworzenie kilku równoległych, niezależnych od siebie, konkurujących analogicznych instytucji? Gdzie dzisiejsza NIK pełniłaby rolę instytucji centralnej, kształtującej metody i nadzorującej realizację kontroli? A może kontrole powierzyć lokalnym oddziałom NIK, zaś rolę centrali ograniczyć do wypracowywania metod kontroli i nadzoru nad wykonywaniem kontroli (oczywiście po uzyskaniu przez NIK jako całość odpowiedniego poziomu kompetencji)?

**Przy każdym z tych rozwiązań nieodzowne wydaje się utworzenie w NIK zespołu specjalistów ds. zarządzania projektowego.**

W Unii Europejskiej trudno jest znaleźć inną administrację centralną tak bardzo ignorującą wiedzę o skutecznych, współczesnych metodach zarządzania projektowego.

**Sposób wykonywania przez NIK kontroli prac mających charakter projektów nie gwarantuje należytego wglądu w jakość tych prac oraz nie przyczynia się do podniesienia jakości zarządzania projektowego w polskiej administracji publicznej**. Najwyższa Izba Kontroli musi włożyć dużo pracy, żeby odzyskać wiarygodność, w szczególności w odniesieniu do kontroli inwestycji publicznych – najważniejszych, największych prac mających charakter projektów.

**Kontrole projektów wykonywane przez NIK rażą niekompetencją oraz mogą wprowadzać nieporozumienia dotyczące oczekiwanych działań jednostek administracji publicznej.**

## O autorze

dr Stanisław Gasik, PMP, ekspert w zakresie projektów rządowych. W latach 2014-2020 był ekspertem ds. projektów w Governmental Accountability Office, instytucji Kongresu Stanów Zjednoczonych (odpowiednik Najwyższej Izby Kontroli), gdzie m. in. brał udział w opracowaniu wytycznych ds. zarządzania kosztami w programach administracji federalnej USA. Autor książki „Projects, Government, and Public Policy” (Taylor and Francis, 2023; arabskie tłumaczenie 2025). Współautor głównych globalnych standardów zarządzania projektowego, publikowanych przez Project Management Institute, mających status narodowych standardów zarządzania projektami w USA. Autor kilkunastu artykułów o polskiej administracji publicznej poziomu centralnego. Prowadzi stronę internetową poświęconą projektom publicznym: [www.gpm3.eu](http://www.gpm3.eu).