



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Przewodnicząca Komitetu ds. Pożytku Publicznego

Agnieszka Buczyńska

DOB.NK.6661.2.2024

**Pan
Wojciech Kaczmarczyk**

Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Sprawozdanie z kontroli Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Jednostka kontrolowana: Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, dalej zwany jako: „NIW-CRSO”.

Kierownik jednostki kontrolowanej: Wojciech Kaczmarczyk, pełniący funkcję Dyrektora NIW-CRSO od 20 listopada 2017 r.

Jednostka kontrolująca/departament: Przewodnicząca Komitetu ds. Pożytku Publicznego, dalej zwana jako: „Przewodnicząca”.

Temat kontroli: Prawidłowość wykonywania zadań przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (określonych w art. 23 i 24 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego) w zakresie przeprowadzania procedur konkursowych Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich PROO na lata 2018-2030 Edycja 2024.

Okres objęty kontrolą: od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia zakończenia kontroli, z możliwością zasięgnięcia informacji z okresu wcześniejszego, jeżeli miały wpływ na kontrolowane zagadnienie.

Czynności kontrolne przeprowadzono w trybie uproszczonym, na podstawie art. 26 pkt 1 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1618) na zasadach i w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości procedur i sposobu ich stosowania przez NIW-CRSO w zakresie Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich PROO na lata 2018-2030 Edycja 2024.

Kontrolę przeprowadzono w siedzibie NIW-CRSO od 8 do 14 lutego 2024 r., natomiast zdalnie, z siedziby KPRM, od 15 do 27 lutego 2024 r. przez Zespół Kontrolujący (dalej ZK), na podstawie upoważnień Przewodniczącej, w składzie:

- ██████████ – kierownik ZK - radca w Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, działająca na podstawie upoważnienia nr 1/2024, ważnego od 6 lutego 2024 r. do 20 marca 2024 r.;
- ██████████ – członek ZK - radca w Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, działająca na podstawie upoważnienia nr 2/2024, ważnego od 6 lutego 2024 r. do 20 marca 2024 r.;
- ██████████ – członek ZK - radca w Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, działająca na podstawie upoważnienia nr 3/2024, ważnego od 6 lutego 2024 r. do 20 marca 2024 r.;
- ██████████ – członek ZK - ekspertka w Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, działająca na podstawie upoważnienia nr 4/2024, ważnego od 6 lutego 2024 r. do 20 marca 2024 r.

Zakres upoważnień rozszerzono w dniu 9 lutego 2024 r., na:

- ██████████ – kierownik ZK - radca w Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, działająca na podstawie upoważnienia nr 7/2024, ważnego od dnia podpisania do 20 marca 2024 r.;
- ██████████ – członek ZK - radca w Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, działająca na podstawie upoważnienia nr 6/2024, ważnego od dnia podpisania do 20 marca 2024 r.;
- ██████████ – członek ZK - radca w Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, działająca na podstawie upoważnienia nr 5/2024, ważnego od dnia podpisania do 20 marca 2024 r.;
- ██████████ – członek ZK - ekspertka w Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, działająca na podstawie upoważnienia nr 8/2024, ważnego od dnia podpisania do 20 marca 2024 r.



I. Ocena stanu faktycznego kontrolowanej jednostki

1. Plan działalności NIW-CRSO

Procedury konkursowe Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich PROO na lata 2018-2030 Edycja 2024 opierają się głównie na:

- Ustawie z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1618) – dalej zwaną „ustawa o NIW”;
- Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571) – dalej zwaną „udpp”;
- Ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 227);
- Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) – dalej zwaną „uof”;
- Rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2149) – dalej zwanym „Rozporządzeniem”.

Zgodnie z art. 8 pkt 6 ustawy o NIW, Dyrektor Instytutu przedstawia do zatwierdzenia Przewodniczącemu Komitetu, w terminie do dnia 30 września każdego roku, po uzyskaniu opinii Rady, projekt rocznego planu działalności Instytutu na kolejny rok. Powyższy plan określa zakres konkursów w ramach programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na dany rok kalendarzowy.

W toku kontroli NIW-CRSO przedstawił:

- Pismo z 26 września 2023 r., znak: BO.0330.1 (1).2023, do Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego w sprawie przekazania do zatwierdzenia projektu “Planu z działalności NIW-CRSO na 2024 r.”;
- Uchwałę nr 14/2023 Rady Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z dnia 22 września 2023 r.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

pozytywnie opiniującą projekt Roczego Planu Działalności Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa na rok 2024;

- Notatkę służbową znak: DOB.WPAiDO.6663.2.2023 z 9 października 2023 r. z akceptacją [REDACTED] - Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego projekt Roczego Planu Działalności Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa na rok 2024.

W Planie działalności na 2024 r., określono m.in. założenia NIW-CRSO w zakresie postępowań konkursowych planowanych do uruchomienia w ramach nw. programów:

- Rządowy Program Fundusz Inicjatywy Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030;
- Rządowy Program Wsparcia Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO (5 priorytetów);
- Rządowy Program Wsparcia Rozwoju Uniwersytetów Ludowych na lata 2020-2030;
- Rządowy Program „Polski Inkubator Rzemiosła”;
- Rządowy Program Wspierania Rozwoju Międzynarodowych Domów Spotkań na lata 2021-2030;
- Rządowy Program Rozwoju Organizacji Poradniczych na lata 2022-2033;
- Rządowy Program Fundusz Młodzieżowy na lata 2022-2033;
- Korpus Solidarności – Rządowego Programu Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Długoterminowego na lata 2018-2030.

Do każdego z ww. konkursów w planie opisano:

- cele główne i szczegółowe danego programu,
- planowaną alokację środków przeznaczonych na realizację poszczególnych programów,
- harmonogram i zakres zadań dla każdego programu z podziałem na priorytety.

Z powyższego wynika, że Roczny plan działalności NIW-CRSO na rok 2024 został złożony zgodnie z art. 8 ust 6 ustawy o NIW.

ZK potwierdza również, że założenia konkursu PROO Edycja 2024 były ujęte w Rocznym planie działalności NIW-CRSO na rok 2024 oraz odpowiadają merytorycznie celom wskazanym w przedmiotowym dokumencie.

ZK pozytywnie ocenia działalność NIW-CRSO w ww. zakresie.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

2. Regulamin konkursu

Regulamin konkursu PROO Edycja 2024 został przyjęty przez Radę NIW-CRSO:

- Uchwałą Rady nr 06/2023 Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z dnia 28 lipca 2023 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu konkursu w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich PROO na lata 2018-2030;
- Uchwałą Rady nr 12/2023 Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z dnia 28 lipca 2023 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu konkursu w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich PROO na lata 2018-2030, Priorytet 2b, edycja 2023-2025.

Program konkursu został określony w uchwale nr 179/2020 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pod nazwą „Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO”.

Ogłoszenie o konkursie PROO Edycja 2024 zamieszczono na stronie NIW-CRSO 3 sierpnia 2023 r.: <https://niw.gov.pl/ogloszenie-o-konkursach-edycja-2024/>

NIW-CRSO na swojej stronie zamieszczał także wszystkie aktualizacje dotyczące Konkursu PROO, Edycja 2024 tj.:

- 1 lutego 2024 r. zamieszczono informację o odwołaniu panelu ekspertów oraz wstrzymaniu rozstrzygnięcia naboru edycji 2024, Programu PROO: <https://niw.gov.pl/termin-oceny-ofert-zlozonych-w-ramach-proo-edycja-2024/>
- 21 listopada 2023 r. zamieszczono informację o zakończeniu oceny formalnej wniosków złożonych z ramach edycji 2024, Programu PROO: <https://niw.gov.pl/ocena-formalna-wnioskow-zlozonych-w-konkursie-proo-2024-zakonczona/>
- 4 września 2023 r. zamieszczono harmonogram dotyczący naboru konkursów: <https://niw.gov.pl/start-konkursow-rohis-mds-oraz-pir-w-ramach-edycji-2024/>

Komunikaty, które dotyczyły konkursu, były systematycznie zamieszczane na stronie NIW-CRSO a zawarty w nich przekaz jest rzetelny, kompletny i jasny do zrozumienia.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Zgodnie z art. 30 ust. 3 ustawy o NIW, niezbędne elementy Regulaminu konkursu to: „3. Regulamin konkursu określa w szczególności:

- 1) przedmiot konkursu oraz czas jego trwania, w tym rodzaj zadania podlegającego dofinansowaniu w ramach realizowanego projektu;
- 2) podmioty uprawnione do udziału w konkursie;
- 3) termin, miejsce oraz formę składania oferty na realizację zadania;
- 4) wzór oferty na realizację zadania;
- 5) wzór umowy na realizację zadania;
- 6) kwotę przeznaczoną na realizację zadania;
- 7) zasady przyznawania dotacji w konkursie oraz maksymalny dopuszczalny poziom dofinansowania wniosku lub maksymalną dopuszczalną kwotę dofinansowania wniosku;
- 8) sposób podania do publicznej wiadomości wyników konkursu;
- 9) formę i sposób udzielania wnioskodawcy wyjaśnień w kwestiach dotyczących konkursu;
- 10) zasady rozliczania dotacji;
- 11) zasady sporządzania sprawozdania z realizacji zadania.”

W wyniku analizy opublikowanego na stronie NIW-CRSO, Regulaminu konkursu <https://niw.gov.pl/nasze-programy/proo/edycja-2024/priorytet-1a/>, ZK potwierdza, że Regulamin zawiera wszystkie wymagane w ustawie o NIW elementy.

Regulamin konkursu PROO, Edycja 2024 do poszczególnych priorytetów został zamieszczony na stronie NIW-CRSO w dniu 3 sierpnia 2023 r.:

- <https://niw.gov.pl/nasze-programy/proo/edycja-2024/priorytet-1a/>
- <https://niw.gov.pl/nasze-programy/proo/edycja-2024/priorytet-1b/>
- <https://niw.gov.pl/nasze-programy/proo/edycja-2024/priorytet-2a/>
- <https://niw.gov.pl/nasze-programy/proo/edycja-2024/priorytet-3/>
- <https://niw.gov.pl/nasze-programy/proo/edycja-2024/priorytet-4/>

Na podstawie weryfikacji strony internetowej NIW-CRSO oraz informacji przekazanej przez Dyrektora NIW-CRSO w piśmie¹, ZK ustalił, że Regulamin konkursu PROO Edycja 2024 (zwany dalej: „Regulaminem konkursu”) nie był

¹ Pismo z 7.02.2024 r., znak: NIW.SKO.0810.11.2024 (1)



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

zmieniany. Etapy konkursu PROO Edycja 2024 realizowane były zgodnie z Regulaminem i harmonogramem konkursu.

3. Konsultacje społeczne

Ogłoszenie o konsultacjach społecznych w sprawie Regulaminu konkursu PROO Edycji 2024 w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego opublikowano 3 lipca 2023 r. na stronie <https://niw.gov.pl/nasze-programy/proo/konsultacje-spoeczne/>.

Załącznikiem do powyższego ogłoszenia był „Formularz konsultacyjny PROO 2024”, służący do wniesienia ewentualnych uwag przez wszystkich zainteresowanych konkursem. Termin na wniesienie uwag ustalono do 20 lipca 2023 r.

Na podstawie opublikowanego, na stronie <https://niw.gov.pl/nasze-programy/proo/konsultacje-spoeczne/> „Zestawienia uwag z konsultacji społecznych do Regulaminu konkursu PROO Edycja 2024” (dalej zwane: „zestawieniem uwag”), które wpłynęły w odpowiedzi na ogłoszenie, ZK potwierdza, że w ramach konsultacji społecznych zgłoszono 15² uwag do treści konsultowanego Regulaminu konkursu.

Ponadto, zestawienie uwag jest załącznikiem do Uchwały nr 1/2023 Komitetu Sterującego - Monitorującego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030, PROO z dnia 26 lipca 2023 r.

ZK ustalił, że zestawienie uwag zawiera: nr priorytetu, podmiot zgłaszający uwagi, nr strony Regulaminu konkursu, której dotyczy uwaga, treść uwagi, uzasadnienie i rozstrzygnięcie NIW-CRSO.

ZK dokonał analizy ww. dokumentu w zakresie zgłoszonych uwag oraz ich rozstrzygnięcia przez NIW-CRSO. W wyniku przeprowadzonej analizy ustalono, że:

- 1) 4 uwagi zostały pozytywnie rozpatrzone i uwzględnione w zmienionym Regulaminie konkursu, w tym:
 - uwaga nr 6 - dotyczyła dodania zapisu uwzględniającego aspekt środowiskowy przy dokonywaniu zakupów oraz korzystania z produktów polskich/wytworzonych w Polsce;
 - uwaga nr 7 - dotyczyła modyfikacji zapisu Regulaminu i propozycji treści: „Inwestycja w środki trwałe, które nie należą do Wnioskodawcy, może zostać dofinansowana pod warunkiem dysponowania przez

² W zestawieniu uwag jest błąd w liczbie porządkowej, tj. dwa razy wskazano pozycję nr 7.



- Wnioskodawcę wieloletnim (min. 3-letnim) prawem do ich użytkowania”;
- uwaga nr 8 - dotyczyła uszczegółowienia kosztów niekwalifikowalnych. Zaproponowano zapis w Regulaminie konkursu „Niekwalifikowane są: nagrody, premie i inne formy bonifikaty rzeczowej lub finansowej dla osób zatrudnionych w ramach zadania z wyłączeniem nagród wynikających z regulaminów wynagradzania lub innych dokumentów wewnętrznych Wnioskodawcy”;
 - uwaga nr 9 - dotyczyła dodania zapisu: “W ramach realizowanych zadań rekomendowane jest odpowiedzialne podchodzenie do NGO jako miejsca pracy, poprzez zatrudnianie pracowników na umowy o pracę”.
- 2) 6 zgłoszeń nie miało charakteru uwagi mającej na celu zmianę Regulaminu konkursu, a jedynie wyrażały opinię zgłaszającego uwagę podmiotu nt. regulaminu konkursu, w tym:
- uwaga nr 1 - dotyczyła aktualizacji nazwy programu „Europa dla Obywateli”;
 - uwaga nr 2 - dotyczyła likwidacji Priorytetu PROO 1b;
 - uwaga nr 5 - dotyczyła założeń konkursu PROO oraz opinii nt. konkursu;
 - uwaga nr 7 - dotyczyła pozytywnej opinii w zakresie rozwiązań wskazanych w Regulaminie, które mogą wspomóc organizację w skutecznej realizacji celów statutowych;
 - uwaga nr 13 - dotyczyła udostępnienia protokołu z posiedzenia panelu na stronie internetowej NIW-CRSO;
 - uwaga nr 14 - dotyczyła katalogu kosztów kwalifikowanych.
- 3) 5 uwag zostało odrzuconych, w tym:
- uwaga nr 3 - dotyczyła dodania punktów strategicznych za realizację działań związanych z systemowym wzmocnieniem porozumień organizacji;
 - uwaga nr 4 - dotyczyła zwiększenia katalogu podmiotów nieuprawnionych do udziału w konkursie PROO 3;
 - uwaga nr 10 - dotyczyła zamiany liczby ekspertów, którzy biorą udział w panelu ekspertów z „niemniej niż 5” na „niemniej niż 1/5”;
 - uwaga nr 11 - dotyczyła panelu ekspertów, w tym podejmowania decyzji o przyznaniu kwoty dofinansowania niższej niż wnioskowana;



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

- uwaga 12 - dotyczyła wprowadzenia dodatkowej dokumentacji opisującej podjęte przez panel ekspertów ustalenia.

UCHYBIENIE ISTOTNE

- **Brak uwzględnienia w Regulaminie konkursu uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych, które powinny być pozytywnie rozpatrzone (dwa przypadki).**

Po analizie zestawienia uwag, ZK stwierdził, że NIW-CRSO niesłusznie odrzucił dwie uwagi, o których mowa w poz. nr 10 i 12 zestawienia uwag, w których proponowano modyfikację Regulaminu konkursu.

Uwaga w poz. 10 zestawienia uwag dotyczyła zamiany liczby ekspertów, którzy biorą udział w panelu ekspertów z „niemniej niż 5” na „niemniej niż 1/5”. W opinii ZK, biorąc pod uwagę § 14 ust. 2 Rozporządzenia, który określa, że „w skład panelu ekspertów wchodzi nie mniej niż 1/5 ekspertów spośród wszystkich ekspertów oceniających wnioski pełne konkursu”, uwaga, zatem powinna zostać przyjęta a Regulamin konkursu zmieniony.

Uwaga w poz. 12 odnosiła się do braku w Regulaminie konkursu jasnych i precyzyjnych zapisów w zakresie pracy panelu ekspertów, w tym braku uzasadnienia w przypadku zmiany oceny przez Panel. ZK przychyliła się do zgłoszonej uwagi. W ocenie ZK, zapisy w Regulaminie konkursu powinny być czytelne, logiczne i zrozumiałe dla wnioskujących na każdym etapie konkursu, w tym Wnioskujący powinni mieć jasność, co do przyznanej punktacji. Według ZK, uwaga powinna zostać przyjęta, a Regulamin w tym zakresie zmieniony, o czym również ZK wskazuje w części dotyczącej Panelu ekspertów niniejszego Sprawozdania.

Zalecenie pokontrolne:

Zobowiązuje się NIW-CRSO do rozpatrywania uwag wskazanych w konsultacjach społecznych ze szczególną starannością, w tym zgodnie z przepisami prawa oraz z poszanowaniem zasad przejrzystości, rzetelności i równości dokonywanej oceny.

4. Eksperci

A) Nabór ekspertów do oceny merytorycznej

Oceny merytorycznej wniosków, złożonych w ramach konkursów ogłaszanych przez NIW-CRSO, dokonują eksperci zewnętrzni. NIW-CRSO posiada własną bazę ekspertów, z której korzysta. Baza powstaje w wyniku naboru.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

NIW-CRSO zamieścił ogłoszenie o naborze na ekspertów konkursów na stronie:
<https://niw.gov.pl/o-niw/kariera/eksperci/kandydaci-na-ekspertow/>.

Z ogłoszenia wynika, że nabór na ekspertów jest prowadzony w trybie ciągłym.

Ogłoszenie zawiera opis kryteriów formalnych oraz opis kryterium merytorycznego, które muszą spełnić kandydaci na ekspertów.

Kryteria formalne to:

- posiadanie wykształcenia co najmniej wyższego,
- posiadanie co najmniej 3-letniego doświadczenia w zakresie problematyki związanej z działalnością podmiotów uprawnionych do składania wniosków/ofert, tj. podmiotów określonych w art. 3 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 1-4 udpp.

Kryterium merytorycznym jest doświadczenie w działalności w organizacji pozarządowej, a dodatkowym atutem posiadanie doświadczenia w dokonywaniu oceny wniosków lub ofert składanych w ramach programów finansowanych ze środków publicznych.

Zgłoszenia kandydatów, które nie spełniały kryteriów formalnych i merytorycznych określonych w ogłoszeniu, nie podlegały rozpatrzeniu.

Komplet dokumentacji zgłoszeniowej stanowi:

- „KWESTIONARIUSZ OSOBOWY - EKSPERT KONKURSÓW Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego”,
- „Oświadczenie o niekaralności”;
- „Informację dotyczącą przetwarzania danych osobowych przez NIW-CRSO”.

Jak ustalił ZK, nieprzekazanie ww. kompletu dokumentów skutkuje niepodpisaniem umowy z ekspertem oraz uniemożliwieniem przystąpienia do oceny merytorycznej wniosków/ofert.

Zakres wymogów stawianych ekspertom określa Rozporządzenie oraz Regulamin konkursu.

Z § 11 ust. 3 Rozporządzenia wynika, że ekspertem zewnętrznym może być osoba, której wiedza i doświadczenie zawodowe odpowiadają zakresowi merytorycznemu otwartego konkursu oraz która daje rękojmię dokonywania prawidłowej oceny merytorycznej wniosków wstępnych.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Wymogi określone w ww. przepisie Rozporządzenia, co do zasady, zostały powtórzone w Regulaminie konkursu. Wskazano w nim, że: „Ekspertem zewnętrznym może być osoba, której wiedza i doświadczenie zawodowe odpowiadają zakresowi merytorycznemu Konkursu oraz PROO, daje rękojmię dokonywania oceny merytorycznej wniosków, a także osoba, która posiada doświadczenie w pracy lub współpracy z sektorem pozarządowym”. Katalog wymogów określonych względem ekspertów w rozporządzeniu, rozbudowano w zakresie:

- posiadania wiedzy i doświadczenia zawodowego, które odpowiadają PROO,
- posiadania doświadczenia w pracy lub współpracy z sektorem pozarządowym.

Z wyjaśnień przedstawionych przez NIW-CRSO, wynika³, że „Przy wyborze ekspertów do oceny brane jest pod uwagę wpisywanie się w tematykę konkursu wiedzy merytorycznej i doświadczenia eksperta, a także doświadczenie w dotychczasowej współpracy z ekspertem (...). Co więcej zgodnie z umową zawieraną z ekspertami w §3 pkt 1 Wykonawca oświadcza, że posiada wiedzę, doświadczenie i kwalifikacje niezbędne do należytego wykonania Dzieła i wykona przedmiot umowy osobiście, z należytą starannością, w sposób wolny od wad i roszczeń osób trzecich”.

Z dodatkowych wyjaśnień przekazanych w piśmie⁴ przez NIW-CRSO, wynika, że w bazie ekspertów zewnętrznych znajdują się 854 osoby. Dyrektor NIW-CRSO poinformował w w/w piśmie, że “Kandydaci na ekspertów zgłaszają swoją chęć współpracy z NIW-CRSO poprzez wysłanie kwestionariusza. Zgłoszenia są kwartalnie analizowane przez pracowników NIW-CRSO pod kątem spełnienia warunków formalnych i merytorycznych (...). Po zakończonej weryfikacji zgłoszeń, sporządzana zostaje notatka z uwzględnieniem osób rekomendowanych do włączenia do bazy ekspertów zewnętrznych NIW-CRSO oraz osób, które nie spełniają warunków formalnych i/lub merytorycznych. Notatka przedkładana jest do akceptacji Dyrektora NIW-CRSO lub jego zastępców. Po uzyskaniu akceptacji następuje aktualizacja bazy ekspertów zewnętrznych NIW-CRSO”.

³ Pismo z 9.02.2024 r., znak: NIW.SKO.0810.11.2024(2).

⁴ Pismo z 12.02.2024 r., znak: NIW.SKO.0810.2024 (4).



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

UCHYBIENIE ISTOTNE

- **Brak precyzyjnych wymagań kandydatów na ekspertów zewnętrznych, który znacząco utrudnia jednoznaczną ocenę ich zdolności do oceny wniosków i prowadzi do dowolności interpretacyjnej.**
- **Brak wymogu przedstawienia dokumentacji, która potwierdza informacje wykazane przez kandydata na eksperta w „KWESTIONARIUSZU OSOBOWYM - EKSPERTA KONKURSÓW Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego”.**

W ocenie ZK, opisane wyżej wymagania stawiane kandydatom na ekspertów zewnętrznych, co do zasady, zostały sformułowane w sposób zbyt ogólny. W szczególności, w ogłoszeniu o naborze ekspertów i Regulaminie konkursu NIW-CRSO nie zamieścił informacji:

- jaka jest minimalna długość doświadczenia zawodowego, które odpowiada zakresowi merytorycznemu Konkursu oraz PROO oraz
- jaka jest minimalna długość doświadczenia w pracy lub współpracy z sektorem pozarządowym, oczekiwana od kandydata na eksperta.

W kontekście doświadczenia, NIW-CRSO sprecyzował jedynie wymóg posiadania doświadczenia w zakresie problematyki związanej z działalnością podmiotów uprawnionych do składania wniosków/ofert, które powinno wynosić co najmniej 3 lata. Nie należy go jednak utożsamiać z wymogami posiadania doświadczenia zawodowego, które odpowiada zakresowi merytorycznemu Konkursu oraz PROO oraz posiadania doświadczenia w pracy lub współpracy z sektorem pozarządowym, oczekiwana od kandydata na eksperta. Każdy z tych wymogów ma różny zakres.

Ponadto, w ocenie ZK, wymogi stawiane wobec kandydatów na ekspertów zewnętrznych powinny być sformułowane w taki sposób, aby umożliwiały jednoznaczną ocenę zdolności kandydata do oceny wniosków. Brak skonkretyzowanych informacji w tym zakresie, prowadzi do dowolności interpretacyjnej przy ocenie spełnienia tych wymogów.

Brak uszczegółowienia postanowień Regulaminu konkursu i ogłoszenia o naborze w tym zakresie może prowadzić do sytuacji, że kandydat na eksperta, który posiada np. tygodniowe doświadczenie pracy w organizacji pozarządowych, spełni ten wymóg.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Dodatkowo, NIW-CRSO nie zamieścił w Regulaminie konkursu i ogłoszeniu o naborze informacji, że kandydaci na ekspertów powinni załączyć do swojej aplikacji dokumentację, która potwierdza informacje wykazane w „KWESTIONARIUSZU OSOBOWYM - EKSPERTA KONKURSÓW Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego”, takiej jak np.: dyplom ukończenia studiów na potwierdzenie posiadania wykształcenia wyższego, życiorysu na potwierdzenie doświadczenia w pracy w organizacjach pozarządowych. Wydaje się również, że “doświadczenie w ocenie wniosków składanych w ramach konkursów dotacyjnych (w kolejności od ostatniego ocenianego konkursu)” - wykazywane przez kandydatów na ekspertów w formularzu zgłoszeniowym, nie potwierdza, że dają rękojmię należytego wykonania umowy. Wykazanie w tym punkcie: okresu zatrudnienia, pochodzenia dotacji, nazwy/programu konkursu, powinno być potwierdzone np. referencjami czy protokołami odbioru usług, które świadczą o jakości oceny wniosków.

Oświadczenie, że ekspert „posiada wiedzę, doświadczenie i kwalifikacje niezbędne do należytego wykonania Dzieła i wykona przedmiot umowy osobiście, z należytą starannością, w sposób wolny od wad i roszczeń osób trzecich”, pozyskiwane od eksperta dopiero na etapie zawierania umowy z NIW-CRSO, również nie jest wystarczające, zważając na obszerny zakres merytoryczny Konkursu oraz PROO.

Zalecenie pokontrolne:

ZK zobowiązuje NIW-CRSO, aby w ramach kolejnych konkursów doprecyzował wymogi stawiane kandydatom na ekspertów zewnętrznych. Ocena spełnienia tych warunków powinna mieć charakter zero-jedynkowy i nie może prowadzić do dowolności interpretacyjnej.

UCHYBIENIE ISTOTNE

- **Brak spełnienia wymagań na eksperta zewnętrznego przez osoby, które oceniały wnioski w ramach PROO Edycji 2024 (3 przypadki).**

ZK stwierdził, że NIW-CRSO nie posiada dokumentacji potwierdzającej, że trzech sprawdzonych w ramach próby kontrolnej ekspertów, spełnia wymagania na eksperta zewnętrznego:

1. W „KWESTIONARIUSZU OSOBOWYM - EKSPERTA KONKURSÓW Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego” z 29.11.2018 r. ██████████ nie wykazał żadnych informacji w części: „Doświadczenie zawodowe oraz działalność w sektorze pozarządowym (w



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

kolejności od ostatniego miejsca zatrudnienia)”. Natomiast w części pn. „Inne doświadczenie lub praktyka w sektorze pozarządowym uzasadniające ubieganie się o wpis na listę ekspertów” wskazał: [REDACTED]

[REDACTED]

Na podstawie ww. informacji z kwestionariusza nie można uznać, że Ekspert spełnił wymóg w zakresie doświadczenia w pracy lub współpracy z sektorem pozarządowym, oczekiwany od kandydata na eksperta.

2. W „KWESTIONARIUSZU OSOBOWYM - EKSPERTA KONKURSÓW Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego” z 25.10.2018 r. Ekspert wykazał w części: „Doświadczenie zawodowe oraz działalność w sektorze pozarządowym (w kolejności od ostatniego miejsca zatrudnienia” następujące stanowiska i zakresy obowiązków:

— [REDACTED]

Z części: „Inne doświadczenia lub praktyka w sektorze pozarządowym uzasadniające ubieganie się o wpis na listę ekspertów” wskazał dodatkowo, że posiada [REDACTED]



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

[REDACTED]

W ocenie ZK, w oparciu o ww. informacje nie można stwierdzić, że doświadczenia zawodowe eksperta odpowiada zakresowi merytorycznemu Konkursu oraz PROO.

3. W „KWESTIONARIUSZU OSOBOWYM - EKSPERTA KONKURSÓW Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego” z 25.10.2018 r. Ekspertka wykazała w części: „Doświadczenie zawodowe oraz działalność w sektorze pozarządowym (w kolejności od ostatniego miejsca zatrudnienia)” nw. stanowiska i zakresy obowiązków:

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

W ocenie ZK, w oparciu o ww. informacje nie można stwierdzić, że doświadczenia zawodowe Ekspertki odpowiada zakresowi merytorycznemu Konkursu oraz PROO.

Zalecenie pokontrolne:

ZK zobowiązuje NIW-CRSO do starannej weryfikacji formularzy zgłoszeniowych kandydatów na ekspertów zewnętrznych i zapewnienia, że eksperci oceniający wnioski spełniają wszystkie wymagania określone w dokumentacji konkursowej.

UCHYBIENIE ISTOTNE

- **Brak zaktualizowanych kwestionariuszy osobowych ekspertów.**

ZK ustalił, że kwestionariusze osobowe 18 z 19 ekspertów sprawdzonych w ramach próby do kontroli były złożone w latach 2018-2020. Natomiast w jednym



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

przypadku kwestionariusz nie zawiera daty podpisu oraz daty wpływu do NIW-CRSO.

NIW-CRSO zamieścił na stronie <https://niw.gov.pl/o-niw/kariera/eksperci/obecni-eksperci/> następującą informację: "W celu aktualizacji swojego zgłoszenia o nowe doświadczenia lub zmianę danych osobowych, prosimy o przesłanie wyłącznie zgłoszenia aktualizacyjnego – kwestionariusz osobowy w wersji edytowalnej wyłącznie w formacie arkusza kalkulacyjnego (plik .xls lub nowszy format lub .ods), tytuł maila: aktualizacja zgłoszenia”.

ZK ustalił, że wzór kwestionariusza osobowego do pobrania z tej zakładki nie otwiera się.

Co więcej, w kontekście ekspertów sprawdzanych w próbie, NIW-CRSO nie przedstawił kontrolującym żadnego zgłoszenia aktualizującego. Należy również podkreślić, że jeden z kwestionariuszy, podpisany w styczniu 2018 r., był przygotowany na wzór eksperta FIO. Natomiast preferowane obszary tematyczne ocenianych wniosków w przypadku wzoru kwestionariusza PROO i FIO mają różny zakres. Warto podkreślić, że brak aktualizacji dotyczył również oświadczeń o niekaralności.

Zalecenie pokontrolne:

ZK obliguje NIW-CRSO do zamieszczenia na swojej stronie arkusza do aktualizacji danych, takiego, który będzie można swobodnie pobrać.

Co więcej, ZK zobowiązuje również NIW-CRSO do aktualizacji danych ekspertów po wybraniu ich do oceny merytorycznej wniosków za każdym razem, gdy NIW-CRSO zamierza podpisać z ekspertem umowę.

B) Przyporządkowanie ekspertów do oceny merytorycznej a konflikt interesów

ZK, zweryfikował 19 umów z ekspertami oceniającymi wnioski w ramach PROO Edycji 2024, w tym podpisane przez nich oświadczenie o bezstronności. Zbadano również, za pomocą dostępnego narzędzia online, powiązania tych ekspertów z organizacjami pozarządowymi. W wyniku analizy, **ZK stwierdził, że trzech ekspertów z 19 objętych próbą kontrolną, jest przedstawicielem organizacji (członkiem zarządu/prezesem/wiceprezesem), która wnioskuje w ramach PROO Priorytet 1a, w tym samym, gdzie powyżsi eksperci oceniają wnioski.**



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Zdaniem ZK, sytuacja, gdy ekspert ocenia wnioski w konkursie, w którym sam jest podmiotem wnioskującym budzi duże wątpliwości, co do jego bezstronności i jest niedopuszczalna.

Co prawda, Dyrektor NIW-CRSO wyjaśnia w piśmie⁵, że “Każdy ekspert podpisując umowę na ocenę wniosków/ofert w ramach programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego podpisuje oświadczenie o bezstronności na podstawie, którego zobowiązuje się, pod rygorem kary finansowej, podjąć wszelkie działania konieczne do uniknięcia ryzyka konfliktu interesów mogącego powstać w związku z jego interesami gospodarczymi, powiązaniem politycznymi, związkami rodzinnymi, towarzyskimi lub emocjonalnymi lub innymi sytuacjami mogącymi mieć wpływ na bezstronne i obiektywne wykonanie umowy. Każdy ekspert może zaznaczyć w swoim profilu Systemu Obsługi Dotacji podmioty, co do których może wystąpić konflikt interesów i na każdym etapie ekspert może wyłączyć się od oceny wniosku”.

Niemniej jednak, jak wynika z treści umowy z ekspertem, kara za złamanie zapisów określonych w oświadczeniu o bezstronności wynosi jedynie 5 000,00 zł za każdy przypadek naruszenia. Ponadto, NIW-CRSO nie posiada procedury postępowania w stosunku do eksperta, który złamał zapisy deklaracji bezstronności. Zgodnie z kolejnym pismem⁶ Dyrektora NIW-CRSO: “Ekspert ukarany karą wynikającą z umowy nie jest wykreślany z bazy ekspertów. Nie istnieją regulacje prawne, z których wynika, aby konsekwencją nałożenia kary umownej na eksperta było również wykreślenie eksperta z bazy”.

UCHYBIENIE ISTOTNE

- **Brak wystarczającej kontroli nad składanymi przez ekspertów oświadczeniami o bezstronności i unikania przez nich konfliktu interesu.**
- **Brak procedury postępowania w przypadku ekspertów, którzy złamali zapisy oświadczenia o bezstronności.**

Według ZK, brak przepisów prawa powszechnie obowiązującego w zakresie postępowania z ekspertami, którzy łamią zapisy umowy zawartej z NIW-CRSO w zakresie zachowania bezstronności, nie zwalnia NIW-CRSO z obowiązku stania na straży praworządności. NIW-CRSO nie może działać według zasady „dozwolonej jest wszystko to, co nie jest przez prawo zakazane”. Kara finansowa za złamanie zasady bezstronności, ustalona przez NIW-CRSO w umowie z ekspertami, jest zbyt

⁵ Pismo z 14.02.2024 r., znak: NIW.SKO.0810.11.2024(6).

⁶ Pismo z 21.02.2024 r., znak: NIW.SKO.0810.11.2024(8).



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

niska tj. nie jest adekwatna do szkodliwości stronniczej oceny wniosku. W bazie ekspertów powinny znajdować się wyłącznie osoby, które cieszą się nieposzlakowaną opinią. Celem nadrzędnym NIW-CRSO powinno być zapewnienie bezstronności, przejrzystości i rzetelności. Taka idea powinna przyświecać na każdym etapie konkursu podmiotowi, którego celem jest dystrybucja środków publicznych. W opinii ZK, możliwość oceny wniosków przez osoby, które zostały ukarane za łamanie zapisów oświadczenia o bezstronności, bądź wnioskują o dotację w tym samym konkursie, stanowi niedopuszczalny proceder, który stanowi ogromną lukę w procesie obsługi i dotacji wniosków.

Zalecenie pokontrolne:

ZK zobowiązuje NIW-CRSO do stworzenia i wdrożenia szczegółowych procedur wewnętrznych, które służą zapobieganiu wystąpienia konfliktu interesów przy ocenie wniosków oraz określają sposób postępowania, w przypadku jego wykrycia. Procedura powinna zapewnić adekwatność kary finansowej do stronniczej oceny wniosku oraz zawierać bezwzględny zakaz oceniania wniosków przez ekspertów, wobec których stwierdzono naruszenie zasady bezstronności.

C) Przydział ekspertów do oceny merytorycznej wniosków

Zgodnie z zasadami oceny merytorycznej wniosków, wskazanymi w Regulaminie konkursu, ocena wniosku jest dokonywana odrębnie przez dwóch niezależnych ekspertów za pośrednictwem Systemu Obsługi Dotacji i zapisywana jest w karcie oceny. Łącznie za spełnienie wszystkich kryteriów wniosek może otrzymać maksymalnie 100 pkt. W przypadku, gdy różnica ocen dwóch ekspertów zewnętrznych wynosi 30 punktów lub więcej, wniosek jest dodatkowo oceniany przez trzeciego eksperta zewnętrznego.

W związku z brakiem w NIW-CRSO regulacji/procedur, w kwestii metody przydziału ekspertów do oceny poszczególnych wniosków złożonych ramach konkursu, ZK w toku czynności kontrolnych w piśmie⁷, zwrócił się do Dyrektora NIW-CRSO z prośbą o wyjaśnienie tej kwestii.

W tym samym dniu, Dyrektor NIW-CRSO w piśmie⁸ wyjaśnił, że „przed przystąpieniem do współpracy NIW-CRSO kontaktuje się z ekspertami, którzy zostali włączeni do bazy ekspertów zewnętrznych, w celu potwierdzania ich gotowości do przeprowadzenia oceny wniosków ramach danego konkursu.

⁷ Pismo z 9.02.2024 r., znak: DOB.NK.6661.2.2024.

⁸ Pismo z 9.02.2024 r., znak: NIW.SKO.0810.11.2024(2).



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Dodatkowo w ramach konkursu PROO Edycja 2024 do ekspertów planowanych do zaangażowania została wysłana ankieta z prośbą o deklarację gotowości uczestnictwa w ocenie merytorycznej. Po otrzymaniu zwrotnie ankiety od ekspertów, w drodze losowania eksperci są przydzielani do oceny Wniosków w ramach zadeklarowanej tematyki konkursu”. Jednocześnie, Dyrektor NIW-CRSO wskazał, że wynik procesu losowania nie jest udokumentowany – „jest to wewnętrzne rozwiązanie NIW-CRSO, do którego nie odnosi się treść żadnej ustawy czy rozporządzenia”.

Ponadto, z wyjaśnień przedstawionych przez Dyrektora NIW-CRSO wynika, że trzeci ekspert wybierany jest z puli ekspertów wylosowanych do oceny, którzy zakończyli podstawową ocenę merytoryczną przed wskazanym terminem i którzy deklarują gotowość oceny jako trzeci ekspert.

W kolejnym piśmie⁹, Dyrektor NIW-CRSO wyjaśnił, “że planowana liczba ekspertów do oceny w ramach poszczególnych konkursów wynika z 6-letniego funkcjonowania NIW-CRSO, corocznego ogłaszania konkursów dotacyjnych i przeprowadzania procesu oceny merytorycznej oraz doświadczenia we współpracy z ekspertami zewnętrznymi. Liczba ekspertów potrzebnych do oceny wniosków w konkursie w ramach edycji 2024 Programu PROO została oszacowana po zakończeniu naboru wniosków w konkursie, znając liczbę złożonych wniosków.”.

W toku kontroli NIW-CRSO przedstawił wykaz ekspertów, wybranych do oceny wniosków z podziałem na priorytety, z którego wynika, że:

- Priorytet 1a - wnioski oceniło 159 ekspertów;
- Priorytet 1b - wnioski oceniło 4 ekspertów;
- Priorytet 2a - wnioski oceniło 15 ekspertów;
- Priorytet 3 - wnioski oceniło 22 ekspertów;
- Priorytet 4 - wnioski oceniło 20 ekspertów.

Łącznie do oceny merytoryczne wniosków w ramach konkursu PROO Edycja 2024 wybrano 220 ekspertów spośród 854 osób wykazanych w bazie ekspertów.

⁹ Pismo z 14.02.2024 r., znak: NIW.SKO.0810.11.1024 (6).



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

UCHYBIENIE ISTOTNE

- **Brak regulacji/procedur w zakresie przydziału ekspertów do oceny merytorycznej wniosków.**

W opinii ZK przedstawiony przez NIW-CRSO proces przydziału ekspertów do oceny wniosków wymaga usprawnienia. Jednostka nie stosuje żadnych mechanizmów w celu zapewnienia przejrzystości i transparentności tego procesu. Brak regulacji/procedur, w tym brak udokumentowania wyniku losowania oraz protokołu z przeprowadzonego losowania budzi wątpliwości i może prowadzić do nadużyć podczas procesu przyporządkowania ekspertów do poszczególnych Wniosków.

Zalecenie pokontrolne.

Opracowanie i wdrożenie jasnych i precyzyjnych regulacji/procedur, w celu rzetelnego i niebudzącego wątpliwości procesu przyporządkowywania ekspertów do oceny merytorycznej wniosków, w sposób, który zapewni przejrzysty przebieg tego procesu oraz umożliwi prawidłową ścieżką audytu.

D) Umowy z ekspertami

ZK ocenę prawidłowości zawierania umów z ekspertami przeprowadził w stosunku do 19 umów z 184. Wykaz zweryfikowanych umów stanowi załącznik nr 1 do sprawozdania (załącznik objęty ochroną danych osobowych).

Weryfikacja umów wykazała uchybienie polegające na zawarciu umów w formie pisemnej po wykonanej ocenie przez ekspertów. Dyrektor NIW-CRSO poinformował w piśmie¹⁰, że „Nabór wniosków w edycji 2024 PROO zakończył się w dniu 12.11.2023 r. Przed podjęciem czynności związanych z oceną merytoryczną ekspertom zostały przedstawione warunki umowne współpracy w ramach oceny oraz zasady unikania konfliktu interesów. Eksperti zapoznali się z treścią umów, wyrazili na nią zgodę czego wyrazem było podjęcie się oceny merytorycznej. Eksperti przed przystąpieniem do oceny podpisali także deklarację bezstronności. W związku z faktem, iż niemożliwe było zakończenie oceny merytorycznej i odebranie pracy ekspertów jeszcze w roku 2023. Umowy z ekspertami zostały zawarte na początku roku 2024. Na podstawie przepisów kodeksu cywilnego należy uznać, że umowa została zawarta z chwilą wyboru oferty złożonej przez eksperta oraz podjęcia innych czynności konkludentnych świadczących o zawarciu umowy, takich właśnie jak przesłanie wniosku do dokonania oceny. Złożenie

¹⁰ Pismo z 21.02.2024 r., znak: NIW.SKO.0810.11.2024(8).



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

podpisu pod umową miało w tych okolicznościach wyłącznie charakter deklaratoryjny, potwierdzający na piśmie warunki zawartej umowy”.

W wyniku powyższych wyjaśnień, ZK poprosił o przestanie podpisywania wcześniej deklaracji o bezstronności.

Zastępca Dyrektora NIW-CRSO przy piśmie¹¹ przekazał oświadczenia o bezstronności podpisane przez ekspertów. Niemniej jednak, oświadczenia te stanowiły załącznik do wcześniejszych umów z ekspertami, podpisanymi na początku 2023 r.

Takie działanie Dyrektora NIW-CRSO, ZK ocenia jako nierzetelne. W udzielonej wcześniej odpowiedzi, Dyrektor NIW-CRSO nie wskazywał, że do ocenianych projektów w ramach umów z ekspertami podpisanymi w 2024 r. obowiązują deklaracje z umów z ekspertami, które zostały podpisane przed Edycją 2023, tj. na początku 2023 r.

Działanie takie budzi zastrzeżenia, co do rzeczywistej bezstronności ekspertów, którzy podpisują deklarację bez wiedzy jakie podmioty złożyły wnioski w danej edycji.

Jak wyjaśnia Dyrektor NIW-CRSO, w piśmie¹²: “Po przydziale wniosków do oceny poszczególnym ekspertom, ekspert otrzymując informację o przydziale, otrzymuje też prośbę o zweryfikowanie przydzielonych wniosków do oceny o organizacji, co do których występuje potencjalny konflikt interesów. Jeżeli taka sytuacja wystąpi, ekspert zgłasza to opiekunowi i zostaje wykluczony z oceny wskazanego wniosku”. Dalej, Dyrektor NIW-CRSO dodaje, że “Należy mieć na uwadze, że podpisanie oświadczenia o bezstronności przez eksperta stanowi zobowiązanie do unikania sytuacji, które mogą narazić ocenianego na taki zarzut oraz do przekazania do biura zajmującego się obsługą programu każdego przypadku, gdy taki konflikt może zaistnieć”.

W opinii ZK, po weryfikacji wybranych w próbie ekspertów - ich oświadczeń o bezstronności i zbadaniu powiązań (szerzej opisane w części B-Przyporządkowanie ekspertów do oceny merytorycznej a konflikt interesów), NIW-CRSO powinien przede wszystkim zadbać o rzetelność i przejrzystość w dokumentacji a także brać pod uwagę ryzyko (w tym przypadku bardzo duże) wystąpienia konfliktu interesów pomiędzy ekspertem a wnioskującymi o dotacje podmiotami.

¹¹ Pismo z 26.02.2024 r., znak: NIW.SKO.0810.11.2024(9).

¹² Pismo z 12.02.2024 r., znak NIW.SKO.0810.11.2024(4).



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Zdaniem ZK, podpisanie umowy po wykonaniu dzieła oznacza niedbałość w tym zakresie. **Rzetelne wykonanie zadania w tym przypadku polega na podpisaniu umowy przed wykonaniem dzieła.**

Na tą samą kwestię, zwracali uwagę kontrolerzy NIK w swoim wystąpieniu pokontrolnym¹³. Wskazali wtedy, że: „Badanie pięciu umów o dzieło z ekspertami (których przedmiotem była ocena merytoryczna wniosków składanych przez beneficjentów w ramach ROHiS), wykazało nierzetelność działań NIW, gdyż zawarcie umów w formie pisemnej nastąpiło 11 grudnia 2018 r. natomiast ocena merytoryczna wniosków przez ekspertów związanych tymi umowami została dokonana już w listopadzie 2018 r., tj. przed podpisaniem umów. Rzetelność działań wymaga, aby umowy były zawierane na piśmie przed wykonaniem zadania, w tym przypadku dokonywaniem ocen ofert, aby uniknąć wątpliwości przy odbiorze dzieła, w tym wysokości kwoty zapłaty. Ponadto zawarcie umowy w formie pisemnej potwierdza, że dane zobowiązanie zostało zaciągnięte w ramach planu finansowego jednostki, tj. potwierdza, że środki na pokrycie tego zobowiązania są ujęte w planie. Badanie oświadczeń o bezstronności, składanych przez pięciu ekspertów w ramach ROHiS wykazało, że w jednym przypadku ekspert złożył oświadczenie po dokonaniu oceny merytorycznej wniosków.”

Oznacza to, że proceder podpisywania umów z ekspertami i oświadczeń o bezstronności po wykonaniu oceny jest zjawiskiem powtarzalnym w NIW-CRSO.

Co więcej, jak wynika z treści umowy § 1 ust 3 – w przypadku:

- a) 16 weryfikowanych umów – okres ich obowiązywania wskazany został od 2.01.2024 r. do 31.12.2024 r. Ocena natomiast przeprowadzana była w grudniu 2023 r.
- b) 2 weryfikowanych umów – okres ich obowiązywania wskazany został od dnia podpisania do 31.12.2024 r. Ocena natomiast przeprowadzana była w przed podpisaniem umowy.

ZK, ustalił, że w przypadku 18 umów nie ma spójności pomiędzy datami wykonania ocen przez ekspertów a datami obowiązywania umowy.

UCHYBIENIE KLUCZOWE

- **Brak podpisanych deklaracji o bezstronności przed udostępnieniem wniosków do oceny w ramach obowiązujących umów z ekspertami do PROO Edycji 2024.**

¹³ Wystąpienie pokontrolne NIK z 2020 r., znak: KAP.411.001.02.2019.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

- **Podpisywanie umów po wykonaniu oceny merytorycznej wniosków.**
- **Niewykonanie zalecenia pokontrolnego wskazanego przez kontrolę NIK w wystąpieniu pokontrolnym z 2020 r., znak: KAP.411.001.02.2019 przez Dyrektora NIW-CRSO.**

Zalecenie pokontrolne:

1. Przed przystąpieniem do oceny przez ekspertów należy udostępnić im wykaz wszystkich podmiotów, które złożyły wnioski w ramach danej edycji, tak by składana deklaracja o bezstronności była podpisywana ze świadomością, jakie konkretnie podmioty wnioskuje o wsparcie.
2. Podpisywanie umów przed rozpoczęciem pracy eksperta.
3. Wdrażanie zaleceń pokontrolnych z kontroli prowadzonych przez zewnętrzne instytucje.

5. Ocena formalna

Z wyjaśnień¹⁴ przekazanych przez Dyrektora NIW-CRSO wynika, że rozpoczęcie oceny merytorycznej poprzedza etap oceny formalnej złożonych w konkursie wniosków.

W ramach konkursu PROO: na 1628 wniosków złożonych w Systemie Obsługi Dotacji, 9 nie spełniło kryteriów formalnych. Pozostałe wnioski zakwalifikowały się do oceny merytorycznej.

Kontrolujący ustalili, że nie było przypadków rozpatrywania wniosków po terminie, ponieważ System Obsługi Dotacji po wyznaczonej dacie nie zezwala na przesłanie i wczytanie wniosku, co także zostało potwierdzone pismem¹⁵ Dyrektora NIW-CRSO: „(...) w Systemie Obsługi Dotacji – służącym do składania wniosków konkursowych nie ma możliwości złożenia wniosku po terminie, to jest po dacie i godzinie zamknięcia naboru wniosków konkursowych”.

Po zakończeniu oceny formalnej i opublikowaniu informacji o jej wynikach w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej NIW-CRSO w dniu 21 listopada 2023 r., kolejnym etapem konkursu była ocena merytoryczna wniosków.

Zgodnie z informacją od NIW-CRSO rozstrzygnięcia etapu pierwszego tj. Oceny formalnej dokonują pracownicy NIW-CRSO. Organizacja musi spełnić wszystkie

¹⁴ Pismo z 12.02.2024 r., znak: NIW.SKO.0810.2024(4).

¹⁵ Pismo z 7.02.2024 r., znak: NIW.SKO.0810.11.2024 (1).



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

kryteria (tj. wypełnić i złożyć wniosek w Systemie Obsługi Dotacji we wskazanym terminie oraz musi być organizacją uprawnioną do udziału w konkursie). Po jej zakończeniu lista wniosków odrzuconych oraz zakwalifikowanych do drugiego etapu publikowana jest na stronie NIW-CRSO:

[Priorytet 1a – Narodowy Instytut Wolności \(niw.gov.pl\)](http://niw.gov.pl)

6. Odwołania od oceny formalnej

Zgodnie z postanowieniami Regulaminu konkursu, wnioskodawcom, których wnioski po ocenie formalnej zostały odrzucone, przysługuje odwołanie od wyniku oceny formalnej do Przewodniczącego Komitetu za pośrednictwem NIW-CRSO w terminie 3 dni roboczych od dnia publikacji wyników oceny formalnej. Odwołanie złożone po terminie podlega odrzuceniu przez NIW-CRSO bez badania jego zasadności. Dyrektor NIW-CRSO, w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania odwołania, może sam uznać odwołanie za uzasadnione i informuje o tym Wnioskodawcę, albo przekazuje odwołanie wraz z dokumentacją do rozpatrzenia Przewodniczącemu Komitetu.

Przewodniczący Komitetu uznaje za uzasadnione albo oddala odwołanie i niezwłocznie przekazuje rozstrzygnięcie wraz z uzasadnieniem do NIW-CRSO. Uznanie odwołania za uzasadnione oznacza, że wniosek wstępny zostaje przekazany do oceny merytorycznej.

Od rozstrzygnięcia Przewodniczącego Komitetu odwołanie nie przysługuje. NIW-CRSO informuje Wnioskodawcę o uznaniu za uzasadnione albo oddaleniu odwołania.

Z informacji zamieszczonych na stronie NIW-CRSO: www.niw.gov.pl wynika, że informacja o wyniku oceny formalnej zostanie przesłana wszystkim organizacjom na adres poczty elektronicznej podany we wniosku.

Odwołanie należało przesać:

- drogą pocztową;
- lub wysłać skan odwołania drogą elektroniczną na proo@niw.gov.pl;
- lub złożyć w punkcie podawczym NIW-CRSO: Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego 00-124 Warszawa Al. Jana Pawła II 12 z dopiskiem: odwołanie od oceny formalnej PROO 2024.

Odwołania złożone po terminie nie są rozpatrzone.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Na podstawie zestawienia przekazanego przez przedstawiciela NIW-CRSO, upublicznionego również na stronie NIW-CRSO: www.niw.gov.pl, ZK ustalił, że w ramach konkursu wpłynęły trzy odwołania od oceny formalnej, w trzech różnych priorytetach:

1. Priorytet PROO 4:

złożyło wniosek 13.11.2023 r., o godzinie 13:59:55. W ramach tego wniosku wnioskodawca oświadczył, że:

–

W związku z negatywną oceną formalną, 22.11.2023 r. wnioskodawca złożył odwołanie, w którym potwierdził, że przez pomyłkę oświadczenia zostały błędnie wypełnione oraz dołączył dokumenty potwierdzające, że [REDACTED] jest podmiotem uprawnionym do udziału w konkursie.

2. PROO 2a:

złożyło wniosek 13.11.2023 r., o godzinie 13:05:20. Dane wykazane we wniosku nie pozwalały na identyfikację wnioskodawcy – do wniosku wpisano niepoprawny numer NIP, który nie należał do wnioskodawcy, będącego stowarzyszeniem zwykłym.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

W związku z negatywną oceną formalną, 22.11.2023 r. wnioskodawca złożył odwołanie, w załączniku, do którego przesłał wypis z rejestru potwierdzający, że jest podmiotem uprawnionym do udziału w konkursie.

3. PROO 1a: [REDACTED]

[REDACTED] złożyła wniosek 13.11.2023 r., o godzinie 13:33:40. Wnioskodawca oświadczył w tym wniosku, że działa w celu osiągnięcia zysku. [REDACTED]

W związku z negatywną oceną formalną, 24.11.2023 r. wnioskodawca złożył odwołanie, w załączniku, do którego przesłał umowę [REDACTED], z której wynika, że podmiot nie działa w celu osiągnięcia zysku.

Wszystkie ww. odwołania od oceny formalnej rozpatrzył pozytywnie Dyrektor NIW-CRSO.

Z wyjaśnień NIW-CRSO (pismo z 13.02.2024 r., znak: NIW.SKO.0810.11.2024 (5)) wynika, że po procedurze rozstrzygnięcia odwołania od negatywnej oceny formalnej, wnioskodawcy nie poprawiają wniosków.

Na podstawie dokumentacji sprawdzonej w zakresie odwołań od oceny formalnej, kontrolujący stwierdzili, że:

- wszystkie odwołania wpłynęły w terminie 3 dni roboczych od dnia publikacji wyników oceny formalnej,
- wszystkie odwołania zostały rozpatrzone i prawidłowo rozstrzygnięte przez Dyrektor NIW-CRSO,
- rozstrzygnięcie odwołań jest zamieszczone na stronie NIW-CRSO,
- wnioskodawcy byli poinformowani mailowo o sposobie rozstrzygnięcia odwołania,
- wnioski, w ramach których pozytywnie rozstrzygnięto odwołania, były poddane ocenie merytorycznej.

UCHYBIENIE ISTOTNE

- **Brak zachowania ścieżki audytu - dokumentu potwierdzającego, że informacja o sposobie rozpatrzenia odwołania była udostępniona w Systemie Obsługi Dotacji.**



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Z Regulaminu konkursu wynika, że „Informacja o sposobie rozpatrzenia odwołania jest niezwłocznie udostępniana w Systemie Obsługi Dotacji oraz jest przekazywana na wskazany we wniosku adres poczty elektronicznej Wnioskodawcy”.

W ramach kontroli NIW-CRSO, nie przekazał kontrolującym dokumentu potwierdzającego, że informacja o sposobie rozpatrzenia odwołania była udostępniana w Systemie Obsługi Dotacji.

Dyrektor NIW-CRSO wyjaśnił¹⁶, że „informuje mailem o odrzuceniu oferty w wyniku oceny formalnej wraz uzasadnieniem. (...) Jedynym z elementów Systemu Obsługi Dotacji jest serwer e-mail, za pośrednictwem, którego wysyłane są wiadomości e-mail z powiadomieniem o zdarzeniach systemowych. Wysyłka wiadomości e-mail jest realizowana poprzez zewnętrzny serwer pocztowy dostawcy usługi utrzymania SOD. Wiadomości wychodzące nie są zapisywane w osobnej skrzynce wychodzącej, ale zdarzenia systemowe (w tym udostępnienie karty oceny formalnej) są rejestrowane w dzienniku zdarzeń systemu SOD”.

W kolejnym piśmie¹⁷, Dyrektor NIW-CRSO wskazał dodatkowo, że „Regulamin konkursu nie wymaga poinformowania wnioskodawców mailem o wynikach oceny formalnej. Informacja jest dostępna na stronie internetowej NIW-CRSO. NIW-CRSO informuje mailem o odrzuceniu oferty w wyniku oceny formalnej wraz uzasadnieniem. Niezależnie od powyższego pragnę poinformować, że nie DYSPONUJEMY wydrukami z e-maili i informacji z systemu obsługującego wnioski w zakresie przekazania wyników pozytywnej oceny formalnej do wnioskodawców. Jedynym z elementów Systemu Obsługi Dotacji jest serwer e-mail, za pośrednictwem którego wysyłane są wiadomości e-mail z powiadomieniem o zdarzeniach systemowych. Wysyłka wiadomości e-mail jest realizowana poprzez zewnętrzny serwer pocztowy dostawcy usługi utrzymania SOD. Wiadomości wychodzące nie są zapisywane w osobnej skrzynce wychodzącej, ale zdarzenia systemowe (w tym udostępnienie karty oceny formalnej) są rejestrowane w dzienniku zdarzeń systemu SOD”.

W ocenie ZK, w celu zapewnienia prawidłowej ścieżki audytu, NIW-CRSO powinien gromadzić dokumentację potwierdzającą, że informowanie wnioskodawców o rozpatrzeniu odwołania przebiegało w sposób zgodny z Regulaminem konkursu.

¹⁶ Pismo z 13.02.2024 r., znak: NIW.SKO.0810.11.2024 (5).

¹⁷ Pismo z 16.02.2024 r., znak: NIW-SKO.0810.11.2024(7).



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Zalecenie pokontrolne:

Zespół kontrolujący obliguje NIW-CRSO, aby w ramach kolejnych naborów konkursowych dokumentował proces odwołań od wyniku oceny formalnej w sposób, który zapewni prawidłową ścieżkę audytu.

7. Ocena merytoryczna

Na podstawie listy wszystkich złożonych wniosków w konkursie PROO Edycja 2024, ZK wybrał do próby min. 5% wniosków z każdego priorytetu. Losowanie odbyło się przy pomocy narzędzia online, a wyniki losowania do każdego z priorytetów zostały zapisane w formacie pdf i udostępnione podmiotowi kontrolowanemu.

Tabela 1. Losowanie wniosków z konkursu PROO Edycja 2024 do próby kontrolnej.

Podział na priorytety PROO 2024	Liczba złożonych wniosków	Próba min. 5%
Konkurs PROO-1a Edycja 2024	1303	66
Konkurs PROO-1b Edycja 2024	6	2
Konkurs PROO-2a Edycja 2024	82	5
Konkurs PROO-3 Edycja 2024	127	7
Konkurs PROO-4 Edycja 2024	110	6
SUMA	1628	86

ZK sprawdził łącznie karty oceny merytorycznej do 86 wniosków z konkursu PROO Edycja 2024.

UCHYBIENIE ISTOTNE

➤ Brak odpowiedniej kontroli jakości kart ekspertów zewnętrznych.

W wyniku weryfikacji kart oceny merytorycznej, ZK stwierdził brak odpowiedniej kontroli NIW-CRSO nad jakością kart sporządzonych przez ekspertów zewnętrznych. Zgodnie z ogólnymi zasadami oceny merytorycznej wniosków, określonymi w "Wytycznych dla ekspertów PROO edycja 2024": "uzasadnienie każdego z kryteriów powinno być rzetelne i odzwierciedlać liczbę przyznanych punktów. W uzasadnieniu każdorazowo należy szczegółowo wyjaśnić przyczynę odjęcia punktów wskazując na konkretne braki i nieścisłości".

Analiza kart oceny merytorycznej wykazała, że tylko w czterech przypadkach eksperci wskazali liczbę punktów, które odjęli w związku z konkretnym uchybieniem.

W związku z nieprzypisaniem punktacji do podkryteriów we wzorze karty oceny merytorycznej, brak takich zapisów w wypełnionych kartach oceny prowadzi do



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

zaburzenia ścieżki audytu. Ustalenie, za co konkretnie były odjęte punkty jest znacząco utrudnione lub niemożliwe.

Zaleceni pokontrolne:

ZK zobowiązuje NIW-CRSO do należytej weryfikacji kompletności i jakości danych w kartach oceny merytorycznej oraz zobowiązania ekspertów do stosowania Wytycznych dla ekspertów PROO w zawieranych z nimi umowach.

UCHYBIENIE KLUCZOWE

- **Wykluczające się stwierdzenia w kartach oceny merytorycznej pomiędzy dwoma ekspertami, co może być wynikiem braku doświadczenia ekspertów.**

Lp.	Wnioskodawca	Priorytet	Ekspert 1	Ekspert 2	Rozbieżność w punktacji Eksperta 1 i Eksperta 2	Ekspert 3
1	Wniosek 1	PROO 1a	43	97	54	92
2	Wniosek 2	PROO 3	66	17	49	37
3	Wniosek 3	PROO 1a	96	47	49	78
4	Wniosek 4	PROO 2a	81	31	50	56
5	Wniosek 5	PROO 2a	99	66	33	88
6	Wniosek 6	PROO 3	55	100	45	
7	Wniosek 7	PROO 1a	98	51	47	97
8	Wniosek 8	PROO 1a	100	60	40	67
9	Wniosek 9	PROO 1a	52	94	42	50

Tabela 2. Rozbieżności w punktacji pomiędzy Ekspertami przy ocenie tego samego wniosku.

ZK, ustalił, że w kartach oceny merytorycznej często znajdują się dwie zupełnie odmienne oceny ekspertów oceniających ten sam wniosek.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Przykładowe oceny tego samego wniosku w tym samym kryterium przez dwóch niezależnych ekspertów:

Wniosek 1

Kryterium A

Ekspert 1: „Wnioskodawca przedstawił **dość ogólnikową diagnozę problemu**, nie wskazując jednocześnie w jaki sposób realizacja działań (...) miałyby przekładać się na wzmacnianie działalności misyjnej organizacji”. **Przyznana punktacja 12/25 pkt**

Ekspert 2: „Wnioskodawca przedstawił pogłębioną analizę potrzeb i na jej podstawie **opracował diagnozę, która precyzyjnie i wyczerpująco opisuje stan organizacji** (...) trafnie identyfikując kluczowe obszary i najważniejsze zagrożenia”. **Przyznana punktacja 25/25 pkt**

Kryterium B

Ekspert 1: „W przedmiotowym zadaniu fundamentalny **problem dotyczy zasadności** finansowania takich działań (...). W tym kontekście **brak jest podstawy, aby uznać**, że zachodzą w pełni przesłanki do pozytywnej oceny racjonalności i efektywności oraz zasady **uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów**.” **Przyznana punktacja 1/10 pkt**

Ekspert 2: „Zaplanowane wydatki są **zasadne z punktu widzenia projektu**. Uznać można, że są one niezbędne do osiągnięcia rezultatów. (...) Przedstawiony kosztorys działań jest **zgodny z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów**. (...) Budżet jest czytelny i wynika z zaplanowanych działań. **Przyznana punktacja 10/10 pkt**

Wniosek 2

Kryterium A

Ekspert 1: „(...) w ofercie zabrakło powiązania diagnozy i problemów z niej płynących z wizją strategicznego rozwoju organizacji. **Brak działań zaplanowanych, które miałyby być odpowiedzią na zidentyfikowane problemy** (...). Nie zaplanowano działań mających na celu zwiększenie stabilności finansowej (...). **Przyznana punktacja 8/25 pkt**

Ekspert 2: „Zaplanowane działania są **zdecydowanie adekwatne w odpowiedzi na zidentyfikowane potrzeby** a ich spójność z misją i celami organizacji przyczyni się do wzmocnienia instytucjonalnego. (...). Wnioskodawca przewiduje szereg kroków w celu wzmocnienia organizacji (...).” **Przyznana punktacja 25/25 pkt**



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Kryterium B

Ekspert 1: „Brak szerszego opisu wpływu działań na **potencjał instytucjonalny** organizacji (...). Brak opisu działań mających na celu uzyskanie stabilności finansowej.” **Przyznana punktacja 7/20 pkt**

Ekspert 2: „Wdrażane działania posiadają potencjał **istotnego wpływu na rozwój instytucjonalny**, przynoszą korzyści dla interesariuszy oraz generują pozytywne efekty dla lokalnego otoczenia (...). Te działania (...) przyczynią się do wzmacniania struktur organizacyjnych.” **Przyznana punktacja 20/20 pkt**

Wniosek 3

Kryterium A

Ekspert 1: „Potrzeby interesariuszy Fundacji **nie zostały zidentyfikowane** i przedstawione we wniosku. **Nie można ocenić w jakim stopniu zaplanowane działania** wpłyną na poprawę funkcjonowania organizacji w perspektywie długofalowej. Wnioskodawca nie przewidział działań odpowiadającym wszystkim zaprezentowanym problemom, potrzebom i zagrożeniom. Wniosek **nie w pełni wpisuje się w cele PROO (...).**” **Przyznana punktacja 5/20 pkt**

Ekspert 2: „Założenia wniosku są adekwatne i **wpisują się w cele programu PROO**. Problemy i potrzeby Fundacji **zostały zidentyfikowane**. (...). **Działania**, w tym głównie zakup infrastruktury **przyczyniłby się w znacznym stopniu do jakości** działania organizacji oraz jej rozwoju, a planowane działania wpisują się w zakres celów statutowych Wnioskodawcy”. **Przyznana punktacja 17/20 pkt**

Zdaniem ZK, przyczyną tak dużych rozbieżności w ocenie wniosków może być brak odpowiedniego doświadczenia ekspertów (o czym mowa w części 4 sprawozdania pn. Eksperci).

Warto wskazać na bezpośrednią korelację pomiędzy brakiem doświadczenia jednej z ekspertek (opisane w cz. 4) a przyznaniem skrajnej oceny, co zostało opisane powyżej.

UCHYBIENIE KLUCZOWE

- **Brak określenia punktacji dla danych podkryteriów w karcie oceny merytorycznej w zakresie każdego kryterium.**

Brak określenia maksymalnej liczby punktów do zdobycia w ramach podkryteriów, wymienionych pod każdym kryterium we wzorze karty oceny merytorycznej, prowadzi do dużej dowolności w przyznawaniu punktów, a co za tym idzie, do bardzo dużych rozbieżności w ocenie tego samego wniosku. Następstwem tego



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

braku jest to, że ten sam aspekt/fakt może być oceniany różnie, w zależności od danego eksperta, jego doświadczenia i subiektywnej oceny. **Dowodem na to jest różnica 54 punktów w ocenie tego samego wniosku przez dwóch różnych ekspertów.**

Zalecenie pokontrolne

ZK rekomenduje wprowadzenie do karty oceny merytorycznej punktowanych podkryteriów również z uwagi na fakt, że obecnie nie jest możliwe ustalenie, za co, dokładnie punkty są odejmowane. Eksperci nie mają możliwości odejmowania punktów zgodnie z jasno określonymi wytycznymi, nie sposób zatem stwierdzić czy ich działania są słuszne a przyjęta punktacja - właściwa. Ponownie ocena oparta jest na subiektywnej opinii eksperta i jego doświadczeniu. Potencjalnie może być to przyczyną nierównego traktowania Wnioskodawców.

Wprowadzenie punktacji za spełnienie danego podkryterium umożliwi wypełnienie założeń Regulaminu konkursu, zgodnie z którym: "bardzo ważne jest, by punkty były przydzielane w sposób surowy, przemyślany i **wyważony**. Każdy punkt powinien być przydzielony **zasłużenie** oraz powinien zostać uargumentowany w karcie oceny".

UCHYBIENIE KLUCZOWE

- **Możliwość edytowania karty oceny do posiedzenia panelu ekspertów (potencjalne pole do wywierania nacisków na ekspertów).**
- **Brak gospodarności NIW-CRSO w zakresie powoływania eksperta do trzeciej oceny.**

Zgodnie z informacją zawartą piśmie¹⁸: "Eksperci mogą wprowadzać zmiany do karty oceny merytorycznej do dnia zakończenia oceny merytorycznej tj. posiedzenia panelu i odbioru pracy. Zmiany mogą zostać wprowadzone jedynie za zgodą NIW-CRSO".

Jeżeli czas wyznaczony na sprawdzenie karty merytorycznej przez eksperta jest ściśle określony przez NIW-CRSO (określony w wiadomości mailowej skierowanej do eksperta) - to niezrozumiałym jest, by System Obsługi Dotacji pozwalał na wprowadzanie zmian w punktacji **także po czasie wyznaczonym na sprawdzenie i ocenienie wniosku aż do momentu zatwierdzenia listy rankingowej przez panel ekspertów**. W opinii ZK, potencjalnie może stanowić to pole do wywierania nacisków na ekspertów w sprawie zmiany punktacji. NIW-CRSO powinien zadbać

¹⁸ Pismo NIW.SKO.0810.11.2024 (6) z dnia 14.02.2024 r.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

o przejrzystość procedur i komfort pracy ekspertów. Dokonywanie zmian w karcie oceny merytorycznej przez ekspertów powinno być zablokowane po czasie wyznaczonym przez NIW-CRSO.

Kolejnym problemem wynikającym z możliwości zmiany punktacji w każdym czasie, aż do panelu ekspertów, jest w opinii ZK, brak podstaw do powoływania trzeciego eksperta. Ekspert trzeci powoływany jest w przypadku różnicy w ocenie eksperta 1 i 2, wynoszącej minimum 30 punktów. W przypadku, gdy kartę oceny merytorycznej, zgodnie z informacją przekazaną przez Dyrektora NIW-CRSO w cytowanym wyżej piśmie, można zmieniać aż do posiedzenia panelu i odbioru prac to nieracjonalnym i nieekonomicznym działaniem jest powoływanie trzeciego eksperta. Po weryfikacji kart oceny, ZK stwierdził, że trzeci ekspert powoływany jest w trakcie rozbieżności, ale może ona się zmienić (w przypadku zmiany punktacji przez dwóch pierwszych ekspertów). **Nie ma zatem możliwości, ocenić w którym momencie powinien być powoływany ekspert 3 - jeżeli ekspert 1 i 2 mogą w każdym czasie (aż do panelu ekspertów) zmienić swoją ocenę.** Może prowadzić to do sytuacji, w której powołanie eksperta 3 jest bezzasadne i niegospodarne, ponieważ ekspert 1 lub 2 dokonał zmian w ocenie w taki sposób, że różnica wynosi mniej niż 30 punktów. Przy czym ZK podkreśla, że widzi zasadność powoływania eksperta 3 (co wynika z rozporządzenia), ale nie w formie zaproponowanej przez NIW-CRSO. Decyzja o powołaniu eksperta 3 powinna opierać się na **ostatecznej** ocenie eksperta 1 i 2. Przy czym przez sformułowanie "ostatecznej" rozumiemy "takiej, w której nie można dokonać już zmian". Aby tak się stało, System Obsługi Dotacji powinien blokować dostęp do dokonywania zmian w karcie oceny merytorycznej po czasie na to wyznaczonym.

8. Panel ekspertów

Wybór ekspertów do panelu ekspertów

Zgodnie z Regulaminem konkursu panel ekspertów powoływany jest przez Dyrektora NIW-CRSO po sporządzeniu listy rankingowej wyników oceny merytorycznej Wniosków.

Sposób wyboru osób do panelu ekspertów określa Rozdział 4 Rozporządzenia.

Ponadto, w odniesieniu do prac Panelu ekspertów w ramach konkursu PROO, Edycja 2024, NIW-CRSO przedstawił następujące wewnętrzne dokumenty:

- Zarządzenie nr 01/01/2024 Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z dnia 09.01.2024 r,



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

wprowadzające Procedurę przeprowadzenia panelu ekspertów w ramach otwartego konkursu organizowanego w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO, edycja 2024,

- Protokół z losowania ekspertów do udziału w pracach Panelu Ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Priorytet 1a, 1b, 2a, 3, 4, Edycja 2024 z dnia 9 stycznia 2024 r. podpisany przez 3 członków komisji przeprowadzającej losowanie.

W wyniku analizy przekazanych dokumentów ZK stwierdza, że Panel ekspertów powoływany jest w celu przeprowadzania dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej złożonych wniosków i ustalenia listy wniosków:

- zakwalifikowanych do dofinansowania,
- rezerwowych, tj. niezakwalifikowanych do dofinansowania ze względu na brak środków,
- odrzuconych, tj. niezakwalifikowanych do dofinansowania ze względu na wynik oceny.

W skład Panelu ekspertów wchodzi osoby, które zostały wybrane w drodze losowania spośród ekspertów, którzy oceniali wnioski w ramach oceny merytorycznej danego konkursu.

Z protokołu z losowania z 09.01.2024 r. wynika, że losowanie jest przeprowadzone zgodnie z procedurą:

- dla każdego z paneli przeprowadzono oddzielne losowanie,
- zostały przygotowane kartki z imionami i nazwiskami wszystkich ekspertów oceniających wnioski w poszczególnych priorytetach,
- wszystkie kartki zostały umieszczone w kartonie,
- dokonano losowania ekspertów, dla poszczególnych Priorytetów

W protokole został również przedstawiony wynik losowania:

- Priorytet 1a – 36 osób spośród 159 ekspertów (22,64%)
- Priorytet 1b – 4 osoby spośród 4 ekspertów (100%)
- Priorytet 2a – 5 osób spośród 15 ekspertów (33,33%)
- Priorytet 3 – 7 osób spośród 22 ekspertów (31,81%)
- Priorytet 4 – 5 osób spośród 20 ekspertów (25%)

W tym miejscu należy zaznaczyć, że liczba wybranych w losowaniu ekspertów spełnia warunek wskazany w § 14 ust 2 Rozporządzenia, które określa, że w skład



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

panelu ekspertów wchodzi nie mniej niż 1/5 ekspertów spośród wszystkich ekspertów oceniających wnioski pełne konkursu. (1/5 = 20%). Niemniej jednak, zapisy Regulaminu konkursu daje możliwość NIW-CRSO wybrania minimum 5 ekspertów.

UCHYBIENIE KLUCZOWE:

- **Brak udokumentowania losowania na etapie tworzenia składu panelu ekspertów.**

W ocenie ZK zastrzeżenie budzi sposób, w jaki przeprowadzono losowanie osób do panelu ekspertów. W opinii kontrolujących „ręczne” losowanie kartek z imionami i nazwiskami wszystkich ekspertów, nie pozwala na rzetelne udokumentowanie czynności, co skutkuje uniemożliwieniem prześledzenia ścieżki audytu w zakresie procesu losowania, może również prowadzić do nadużyć w zakresie celowanego wyboru eksperta.

Potwierdzają to protokoły z poprzednich edycji PROO, z których wynika, że **na listach wylosowanych ekspertów pojawiają się często te same nazwiska co, biorąc pod uwagę liczbę wszystkich ekspertów – jest mało prawdopodobne a wręcz niemożliwe.**

Zalecenie pokontrolne:

Stosowanie w kolejnych konkursach podczas wyboru ekspertów, ogólnodostępnych narzędzi informatycznych/programów losujących z możliwością wygenerowania wyniku końcowego losowania i zastosowania zrzutu ekranu obrazującego wynik. Do rozważenia również rozszerzenie składu Komisji podczas losowania o przedstawiciela wskazanego przez Przewodniczącego Komitetu Do Spraw Pożytku Publicznego.

W okresie objętym kontrolą NIW-CRSO nie przeprowadził żadnego z 5 przewidzianych posiedzeń Paneli ekspertów w ramach konkursu PROO Edycja 2024.

Aby dokonać oceny prawidłowości pracy panelu ekspertów, ZK zweryfikował protokoły z posiedzeń z lat poprzednich:

- a) Protokół z posiedzenia Panelu Ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Priorytet 1a. Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego Edycja 2021 z dnia 21.07.2021 r.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

- b) Protokół z posiedzenia Panelu Ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Priorytet 2a. Dotacje operacyjne na wsparcie budowy początkowych kapitałów żelaznych Edycja 2021 z dnia 23.04.2021 r.
- c) Protokół z posiedzenia Panelu Ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Priorytetu 3. Rozwój instytucjonalny lokalnych organizacji strażniczych i mediów obywatelskich z dnia 26.04.2021 r.
- d) Protokół z posiedzenia Panelu Ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 w Priorytetach 1b, 2a, 3 Edycja 2022 z dnia 25.05.2022 r.
- e) Protokół z posiedzenia Panelu Ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Priorytet 1a. Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego Edycja 2022 z dnia 16.08.2022 r.
- f) Protokół z posiedzenia Panelu Ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-20230 PROO w Priorytetach 1a, 1b, 2a, 3, 4 Edycja 2023 z dnia 05.05.2023 r.

Na podstawie analizy w/w protokołów, ZK stwierdza, że:

1. Na posiedzeniu Panelu ekspertów w dniu 21.07.2021 r. PROO 1a Edycja 2021:
 - a) Udział wzięło 8 osób: 3 przedstawicieli NIW-CRSO (Dyrektor i 2 osoby bez prawa głosu) oraz 5 ekspertów wyłonionych w drodze losowania.
 - b) NIW-CRSO (w protokole nie wskazano, kto – z imienia i nazwiska), w ramach dostępnej alokacji (28 0269 000,00 zł) rekomendował Panelowi by dofinansowanie otrzymały organizacje, dla których próg punktowy wynosi 97,5 pkt włącznie, w ramach oceny merytorycznej ekspertów przy jednoczesnym proporcjonalnym obniżeniu kwot dotacji w każdym z wniosków i możliwości negocjacji przez wnioskodawców harmonogramu i budżetu zadania. Warunki te – po ocenie merytorycznej ekspertów spełniało 50 podmiotów.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

- c) Dyrektor NIW-CRSO zaproponował, by dofinansować dodatkowych 8 wniosków. W wyniku głosowania Panelu wnioski te otrzymały 97,5 pkt i znalazły się na liście wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania.
- d) Jeden z ekspertów, który był członkiem panelu również zaproponował, aby dofinansować dodatkowy wniosek, który sam wskazał. Po przeprowadzeniu głosowania członków Panelu zaproponowany wniosek otrzymał 97,5 pkt, co pozwoliło zamieścić go na liście wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania.

Na podstawie powyższego, ZK ustalił, że na posiedzeniu Panelu ekspertów, **9 wnioskom podniesiono punktację do 97,5 pkt** w ten sposób zakwalifikowano dane wnioski do dofinansowania. Łącznie dofinansowano 59 podmiotów.

- 2. Na posiedzeniu Panelu ekspertów w dniu 23.04.2021 r. PROO Priorytet 2a Edycja 2021:
 - a) Udział wzięło 5 osób - 2 przedstawiciele NIW-CRSO bez prawa głosu i 3 ekspertów wyłonionych w drodze losowania.
 - b) NIW-CRSO zaproponował do dofinansowania 6 wniosków najwyższej ocenionych w ramach oceny merytorycznej.
 - c) W wyniku głosowania członków Panelu wybrano do dofinansowania 6 wniosków najwyższej ocenionych w ramach oceny merytorycznej.

Na podstawie powyższego, ZK ustalił, że na posiedzeniu Panelu ekspertów dofinansowano 6 podmiotów najwyższej ocenionych w ramach oceny merytorycznej.

- 3. Na posiedzeniu Panelu ekspertów w dniu 26.04.2021 r. PROO Priorytet 3 Edycja 2021:
 - a) Udział wzięło 12 osób: 2 przedstawiciele NIW-CRSO i 10 ekspertów wyłonionych w drodze losowania.
 - b) Przewodniczący panelu – przedstawiciel NIW-CRSO, w ramach dostępnej alokacji (4 000 000,00 zł) rekomendował Panelowi by dofinansowanie otrzymały organizacje, dla których próg punktowy wynosi 99 pkt włącznie, w ramach oceny merytorycznej ekspertów. Warunki te – po ocenie merytorycznej ekspertów spełniało 21 podmiotów.
 - c) W wyniku głosowania członków Panelu wybrano do dofinansowania 21 wniosków najwyższej ocenionych w ramach oceny merytorycznej.

Na podstawie powyższego, ZK ustalił, że na posiedzeniu Panelu ekspertów dofinansowano 21 podmiotów najwyższej ocenionych w ramach oceny merytorycznej.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

4. Na posiedzeniu Panelu ekspertów w dniu 25.05.2022 r. PROO Priorytet 1b, 2a, 3 Edycja 2022:
 - a) Udział wzięło 8 osób: 2 przedstawiciele NIW-CRSO bez prawa głosu i 6 ekspertów wyłonionych w drodze losowania.
 - b) ██████████ zaprezentował propozycje list rankingowych wniosków uszeregowanych zgodnie z rekomendacjami – do limitu posiadanych środków.
 - c) W związku z propozycją eksperta i NIW-CRSO, zmieniono ocenę w ramach Priorytetu 1b – 4 wnioskom na “0”, w ramach Priorytetu 2a – 1 wnioskowi na “100”, w ramach Priorytetu 3 – 5 wnioskom na “100” i dwóm wnioskom na 97,5.

Na podstawie powyższego, ZK ustalił, że na posiedzeniu Panelu ekspertów 12 wnioskom zmieniono ocenę. Łącznie dofinansowano: w ramach PROO 1b – 1 podmiot, w ramach PROO 2a – 12 podmiotów oraz w ramach PROO 3 – 14 podmiotów.

NIEPRAWIDŁOWOŚĆ KLUCZOWA:

- **Przyznanie dodatkowych punktów za aspekty, które nie podlegają ocenie wg kryteriów, określonych w Regulaminie. Skutkiem tego było dofinansowanie organizacji, która nie uzyskałaby dotacji bez tych punktów.**

Zgodnie z protokołem posiedzenia Panelu Ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 w Priorytetach 1b, 2a, 3 Edycja 2022 z dnia 25.05.2022 r. zaproponowano do dodania do listy rankingowej Wniosek (PROO 2a) ze względu na „rozpoznawalność marki organizacji oraz wysoką wiarygodność”. Wniosek w wyniku głosowania otrzymał 100 pkt i został ujęty na liście rankingowej wniosków kwalifikujących się do dofinansowania w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich PROO na lata 2018-2030, edycja 2022.

Zgodnie § 14 ust 6 Rozporządzenia, Panel ekspertów podejmuje rozstrzygnięcia w drodze uzgodnienia na podstawie kryteriów oceny merytorycznej, w opinii ZK, argument wskazany w protokole na podstawie, którego zmieniono punktację przedmiotowego Wniosku i przyznano dofinansowanie, nie mieści się w katalogu przyjętych kryteriów oceny merytorycznej wniosków w Regulaminie konkursu, a tym samym punkty zostały zwiększone uznaniowo. Dlatego też wybiórcze premiowanie podmiotów jest naruszeniem zasady równego traktowania



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Wnioskodawców, a co za tym idzie, przyznanie dotacji nie jest zgodne z przepisami prawa.

W ocenie kontrolujących jest to rażące naruszenie zapisów § 15 oraz 16 Rozporządzenia ze skutkiem finansowym dla Wnioskodawcy, który nie powinien uzyskać dofinansowanie w ramach Priorytetu 2a Edycji 2022.

Zalecenie pokontrolne:

Zespół kontrolujący zobowiązuje NIW-CRSO do przestrzegania przepisów Rozporządzenia w zakresie oceny Wniosków przez panel ekspertów zgodnie z kryteriami określonymi w Regulaminie konkursu.

5. Na posiedzeniu Panelu ekspertów w dniu 16.08.2022 r. PROO Priorytet 1a Edycja 2022:
 - d) udział wzięło 8 osób: 3 przedstawiciele NIW-CRSO bez prawa głosu i 5 ekspertów wyłonionych w drodze losowania.
 - e) NIW-CRSO (w protokole nie wskazano kto – z imienia i nazwiska), w ramach dostępnej alokacji (37 300 000,00 zł) rekomendował Panelowi by dofinansowanie otrzymały organizacje, dla których próg punktowy wynosi 97,5 pkt łącznie, w ramach oceny merytorycznej ekspertów przy jednoczesnym proporcjonalnym obniżeniu kwot dotacji w każdym z wniosków i możliwości negocjacji przez wnioskodawców harmonogramu i budżetu zadania. Warunki te – po ocenie merytorycznej ekspertów spełniało 86 podmiotów.
 - f) ██████████ zarekomendował dodatkowo, aby podnieść punktację do 100 pkt. 8 podmiotom z listy rezerwowej i zakwalifikować je do dofinansowania. Panel ekspertów w drodze głosowania zmienił punktację 8 wskazanym przez NIW-CRSO podmiotom i zakwalifikował ich wnioski do realizacji.

Na podstawie powyższego, ZK ustalił, że na posiedzeniu Panelu ekspertów, 8 wnioskom podniesiono punktację do 100 pkt i w ten sposób zakwalifikowano dane wnioski do dofinansowania. Łącznie dofinansowano 94 podmioty.

6. W przypadku protokołu z posiedzenia Panelu Ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-20230 PROO Edycja 2023 z dnia 05.05.2023 r. podzielono go na części dla poszczególnych priorytetów:



Część 1 – Panel PROO 1b

- a) Udział wzięły 3 osoby: 2 przedstawiciele NIW – CRSO bez prawa głosu i jeden (z trzech wylosowanych) ekspert wyłoniony w drodze losowania
- b) NIW-CRSO zaproponował do dofinansowania 2 wnioski najwyższej ocenione w ramach oceny merytorycznej.
- c) W wyniku głosowania członka Panelu wybrano do dofinansowania 2 wnioski najwyższej ocenionych w ramach oceny merytorycznej.

Na podstawie powyższego, ZK ustalił, że na posiedzeniu Panelu ekspertów dofinansowano 2 podmioty najwyższej ocenione w ramach oceny merytorycznej.

NIEPRAWIDŁOWOŚĆ KLUCZOWA

- **Udział tylko jednego eksperta z prawem głosu w Panelu ekspertów.**

Niemniej jednak, w panelu wziął udział tylko jeden ekspert z prawem do głosowania. NIW-CRSO wskazał co prawda w protokole, że działanie to jest zgodne z paragrafem 14 ust. 3 Rozporządzenia: “Panel ekspertów prowadzi obrady oraz podejmuje rozstrzygnięcia w obecności co najmniej 1/3 swoich członków” lecz wątpliwości ZK budzi fakt, że rozstrzygnięcia konkursu dokonuje tylko jedna osoba.

Zalecenie pokontrolne:

ZK, rekomenduje, rozszerzyć w procedurach zapis dotyczący liczby członków na panelu z prawem głosu do minimum trzech.

Część 2 – Panel PROO 2a

- a) Udział wzięło 6 osób: 2 przedstawiciele NIW – CRSO bez prawa głosu i 4 (z 6 wylosowanych) ekspertów wyłoniony w drodze losowania.
- b) NIW-CRSO zaproponował do dofinansowania 15 najwyższej ocenionych wniosków w ramach oceny merytorycznej do progu punktowego 96 pkt łącznie.
- c) Jeden z ekspertów poddał pod dyskusję dwa wnioski z 15 rekomendowanych przez NIW-CRSO do dofinansowania, z uwagi na ich jakość merytoryczną, z propozycją na przeniesienie ich na listę rezerwową tj. obniżenie punktacji do 95,5 pkt.
- d) W wyniku głosowania Panelu ekspertów obniżono punktację w przypadku dwóch wniosków i zakwalifikowano do realizacji 13 wniosków.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Na podstawie powyższego, ZK ustalił, że na posiedzeniu Panelu ekspertów, 2 wnioskowi obniżono punktację do 95,5 i umieszczono je na liście rezerwowych. Łącznie dofinansowano 13 podmiotów.

Część 3 – Panel PROO 3

- a) Udział wzięło 8 osób: 2 przedstawiciele NIW – CRSO bez prawa głosu i 6 (z 10 wylosowanych) ekspertów wyłoniony w drodze losowania.
- b) Zaproponowano (nie wskazano w protokole kto zaproponował) do dofinansowania 39 najwyżej ocenionych wniosków w ramach oceny merytorycznej do progu punktowego 97,5 pkt włącznie.
- c) Jeden z ekspertów poddał pod dyskusję cztery wnioski z 39 rekomendowanych przez NIW-CRSO do dofinansowania, z uwagi na ich jakość merytoryczną, z propozycją na przeniesienie ich na listę rezerwową tj. obniżenie punktacji do 97 pkt.
- d) Ten sam ekspert zaproponował dyskusję nad podniesieniem punktacji dwóm wnioskowi i przeniesienie ich do listy zakwalifikowanych do dofinansowania.
- e) Jeden z ekspertów zwrócił uwagę na niezgodne z regulaminem uzasadnienie obniżenia punktacji jednego z wniosków. Niemniej jednak zmiana została przegłosowana większością głosów.
- f) W wyniku głosowania Panelu ekspertów obniżono punktację w przypadku czterech wniosków, podniesiono punktację dwóm wnioskowi i zakwalifikowano do realizacji 37 wniosków.

Na podstawie powyższego, ZK ustalił, że na posiedzeniu Panelu ekspertów, 4 wnioskowi obniżono punktację do 97 pkt i umieszczono je na liście rezerwowych, dwóm wnioskowi podwyższono punktację do 97,5 pkt i umieszczono je na liście zakwalifikowanych do realizacji. Łącznie dofinansowano 37 podmiotów.

Część 4 – Panel PROO 4

- a) Udział wzięło 10 osób: 2 przedstawiciele NIW – CRSO bez prawa głosu i 8 (z 11 wylosowanych) ekspertów wyłoniony w drodze losowania.
- b) NIW-CRSO zaproponował do dofinansowania 22 najwyżej ocenione wnioski w ramach oceny merytorycznej do progu punktowego 95,5 pkt włącznie.
- c) Jeden z ekspertów poddał pod dyskusję 4 wnioski pod dyskusję z propozycją: przeniesienia jednego na listę rezerwowych a trzech zakwalifikować do dofinansowania.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

- d) W wyniku głosowania Panelu ekspertów przyznano następującą punktację wnioskowi poddanym dyskusji: jednemu wnioskowi przyznano 97 pkt natomiast trzem po 97,5 pkt. Co oznacza, że wszystkie wnioski powinny znaleźć się na liście zakwalifikowanych do realizacji.

Na podstawie powyższego, ZK ustalił, że dofinansowano 24 podmioty zamiast 25. Zarówno lista wniosków zakwalifikowanych do realizacji jak i lista wniosków rezerwowych została opublikowana niezgodnie z protokołem z posiedzenia Panelu ekspertów.

NIEPRAWIDŁOWOŚĆ KLUCZOWA

- **Publikacja listy wniosków kwalifikujących się do dofinansowania oraz listy rezerwowej wniosków w ramach PROO Priorytetu 4 – Edycja 2023 niezgodnych z ustaleniami w Protokole z posiedzenia Panelu Ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-20230 PROO w Priorytetach 1a, 1b, 2a, 3, 4 Edycja 2023 z dnia 05.05.2023 r.**

Zgodnie z protokołem - Część 4 Panel PROO 4, zaproponowano do dofinansowania wnioski do progu punktowego 95,5. W wyniku głosowania ustalono następującą punktację dla [REDACTED]

- wniosku A – na poziomie 97 pkt,
- wniosku B – na poziomie 97,5 pkt,
- wniosku C – na poziomie 97,5 pkt,
- wniosku D – na poziomie 97,5 pkt,

co oznacza, że wszystkie powyższe wnioski powinny znaleźć się na liście wniosków kwalifikujących się do dofinansowania. Tymczasem:

- wniosek A – umieszczono na liście rezerwowych wniosków z liczbą punktów 95,
- wniosek B – umieszczono na liście wniosków kwalifikujących się do dofinansowania z liczbą punktów 95,5,
- wniosku C – umieszczono na liście wniosków kwalifikujących się do dofinansowania z liczbą punktów 95,5,
- wniosku D – umieszczono na liście wniosków kwalifikujących się do dofinansowania z liczbą punktów 95,5.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

W ocenie kontrolujących jest to rażące naruszenie zapisów § 15 oraz 16 Rozporządzenia ze skutkiem finansowym dla Wnioskodawcy, który powinien uzyskać dofinansowanie w ramach Priorytetu 4 Edycji 2023.

Część 5 – Panel PROO 1a

- a) Udział wzięło 26 osób: 2 przedstawiciele NIW – CRSO bez prawa głosu i 24 (z 38 wylosowanych) ekspertów wyłoniony w drodze losowania.
- b) NIW-CRSO zaproponował do dofinansowania 145 najwyższej ocenionych wniosków w ramach oceny merytorycznej do progu punktowego 98 pkt łącznie.
- c) Trzech ekspertów poddało pod dyskusję 27 wniosków, tj. z propozycją o przeniesienie je na listę zakwalifikowanych do dofinansowania.
- d) Czterech ekspertów wyraziło swoje wątpliwości co do zastosowania takiego rozwiązania, tłumacząc m.in, że:
 - „w panelu nie uczestniczą wszyscy oceniający eksperci, więc nie można uznać, iż wśród wniosków znajdujących się na liście rezerwowej nie znajdują się wnioski bardziej wartościowe merytorycznie od zgłoszonych przez ekspertów w trakcie panelu”;
 - „próg punktowy wniosków kwalifikujących się do dofinansowania jest wysoki i włączanie na listę rankingową kilkunastu (27 – przyp. ZK) niżej dofinansowanych wniosków niż wyżej ocenione jest wątpliwe”;
 - „próg punktowy pozwalający na uzyskanie dofinansowania jest bardzo wysoki i wątpliwości może budzić udzielenie dotacji wnioskowi znajdującym się poniżej progu punktowego”;
 - „analiza niemal trzydziestu wniosków w godzinę (na posiedzeniu panelu ekspertów - przyp. ZK) może nie pozwolić na rzetelną ich ocenę i rzetelne podjęcie decyzji”
- e) Pomimo zgłoszonych wątpliwości części ekspertów, większością głosów, podjęto decyzję o zakwalifikowaniu (ustaleniu punktacji na poziomie 98 pkt) dodatkowych 27 projektów jako wnioski do realizacji. Panel ekspertów rekomendował do dofinansowania 171 wniosków łącznie.

Na podstawie powyższego, ZK ustalił, że na posiedzeniu Panelu ekspertów, dodatkowo, 27 wnioskowi ustalono punktację na poziomie 98 pkt i umieszczono je na liście zakwalifikowanych do realizacji. Łącznie dofinansowano 171 podmiotów.

ZK dokonał również analizy Procedury wprowadzonej Zarządzeniem nr 01/01/2024 Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Spółeczeństwa Obywatelskiego z dnia 09.01.2024 r. pod kątem zasad pracy panelu ekspertów.

W procedurze wskazano, że w celu zapewnienia najwyższej efektywności pracy panelu rekomendowana jest formuła zdalna przeprowadzania posiedzeń.

W dokumencie określono nw. zakres prac panelu:

- Członkowie panelu zostaną zaproszeni do udziału w nim e-mailowo - otrzymają link do zabezpieczonego pokoju, w którym odbędzie się posiedzenie.
- Materiały takie jak listy rankingowe zostaną przesłane uczestnikom panelu przed posiedzeniem.
- Osoba prowadząca panel przedstawi rozstrzygnięcie wynikające z ocen ekspertów i otworzy dyskusję.
- Każdy z członków może zabrać głos w dyskusji - głosu udziela prowadzący panel.
- W przypadku głosowań członkowie panelu głosują poprzez podniesienie ręki lub (w przypadku braku wizji) głosowe potwierdzenie głosu. Prowadzący panel na głos przedstawia wyniki głosowania: np. *Pan X głosuje za, Pan Y głosuje za itd. Łącznie głosów za ..., głosów przeciw...*
- Protokół z panelu, po jego sporządzeniu jest odczytywany przez sekretarza. Następnie przeprowadzana jest procedura głosowania nad przyjęciem protokołu.
- Każdy z uczestników panelu, dla potwierdzenia wysyła po zakończeniu panelu e-mail z informacją o zaakceptowaniu protokołu.
- Panel ekspertów wraz z zasadami jego przeprowadzenia powołany jest przez Dyrektora NIW.

W opinii ZK dokument jest zbyt ogólnikowy, nie zawiera m.in. żadnych zasad dotyczących wyboru wniosków, które będą przedmiotem dyskusji podczas prac panelu. Z dokumentu nie wynika, w jaki sposób dokonywany jest dobór wniosków. Procedura nie określa czy panel ekspertów poddaje dyskusji rozstrzygnięcia wynikające z ocen merytorycznych wszystkich wniosków czy tylko części wniosków. Nie przedstawia żadnych merytorycznych kryteriów wyboru wniosków do ponownego rozpatrzenia. Zawarta jest tylko lakoniczna informacja, że „Osoba prowadząca panel przedstawi rozstrzygnięcie wynikające z ocen ekspertów i otworzy dyskusję.”.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Z wyjaśnień¹⁹ Dyrektora NIW-CRSO w zakresie doboru wniosków w ramach prac panelu wynika, że „Decyzja o tym, które wnioski są przedmiotem dyskusji podczas panelu należy do członków panelu ekspertów. Mając na uwadze skalę konkursów, w praktyce nie jest możliwe omówienia każdego wniosku oraz jego kart oceny, w związku, z czym w przypadku wniosków, nad którymi panel ekspertów nie dyskutuje ocena wynika z oceny merytorycznej”.

Należy również zaznaczyć, że w Procedurze nie wskazano także czy ocena dokonywana przez panel opiera się na tych samych kryteriach, które obowiązują ekspertów podczas oceny merytorycznej oraz na jakiej zasadzie zmieniane są oceny przyznane pierwotnie przez ekspertów.

NIEPRAWIDŁOWOŚĆ KLUCZOWA

➤ **Brak transparentności i przejrzystości w procesie prac Panelu ekspertów.**

W ocenie kontrolujących, NIW-CRSO nie dysponuje żadną metodologią wyboru Wniosków, które powinny zostać poddane dyskusji w ramach prac panelu ekspertów. Z informacji²⁰ przekazanej przez Dyrektora NIW-CRSO wynika, że członkowie panelu przy ich wyborze kierują się własną decyzją, co w opinii ZK stwarza ryzyko manipulowania wynikami ocen oraz może prowadzić do nadużyć w zakresie zapewnienia obiektywizmu, a także równego traktowania Wnioskodawców. Potwierdza to również analiza protokołów z posiedzeń Paneli ekspertów - szczegółowo opisanych w powyższej części sprawozdania z kontroli.

Ponadto w opinii Zespołu kontrolującego przedmiotowa Procedura nie opisuje procesu pracy panelu ekspertów, w sposób uniemożliwiający weryfikację prawidłowości tego procesu. Brak jasnych wytycznych odnośnie zmiany ocen, stwarza ryzyko naruszenia zasady przejrzystości i rzetelności procesu, budzi wątpliwości co do reguł bezstronności i równości dokonywanej oceny.

Zalecenie pokontrolne:

Wprowadzenie do procedur wewnętrznych oraz Regulaminów w kolejnych konkursach, jasnych, przejrzystych, transparentnych, niebudzących wątpliwości regulacji w zakresie zasad oceniania i przebiegu prac panelu ekspertów, w taki sposób, aby wnioskodawcy mieli wszelkie niezbędne informacje potrzebne do prawidłowego zrozumienia wymogów otrzymania dotacji.

¹⁹ Pismo z 14.02.2024 r. znak: NIW.SKO.0810.11.2024 (6)

²⁰ Pismo z 14.02.2024 r. znak: NIW.SKO.0810.11.2024 (6)



9. Jakość wniosków złożonych w ramach konkursu PROO Edycja 2024

UCHYBIENIE MNIEJ ISTOTNE

a) Brak procedur dotyczących wykrywania plagiatu wniosków

ZK stwierdził, że System Obsługi Dotacji nie jest wyposażony w funkcjonalność pozwalającą na wykrycie identycznych/zbliżonych treści wniosków. Oznacza to, że istnieje możliwość, że treść jednego wniosku będzie wielokrotnie wykorzystana w innych wnioskach, w celu pozyskania dotacji przez różne organizacje. Zgodnie z informacją²¹ Dyrektora NIW-CRSO: „Nie wdrożono takiego narzędzia, gdyż takie narzędzie nie istnieje w odniesieniu do ofert organizacji pozarządowych”. W ocenie kontrolujących, prawdopodobieństwo, że ewentualny plagiat zostanie wykryty przez eksperta sprawdzającego wniosek, jest znikome. Tymczasem System Obsługi Dotacji jest ogromną bazą wniosków organizacji pozarządowych z całej Polski, przez co ryzyko wystąpienia plagiatu jest bardzo wysokie. Jednocześnie wniosek jest kluczowym elementem na drodze do otrzymania dofinansowania.

Zalecenie pokontrolne:

ZK zobowiązuje NIW-CRSO do oceny możliwości wdrożenia narzędzia lub funkcjonalności w Systemie Obsługi Dotacji, które zapobiegą plagiowaniu wniosków. W opinii ZK jednym z rozwiązań mogłoby być wyposażenie Systemu Obsługi Dotacji w nakładkę do wykrywania takich samych wniosków lub identycznych fragmentów we wnioskach. Ochroni to przed kopiowaniem wniosków i zapewni gwarancję rzetelności wnioskodawców. ZK podkreśla, że rozwiązania antyplagiatowe są od wielu lat stosowane na uczelniach wyższych, gdzie każda praca dyplomowa przechodzi obowiązkowo przez system antyplagiatu. Nie wydaje się więc, aby niemożliwe było wprowadzenie podobnej praktyki przy wykrywaniu plagiatów we wnioskach o dofinansowanie.

²¹ Pismo z 7.02.2024 r. znak: NIW.SKO.0810.11.2024 (1).



II. WNIOSKI Z KONTROLI:

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia:

1. NIEPRAWIDŁOWOŚCI KLUCZOWE dla procesu

- a) Publikacja listy wniosków kwalifikujących się do dofinansowania oraz listy rezerwowej wniosków w ramach PROO Priorytetu 4 – Edycja 2023 niezgodna z ustaleniami w Protokole z posiedzenia Panelu Ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-20230 PROO w Priorytetach 1a, 1b, 2a, 3, 4 Edycja 2023 z dnia 05.05.2023 r. W ocenie kontrolujących jest to rażące naruszenie zapisów § 15 oraz 16 Rozporządzenia ze skutkiem finansowym dla wnioskodawcy, który powinien uzyskać dofinansowanie w ramach Priorytetu 4 Edycji 2023.
- b) Podnoszenie/obniżanie punktacji wybranym wnioskom wskazanym przez NIW-CRSO lub ekspertów biorących udział w Panelach. Przyznawanie dodatkowych punktów za aspekty, które nie podlegają ocenie wg kryteriów, które doprowadziło do przyznania dofinansowania organizacji, która nie uzyskałaby dotacji bez tych punktów. W ocenie kontrolujących jest to rażące naruszenie zapisów § 15 oraz 16 Rozporządzenia ze skutkiem finansowym dla wnioskodawcy, który nie powinien uzyskać dofinansowania w ramach Priorytetu 2a Edycji 2022.
- c) Zakwalifikowanie do dofinansowania przez Panel ekspertów wniosku, który został oceniony niezgodnie z Kryteriami oceny wskazanymi w Regulaminie konkursu tylko z uwagi na rozpoznawalną markę wnioskodawcy.
- d) Udział tylko jednego eksperta z prawem głosu w Panelu ekspertów.

Zdaniem ZK należy szczególną uwagę zwrócić na etap w ocenie merytorycznej, jakim są posiedzenia Panelu ekspertów. Jest to moment w którym podejmowane są ostateczne decyzje – przez znikomą część ekspertów, Dyrektora NIW-CRSO - o dofinansowaniu lub nie - wybranych podmiotów. To oznacza jednocześnie brak transparentności w całym procesie i nierówne traktowanie Wnioskodawców.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

2. UCHYBIENIA KLUCZOWE

- a) Brak podpisanych deklaracji o bezstronności przed udostępnieniem wniosków do oceny w ramach obowiązujących umów z ekspertami do PROO Edycji 2024.
- b) Podpisywanie umów po wykonaniu oceny merytorycznej wniosków.
- c) Niewykonanie zalecenia pokontrolnego, jakie wskazała kontrola NIK w wystąpieniu pokontrolnym z 2020 r., znak: KAP.411.001.02.2019 przez Dyrektora NIW-CRSO.
- d) Wykluczające się stwierdzenia w kartach oceny merytorycznej pomiędzy dwoma ekspertami, co może być wynikiem braku doświadczenia ekspertów.
- e) Brak określenia punktacji dla danych podkryteriów w karcie oceny merytorycznej w zakresie każdego kryterium.
- f) Brak zadbania o komfort pracy ekspertów (potencjalne pole do wywierania nacisków na ekspertów).
- g) Brak gospodarności NIW-CRSO w przypadku powoływania trzeciego eksperta w przypadkach, gdy oceny dwóch pozostałych ekspertów nie stanowią oceny ostatecznej.
- h) Brak udokumentowania losowania – zachowania odpowiedniej ścieżki audytu - na etapie tworzenia składu panelu ekspertów.

3. UCHYBIENIA ISTOTNE:

- a) Brak uwzględnienia w Regulaminie uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych, które powinny być pozytywnie rozpatrzone (dwa przypadki).
- b) Brak precyzyjnych wymagań kandydatów na ekspertów zewnętrznych, który znacząco utrudnia jednoznaczną ocenę ich zdolności do oceny wniosków i prowadzi do dowolności interpretacyjnej.
- c) Brak wymogu przedstawienia dokumentacji, która potwierdza informacje wykazane przez kandydata na eksperta w „KWESTIONARIUSZU OSOBOWYM - EKSPERTA KONKURSÓW Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego”.
- d) Brak spełnienia wymagań na eksperta zewnętrznego przez osoby, które oceniały wnioski (3 przypadki).
- e) Brak zaktualizowanych kwestionariuszy osobowych ekspertów w dokumentacji, która dotyczy ekspertów.
- f) Brak wystarczającej kontroli nad składanymi przez ekspertów oświadczeniami o bezstronności i unikania przez nich konfliktu interesu.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

- g) Brak procedury postępowania w przypadku ekspertów, którzy złamali zapisy deklaracji bezstronności.
- h) Brak przekazania dokumentu potwierdzającego, że informacja o sposobie rozpatrzenia odwołania była udostępniona w Systemie Obsługi Dotacji.
- i) Brak transparentności i przejrzystości w procesie prac Panelu ekspertów.

3. UCHYBIENIA MNIEJ ISTOTNE:

- a) Brak procedur dotyczących wykrywania plagiatu wniosków.

III. OCENA OGÓLNA

Biorąc pod uwagę liczbę powyższych uchybień i ich istotność ZK uważa, że Dyrektor NIW-CRSO, odpowiedzialny za przeprowadzanie konkursów nie zapewnił równego traktowania wszystkich wnioskodawców. Co więcej, w ocenie ZK niewłaściwie funkcjonuje system zarządzania i kontroli realizowany przez Dyrektora NIW-CRSO.

Z uwagi na wykryte uchybienia kluczowe i uchybienia istotne o których mowa powyżej, Zdaniem ZK, Dyrektor NIW-CRSO, zgodnie z art 8 ust. ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, udziela dotacji z naruszeniem zasad ich udzielania.

W związku z powyższym, ocenia się negatywnie działalność NIW-CRSO w zakresie przeprowadzania procedur konkursowych Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich PROO na lata 2018-2030 Edycja 2024

IV. ZALECENIA

W związku z powyższymi ustaleniami kontroli, na podstawie art. 52 ust. 4 ustawy o kontroli w administracji rządowej, zobowiązuję Pana Dyrektora NIW-CRSO do:

1. Bezwzględne przestrzegania zapisów Rozporządzenia - niezwłocznie.
2. Rozszerzenia procedur o zapisy, które dotyczyć będą liczby członków na panelu ekspertów z prawem głosu do minimum trzech osób – zalecenie do realizacji w kolejnej Edycji PROO.
3. Stosowania w kolejnych edycjach/konkursach, podczas wyboru ekspertów, ogólnodostępnych narzędzi informatycznych/programów losujących, z możliwością wygenerowania wyniku końcowego losowania lub zastosowania rzutu ekranu obrazującego wynik.



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

4. Informowania Przewodniczącą Komitetu do spraw Pożytku Publicznego o posiedzeniach Komisji, która losuje ekspertów do oceny, przynajmniej 7 dni przed planowanym posiedzeniem.
5. Wprowadzenia do karty oceny merytorycznej punktowanych podkryteriów również z uwagi na fakt, że obecnie nie jest możliwe ustalenie, za co dokładnie punkty są odejmowane – zalecenie do realizacji w kolejnej edycji PROO.
6. Udostępniania ekspertom wykazu wszystkich podmiotów, które złożyły wnioski w ramach danego konkursu, przed przystąpieniem do ich oceny, by składana deklaracja o bezstronności była podpisywana ze świadomością jakie konkretnie podmioty wnioskuje o wsparcie – zalecenie do realizacji w kolejnej edycji PROO.
7. Podpisywania umów przed rozpoczęciem pracy eksperta. Umowa powinna obowiązywać w okresie wykonywania przez niego pracy – zalecenie do realizacji w kolejnej edycji PROO.
8. Rozpatrywania uwag wskazanych w konsultacjach społecznych ze szczególną starannością, w tym zgodnie z przepisami prawa oraz z poszanowaniem zasad przejrzystości, rzetelności i równości dokonywanej oceny – zalecenie do realizacji w kolejnej edycji PROO.
9. Doprecyzowania, w ramach kolejnych konkursów, wymogów stawianych kandydatom na ekspertów zewnętrznych. Ocena spełnienia tych warunków powinna mieć charakter zero-jedynkowy i nie może prowadzić do dowolności interpretacyjnej – zalecenie do realizacji w kolejnej edycji PROO.
10. Starannej weryfikacji formularzy zgłoszeniowych kandydatów na ekspertów zewnętrznych i zapewnienie, że eksperci oceniający wnioski spełniają wszystkie wymogi określone w dokumentacji konkursowej – zalecenie do realizacji w kolejnej edycji PROO.
11. Zamieszczenia na swojej stronie arkusza do aktualizacji danych, takiego, który będzie można swobodnie pobrać - niezwłocznie.
12. Aktualizacji danych ekspertów, po wybraniu ich do oceny merytorycznej wniosków za każdym razem, gdy NIW-CRSO zamierza podpisać z umowę ekspertem – zalecenie do realizacji w kolejnej edycji PROO.
13. Stworzenia i wdrożenia szczegółowych procedur wewnętrznych, które posłużą zapobieganiu wystąpienia konfliktu interesów przy ocenie wniosków oraz określą sposób postępowania, w przypadku jego wykrycia. Procedura powinna zapewnić adekwatność kary finansowej do stroniczej



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

oceny wniosku oraz zawierać bezwzględny zakaz oceniania wniosków przez ekspertów, wobec których stwierdzono naruszenie zasady bezstronności i ekspertów wnoszących w ramach danego naboru – zalecenie do realizacji w kolejnej edycji PROO.

14. Dokumentowania procesu odwołań od wyniku oceny formalnej w sposób, który zapewni prawidłową ścieżkę audytu – zalecenie do realizacji w kolejnej edycji PROO.
15. Oceny możliwości wdrożenia narzędzia lub funkcjonalności w Systemie Obsługi Dotacji, które zapobiegą plagiatowaniu wniosków. W opinii ZK jednym z rozwiązań mogłoby być wyposażenie Systemu Obsługi Dotacji w nakładkę do wykrywania takich samych wniosków lub identycznych fragmentów we wnioskach. Ochroni to przed kopiowaniem wniosków i zapewni gwarancję rzetelności wnioskodawców – zalecenie do realizacji w kolejnej edycji PROO.

Przedstawiając powyższe zalecenia, oczekuję od Pana Dyrektora NIW-CRSO, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego sprawozdania pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach w celu ich realizacji lub przyczynach ich niepodjęcia.

Z wyrazami szacunku,

Agnieszka Buczyńska

Przewodnicząca Komitetu ds. Pożytku Publicznego

/podpisano elektronicznie/