



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Strategii

KST.411.1.01.2023

Pan
Wojciech Kaczmarczyk
Dyrektor
Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju
Społeczeństwa Obywatelskiego
al. Jana Pawła II 12
00-124 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 14 marca 2024 r.
(znak: KPK-KPO.441.28.2024)

D/23/505 – Udzielanie, wykorzystanie i rozliczanie środków wsparcia finansowego z wybranych programów realizowanych przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ¹ , al. Jana Pawła II 12, 00-124 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Kaczmarczyk, Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, od dnia 20 listopada 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie i realizacja programów oraz przeprowadzanie naborów wniosków w ramach tych programów i zawieranie umów dotyczących finansowania i realizacji wybranych projektów.2. Rozliczanie, monitorowanie oraz kontrola projektów realizowanych przez beneficjentów.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia kontroli ² , z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres, a mających znaczenie dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Strategii
Kontrolerzy	<p>Żaneta Borchólska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KST/6/2023 z dnia 30 marca 2023 r.</p> <p>Michał Hackiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KST/7/2023 z dnia 25 kwietnia 2023 r.</p> <p>Monika Kowalska-Rozkosz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KST/4/2023 z dnia 30 marca 2023 r. oraz upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KST/23/2023 z dnia 19 października 2023 r.</p> <p>Marcin Marjański, Radca Prezesa NIK, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KST/8/2023 z dnia 5 czerwca 2023 r.</p> <p>Danuta Ryszkowska-Grabowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KST/5/2023 z dnia 30 marca 2023 r.</p> <p>Wojciech Wasiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KST/9/2023 z dnia 2 sierpnia 2023 r.</p> <p>Arkadiusz Siwek, doradca prawny, na podstawie legitymacji służbowej nr 21644.</p>

(akta kontroli str. 1-14)

¹ Dalej także: NIW, NIW-CRSO, Instytut.

² Czynności kontrolne w jednostce zostały zakończone w dniu 24 listopada 2023 r.

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w okresie objętym kontrolą w obu zbadanych obszarach.

Choć NIW skutecznie rozdysponował niemal w całości środki przeznaczone na realizację konkursów w ramach *Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030*⁵ i *Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030*⁶, to zarówno procesy oceny wniosków, wylaniania beneficjentów, udzielania dotacji, jak i monitorowania i kontroli realizowanych projektów oraz akceptowania rozliczeń projektów, dotknięte były licznymi i istotnymi nieprawidłowościami. Nieprawidłowości te wskazywały na istotne niedostatki organizacyjne i zarządcze, a w skrajnych przypadkach na działania w sytuacjach konfliktu interesów lub zagrożone czynnikami korupcyjnymi, co łącznie wskazało na model działania instytucji niedający racjonalnego zapewnienia, że sposób wydatkowania środków publicznych – których w latach 2018-2023⁷ do NIW przekazano 1 047 157 tys. zł – odpowiadał wymogom finansów publicznych, tj. że dotacje były udzielane i wydatkowane prawidłowo i w sposób zapewniający wartość dodaną dla interesu publicznego, adekwatną do zaangażowanych środków publicznych. Choć NIK podkreśla, iż wspieranie organizacji społecznych, również przez państwo i jego struktury, stanowi jeden z istotnych elementów demokratycznego państwa prawnego, to jednak działanie NIW nie zapewniło pogodzenia tych zadań z wymogami celowego i racjonalnego wydatkowania środków publicznych, wynikającymi z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁸.

W badanej działalności stwierdzono, że proces oceny wniosków, wylaniania projektów do dofinansowania, a także ich weryfikacji i rozliczania był nierzetelny, a w niektórych przypadkach niezgodny z prawem, niecelowy lub niegospodarny.

Działania NIW w zakresie oceny wniosków złożonych w ramach powyższych programów cechowała dowolność postępowania, przejawiająca się w sporządzaniu ocen strategicznych i konsolidacyjnych w oparciu o niejasne zasady, czy kryteria, a także w braku jednolitego podejścia do dokonywania przez beneficjentów zmian we wnioskach, pomimo istnienia w tym zakresie szczegółowych uregulowań.

Komisje konkursowe i panele ekspertów niezgodnie z prawem – tj. bez odnoszenia się do poszczególnych kryteriów oceny merytorycznej, a także w sposób nieprzejrzysty ustalały oceny wybranych wniosków, poprzez zmianę uprzednio dokonanej przez ekspertów merytorycznej oceny, dodatkowo nie wskazując uzasadnienia doboru wniosków będących przedmiotem dyskusji na panelu lub komisji. Dyrektor NIW każdorazowo zatwierdzał przygotowane w ww. sposób listy ocen. W toku kontroli zidentyfikowano odpowiednio 25 i 47 takich przypadków (nieprawidłowego ustalenia odpowiednio niższej i wyższej punktacji, niż wynikającej z oceny merytorycznej) w czasie sześciu różnych posiedzeń na przestrzeni dwóch lat, co świadczy, w ocenie NIK, o systemowym charakterze nieprawidłowości w wyżej opisanych działaniach NIW. Z podmiotami, którym komisje konkursowe i panele ekspertów ustaliły w nieprawidłowy sposób oceny wyższe niż wynikające z oceny eksperckiej przyznano dofinansowanie w łącznej wysokości 14 068,3 tys. zł. Wynikłe z powyższego rozbieżności w ocenach punktowych (przyznawanych przez ekspertów oceny merytorycznej oraz komisje konkursowe i panele ekspertów) nie były przez NIW w sposób przejrzysty i rzetelny przedstawiane wnioskodawcom. Jednocześnie NIW nie informował wnioskodawców o przysługującym im prawie do żądania uzasadnienia oceny wniosku, a Dyrektor NIW nie wyjaśnił w toku kontroli, czy takie żądania do NIW wpływały i w jaki sposób były rozpatrywane.

NIW nie badał w żaden sposób powiązań kapitałowych i osobowych pomiędzy podmiotami otrzymującymi dofinansowanie, a co za tym idzie nie kontrolował i nie weryfikował odpowiednich dokumentów w tym zakresie oraz nie identyfikował ryzyk z tego wynikających.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej również: PROO.

⁶ Dalej również: NOWEFIO.

⁷ Według stanu na dzień 31 października 2023 r.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp.

W skrajnym przypadku objawiło się to sytuacją kilkukrotnego dofinansowania trzech organizacji, które miały siedzibę lub prowadziły działalność w jednym lokalu, w bloku mieszkalnym, pomiędzy którymi występowały dodatkowo powiązania osobowe, czego NIW nie identyfikował także jako czynnika ryzyka na etapie akceptowania rozliczenia projektów.

Nadzór nad realizacją projektów i weryfikacja przekazywanych przez beneficjentów sprawozdań ograniczały się praktycznie wyłącznie do czynności formalnych i wykonywane były głównie na podstawie oświadczeń, przy niewielkim pozyskiwaniu i szcążkowej analizie materiałów źródłowych, ograniczonym zastosowaniu analizy ryzyka i marginalnej liczbie przeprowadzonych kontroli – dlatego też były w ocenie NIK iluzoryczne. W efekcie powyższego NIW nie posiadał realnej, popartej dokumentami, wiedzy co do tego, na co beneficjenci otrzymujący środki publiczne je wydawali i czy wydatki te dokonywane były w sposób celowy i oszczędny oraz z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Ponadto umowy zawierane z beneficjentami przez NIW nie zawierały wymogu konkurencyjnego i przejrzystego wyboru wykonawców dostaw i usług finansowanych ze środków pochodzących z dotacji – co powodowało, że beneficjenci mieli w istocie pełną dowolność udzielania zamówień dowolnym osobom, co skutkowało udzielaniem ich w skrajnych przypadkach osobom najbliższym (np. przez prezesa zarządu fundacji – małżonkę, czy wręcz samemu sobie) i na usługi o ograniczonej mierzalności. Zawierane przez NIW umowy nie przewidywały także zabezpieczeń przed zbywaniem nieruchomości nabywanych przez beneficjentów po upływie pięciu lat od dnia ich nabycia lub innych adekwatnych rozwiązań w tym zakresie. NIW nie prowadził także wykazu nieruchomości nabywanych przez beneficjentów ze środków przekazywanych im przez NIW. Zaniechania w powyższych zakresach Izba ocenia jako brak należytej rzetelności i dbałości o efektywne i transparentne wydatkowanie środków publicznych.

Choć obowiązki sprawozdawcze beneficjentów określone w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. *w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań*⁹ były znikome – przede wszystkim nie obligowały beneficjentów do przekazywania NIW wraz ze sprawozdaniem jakichkolwiek dokumentów źródłowych, takich jak faktury, rachunki, umowy, czy dokumenty potwierdzające zaistnienie określonego zdarzenia (np. listy obecności) – to nie mogło to, zdaniem NIK, stanowić dla NIW usprawiedliwienia dla niepodejmowania adekwatnych działań weryfikujących, że środki publiczne wydawane były celowo i gospodarnie, a wydatki ponoszono zgodnie z umową o dofinansowanie. Tym bardziej, że umowy o dofinansowanie przewidywały prawo żądania przez NIW, aby beneficjenci w wyznaczonym terminie przedstawiali dodatkowe informacje, wyjaśnienia oraz dowody do sprawozdań. Co więcej, w ocenie NIK, opisana sytuacja powinna była stanowić przesłankę do wzmocnienia innych mechanizmów nadzoru – w tym komponentu kontrolnego, który powinien być immanentnym elementem procesu wydawania środków publicznych, niezależnie od rodzaju i skali działalności ich beneficjenta. Pozyskiwanie przez NIW dokumentów potwierdzających poniesione wydatki (w całości lub w części) powinno było wynikać, zdaniem NIK, z opartego o analizę ryzyka systemu oceny sprawozdań i weryfikacji ponoszonych przez beneficjentów wydatków, której NIW nie opracował i nie wdrożył. Szcążkowa analiza przez NIW wspomnianych dokumentów przyczyniła się do powstawania negatywnych zjawisk przy rozliczaniu udzielanych dotacji. Izba zwraca uwagę, że ukształtowany zwyczajowo schemat postępowania w NIW w zakresie badania, oceny i zatwierdzania składanych sprawozdań nie zapewniał rzetelnego i terminowego rozliczania udzielanych dotacji, skutkiem czego większość z badanych w toku kontroli sprawozdań zostało zatwierdzonych przez Dyrektora NIW z naruszeniem terminu określonego w art. 152 ust. 2 ufp.

Postępowania kontrolne (od momentu rozpoczęcia kontroli do dnia zatwierdzenia sprawozdania z kontroli) poddane badaniu były realizowane z naruszeniem terminów określonych w regulacjach wewnętrznych. Kontrole przeprowadzono w minimalnej ilości, tzn. 22 kontrole PROO, FIO i NOWEFIO w roku 2022, choć samych umów w ww. konkursach zawarto w 2021 r. aż 1 024¹⁰.

⁹ Dz.U. poz. 2057.

¹⁰ Na podstawie zestawienia NIW, akta kontroli str. 11384.

Ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji

Osobą ponoszącą odpowiedzialność za stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości był Dyrektor NIW, który na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o *Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*¹¹, kierował działalnością NIW, a w szczególności podejmował decyzje we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla Rady Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego¹². Opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości, które zaistniały zarówno w procesie oceny wniosków, wyłaniania beneficjentów i udzielania im dotacji, jak i w procesie monitorowania i kontroli realizowanych projektów, a zwłaszcza rozliczeń udzielonego dofinansowania, wynikały w dużej mierze z istotnych mankamentów organizacyjnych i zarządczych w działalności kontrolowanej jednostki, za które odpowiedzialność ponosił Dyrektor NIW. Ponadto niektóre z działań Dyrektora NIW, w szczególności w zakresie wyboru do dofinansowania części wniosków oraz w zakresie zatwierdzania rozliczania większości dotacji, były działaniami nielegalnymi. Izba zauważa także, że znaczna część nieprawidłowości, jakie ustalono w ramach niniejszej kontroli, miało charakter stale utrzymujących się dysfunkcji, z których część NIK stwierdziła już w ramach kontroli przeprowadzonej w NIW w roku 2019¹³. Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że udzielane kontrolerom przez Dyrektora NIW wyjaśnienia – pomimo licznych podejmowanych czynności dowodowych i próby ich ponawiania – były częstokroć niepełne, niemerytoryczne lub jednoznaczne, w odniesieniu do różnych kontrolowanych zagadnień, co dowodzi *de facto* o braku wiedzy Dyrektora NIW na temat realizowanych przez Instytut działań, a także wskazuje na dystrybuowanie środków publicznych w oparciu o nielegalny i nierzetelny proces wyboru ofert, obarczony istotnymi ryzykami korupcyjnymi, zaś sprowadzenie czynności nadzorczych do gromadzenia oświadczeń, a nie rzetelnej weryfikacji prawidłowości realizacji projektów przez beneficjentów. Powyższe okoliczności wskazują, że Dyrektor NIW nie daje należytej rękojmi prawidłowego procesu oceny i wyboru wniosków przeznaczonych do dofinansowania ze środków publicznych, monitorowania i kontroli realizowanych projektów oraz rozliczenia udzielonego dofinansowania – co uzasadnia, ocenę Najwyższej Izby Kontroli, sformułowaną na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy o NIK, wskazującą na niezasadność zajmowania stanowiska przez Dyrektora NIW.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i realizacja programów oraz przeprowadzanie naborów wniosków w ramach tych programów i zawieranie umów dotyczących finansowania i realizacji wybranych projektów

Opis stanu faktycznego

Założenia programowe Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO i Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich PROO oraz organizacja konkursów w ramach tych programów

1. W latach 2018-2023¹⁵ do NIW przekazane zostały środki publiczne w łącznej wysokości 1 047 157 058,37 zł¹⁶. Na powyższą kwotę składały się przychody NIW, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1-3 uoniw, tj.: dotacje celowe na realizację programów finansowanych przez NIW (708 263 274,12 zł), dotacje podmiotowe na dofinansowanie działalności bieżącej NIW

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1618. Dalej także: uoniw.

¹² Dalej także: Rada, Rada NIW.

¹³ Kontrola nr R/19/001 pt. *Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi*, wystąpienie pokontrolne z dnia 16 października 2019 r., nr KAP.411.001.02.2019.

¹⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Według stanu na dzień 31 października 2023 r.

¹⁶ Zgodnie z informacjami przekazanymi pismem znak: DOB.NK.6661.4.2023 z dnia 20 listopada 2023 r. przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

(71 670 868,72 zł) oraz dotacje z Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (267 222 915,53 zł)¹⁷.

(akta kontroli str. 13035 – plik 231)

W latach 2021-2022 NIW przeznaczył na realizację programów PROO i NOWEFIO¹⁸ kwotę w wysokości 303 045 tys. zł, z czego na realizację projektów w ramach programu NOWEFIO zaplanowano wydatkowanie 168 000 tys. zł¹⁹, a PROO – 135 045 tys. zł²⁰. Powyższe środki zostały wydatkowane w 97,5%²¹. Tym samym beneficjentom wypłacono środki w wysokości 295 468 278,21 zł²². Zadania z programu NOWEFIO sfinansowano kwotą 164 767 984,53 zł²³, a PROO – 130 700 293,68 zł²⁴. W skład środków przeznaczonych na realizację programów PROO, oprócz środków z Funduszu Wsparcia Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, wchodziła dotacja celowa²⁵. W przypadku edycji 2021 było to 9 522 tys. zł, a rok później 23 022 tys. zł. Łączna kwota przeznaczona na dotacje celowe w latach 2021-2022 wynosząca 32 544 tys. zł została wykorzystana w 95,6% (31 124 927,87 zł²⁶).

Kwota niewydatkowanych środków w programach NOWEFIO i PROO w latach 2021-2022 wyniosła 7 576 721,79 zł²⁷, co stanowiło 2,5%²⁸ wszystkich środków przeznaczonych na realizację poszczególnych programów. Niewykorzystana dotacja celowa w programie PROO wyniosła w omawianym okresie 1 419 072,13 zł (PROO edycja 2021 – 35 682,60 zł, PROO edycja 2022 – 1 383 389,53 zł).

(akta kontroli str. 12990)

Dyrektor NIW wyjaśnił²⁹, że niepełne wykorzystanie środków w programie NOWEFIO na lata 2021-2022 wynikało z rezygnacji przez beneficjentów z realizacji dofinansowanych działań, zbyt krótkiego czasu na dodatkowe zadania (w 2021 r.), racjonalnego dysponowania środkami oraz z braku wykonywania zadań w formie stacjonarnej (w 2021 r. wynikającego z trwającej epidemii COVID-19). W programie PROO przyczynami niepełnego wykorzystania środków były: rezygnacja przez beneficjentów z realizacji dofinansowanych działań, mniejsze niż prognozowano zainteresowanie udziałem w konkursie³⁰, duża liczba wniosków złożonych w ramach priorytetu 5, które nie spełniły kryteriów merytorycznych umożliwiających przyznanie dofinansowania, niższy niż planowany koszt umów z ekspertami i racjonalne dysponowanie środkami. Niewykorzystane w danym roku środki NIW-CRSO zwracał do budżetu państwa³¹.

(akta kontroli str. 6855-6856)

2. Cele główne i szczegółowe programów NOWEFIO i PROO edycja 2021 i 2022 były zbieżne³². Biorąc pod uwagę, że poszczególne priorytety nie posiadały odrębnych celów,

¹⁷ Kwoty środków przekazanych do NIW w latach 2018-2023, pomniejszone o kwoty środków zwróconych przez NIW w tym okresie, według stanu na dzień 31 października 2023 r.

¹⁸ Zestawienie wykonania za lata 2021-2022 w ramach programów NOWEFIO oraz PROO.

¹⁹ NOWEFIO edycja 2021 – 80 000 tys. zł, NOWEFIO edycja 2022 – 88 000 tys. zł.

²⁰ PROO edycja 2021 – 64 023 tys. zł, PROO edycja 2022 – 71 022 tys. zł.

²¹ NOWEFIO edycja 2021 – 96,9%, NOWEFIO edycja 2022 – 99,1%, PROO edycja 2021 – 96,9%, PROO edycja 2022 – 96,7%.

²² Zestawienie wykonania za lata 2021-2022 w ramach programów NOWEFIO oraz PROO: w roku 2022 w ramach programu (przyp. NIK - NOWEFIO) zostały zwiększone środki dla beneficjentów o 10 000 tys. zł oraz zmniejszone środki na PT (pomoc techniczna) o 2 000 tys. zł, a także w 2022 roku w ramach programu (przyp. NIK - PROO) zostały zwiększone środki dla beneficjentów o 13 500 tys. zł (dotacja celowa).

²³ NOWEFIO edycja 2021 – 77 554 660,15 zł, NOWEFIO edycja 2022 – 87 213 324,38 zł.

²⁴ PROO edycja 2021 – 62 032 847,56 zł, PROO edycja 2022 – 68 667 446,12 zł.

²⁵ Realizacja programu PROO finansowana była w znacznej części z krajowych środków publicznych w ramach Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego utworzonego na podstawie art. 88a ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o *grach hazardowych* (Dz. U. z 2023 r. poz. 227), którego dysponentem był Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.

²⁶ Wydatkowana kwota dotacji celowej wyniosła: PROO edycja 2021 – 9 486 317,40 zł, PROO edycja 2022 – 21 638 610,47 zł.

²⁷ Kwota niewydatkowanych środków wyniosła: NOWEFIO edycja 2021 – 2 445 339,85 zł, NOWEFIO edycja 2022 – 786 675,62 zł, PROO edycja 2021 – 1 990 152,44 zł, PROO edycja 2022 – 2 354 553,88 zł.

²⁸ NOWEFIO edycja 2021 – 3%, NOWEFIO edycja 2022 – 0,9%, PROO edycja 2021 – 3,1%, PROO edycja 2022 – 3,3%.

²⁹ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(7) z dnia 12 czerwca 2023 r.

³⁰ W edycji PROO edycja 2021 mniejsze zainteresowanie dotyczyło priorytetów 1b i 2a, a w PROO edycja 2022 r. mniejsze zainteresowanie dotyczyło całej edycji.

³¹ Zgodnie z art. 32 ust. 3, w zw. z art. 32 ust. 1 uoniw.

³² NOWEFIO: *Głównym celem Programu jest zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne przez poprawę samoorganizacji społecznej, wzrost znaczenia sektora obywatelskiego w życiu publicznym oraz wzmocnienie instytucjonalne sektora obywatelskiego w Polsce.* PROO: *Głównym celem Programu jest wsparcie rozwoju*

a miały za zadanie realizować cele programów, w ramach których zostały wyodrębnione, NIK zauważa, że było możliwe uzyskanie dofinansowania na realizację tożsamyh działań z obu programów, a także z różnych priorytetów w ramach tych samych programów. Co prawda za stworzenie określonych ram przedmiotowych i podmiotowych dla PROO i NOWEFIO nie był odpowiedzialny NIW, to jednak podkreślić należy, że Instytut nie wprowadził mechanizmów uniemożliwiających wnioskodawcom ubieganie się o dofinansowanie tożsamyh projektów z różnych priorytetów czy programów lub nie weryfikował, czy zaistniały wskazane powyżej sytuacje.

W toku kontroli przeanalizowano wnioski 15 beneficjentów, którzy w latach 2021-2022 uzyskali dofinansowanie zarówno w ramach konkursu PROO priorytet 1a, jak i NOWEFIO priorytety 2-4. W wyniku badania zidentyfikowano cztery przypadki, które wskazywały na prawdopodobieństwo materializacji ryzyk dotyczących możliwości ubiegania się, a nawet uzyskania dofinansowania, na tożsame zadania lub ich części z dwóch różnych priorytetów, bądź programów. Przykłady zostały wskazane w przypisach^{33, 34, 35} oraz kolejnym akapicie. Dyrektor NIW wyjaśnił³⁶, że: w *Regulaminie konkursu PROO 1a, edycja 2021, ani w Regulaminie konkursu NOWEFIO, edycja 2021 nie ma zapisów, które wykluczałyby możliwość realizacji analogicznych działań w ramach różnych programów. [...] W efekcie możliwym jest uzyskanie dofinansowania w ramach Rządowego Programu NOWEFIO, jak i Rządowego Programu PROO na realizację działań z analogicznego obszaru tematycznego.* Odnotowania wymaga fakt, że adekwatność oferty w odniesieniu do celów programu oraz celów i potrzeb jego uczestników i organizacji zaangażowanych w jego realizację była, na podstawie art. 30 ust. 4 pkt 1 uniw, jednym z kryteriów oceny merytorycznej, wspólnym dla wszystkich konkursów organizowanych przez NIW, a wsparciu poszczególnych działań dedykowane były konkretne priorytety.

(akta kontroli str. 10845-10855)

Fundacja Instytut Przedsiębiorczości Społecznej pozyskała w 2022 r. środki na zatrudnienie specjalisty ds. CSR³⁷ (przedstawiając dwukrotnie identyczne uzasadnienie), zarówno ze środków konkursu PROO priorytet 1a – projekt pn. *Rozwój instytucjonalny i wsparcie działań statutowych Fundacji Instytut Przedsiębiorczości Społecznej* (wniosek nr 48284), jak i NOWEFIO priorytet 2 – projekt pn. *Przedsiębiorca Społecznie Odpowiedzialny* (wniosek nr 40918). Dyrektor NIW wyjaśnił³⁸, że: *NIW-CRSO na etapie weryfikacji sprawozdania z realizacji zadania nie weryfikuje każdorazowo, czy wydatki o tożsamej nazwie w różnych projektach zostały sfinansowane niezgodnie z zakazem podwójnego finansowania, [...] z informacji zawartych we wnioskach i sprawozdaniach do umów zawartych do wniosków o numerach 48284 i 40918 Fundacji Instytut Przedsiębiorczości Społecznej, w żaden sposób nie wynikało, aby doszło do podwójnego finansowania wynagrodzenia, jak również, że: jak wynika ze sprawozdania z realizacji zadania w ramach PROO1a (48284) specjalista ds. CSR został zatrudniony na podstawie umowy z dnia 1 września 2022 r. w pełnym wymiarze godzin, natomiast w przypadku zadania dofinansowanego w ramach NOWEFIO (40918) specjalistę ds. CSR zatrudniono na podstawie umowy B2B. Według przedstawionych NIK przez*

instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenie udziału tych organizacji w życiu publicznym i upowszechnianiu demokratycznych norm obywatelskości.

³³ Fundacja Edukacja do Wartości w latach 2021-2022 na realizację czterech projektów pozyskała ze środków PROO i NOWEFIO łączną kwotę 1 460 tys. zł. W ramach konkursu PROO edycja 2021 priorytet 1a fundacja uzyskała dofinansowanie projektu pn. *Rozwój organizacyjny Fundacji Edukacja do wartości* (wniosek nr 37846) w kwocie 510 tys. zł, m.in. na działalność think-tankową, choć dofinansowaniu takiej działalności dedykowany był konkurs PROO edycja 2021 priorytet 4, w którym wskazana fundacja nie uzyskała dofinansowania na projekt pn. *Rozwój think-tanku Fundacji Edukacja do wartości* (wniosek nr 32433). Natomiast w 2022 r. projekt pod tożsamą nazwą *Rozwój think-tanku Fundacji Edukacja do wartości* (wniosek nr 47269) uzyskał wsparcie w kwocie 150 tys. zł w ramach priorytetu 4 z programu PROO edycja 2022.

³⁴ Fundacja Bliżej Pasji pozyskała w ramach konkursu PROO edycja 2022 priorytet 1a pozyskała środki w wysokości 362 tys. zł na realizację projektu pn. *Wzmocnienie misyjne i instytucjonalne Fundacji Bliżej Pasji* (wniosek nr 48391) m.in. na opracowanie i wdrożenie strategii fundraisingowej, w tym na zatrudnienie fundraisera, choć dofinansowaniu takiej działalności dedykowany był konkurs PROO priorytet 2a, a fundacja nie składała wniosku w tym priorytecie.

³⁵ Fundacja Centrum Nowych Technologii GreenLab pozyskała w 2021 r. środki na przygotowanie i prowadzenie strony internetowej oraz organizację i przygotowanie zbieżnych tematycznie webinarów eksperckich i raportów tematycznych zarówno w ramach konkursu PROO edycja 2021 priorytet 1a (projekt pn. *Wsparcie rozwoju instytucjonalnego i działań misyjnych Fundacji Centrum Nowych Technologii GreenLab* – wniosek nr 37878), jak i NOWEFIO edycja 2021 priorytet 4 (projekt pn. *Utworzenia Centrum Badań i Debaty nad Sprawiedliwą Transformacją Gospodarczą* – wniosek 35866).

³⁶ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(18) z dnia 24 lipca 2023 r.

³⁷ CSR (ang. *Corporate Social Responsibility*) – społeczna odpowiedzialność biznesu.

³⁸ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(25) z dnia 24 sierpnia 2023 r.

Dyrektora NIW wyjaśnień, powyższe wyklucza możliwość podwójnego finansowania tych samych wydatków.

Powyższe, zdaniem NIK, świadczy o tym, że ww. przypadek nie został przez NIW w momencie jego wystąpienia zidentyfikowany, zweryfikowany i oceniony pod kątem wystąpienia ryzyka podwójnego finansowania tych samych wydatków, a dokonana przez NIW ocena powyższego ryzyka jedynie na podstawie następczej analizy informacji zawartych we wnioskach i sprawozdaniach w żaden sposób nie wyklucza takiej możliwości, bowiem, zdaniem NIK, informacje znajdujące się we wskazanych dokumentach nie były do tego wystarczające.

(akta kontroli str. 11390-11396, 13016 – pliki 027, 028)

3. Rada NIW zatwierdziła regulaminy wszystkich konkursów z programów PROO i NOWEFIO, edycje 2021, 2022 oraz 2023.

Rada w okresie objętym kontrolą działała na podstawie uoniw, statutu NIW³⁹ i Regulaminu Rady Narodowego Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego⁴⁰. Organ ten zatwierdzał regulaminy konkursów ofert, opiniował projekty regulaminów NIW-CRSO oraz projekty rocznych planów finansowych, sprawozdania finansowe i sprawozdania z działalności NIW. Opiniował również projekty programów i końcowe sprawozdania z realizacji programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także wybór firmy audytorskiej badającej roczne sprawozdanie NIW.

W okresie objętym kontrolą (do dnia 23 czerwca 2023 r.) Rada NIW podjęła 24 uchwały⁴¹ dotyczące zatwierdzenia regulaminów konkursów prowadzonych przez Instytut. Członkowie Rady, po przeprowadzeniu dyskusji podczas której zgłaszali swoje uwagi, zatwierdzali poszczególne regulaminy konkursów w kształcie zaproponowanym przez Dyrektora NIW, ewentualnie ze zgłoszonymi autopoprawkami. Ogółem poszczególni członkowie zgłosili cztery własne poprawki⁴², z których dwie zostały odrzucone, a dwie przyjęte. Nie zgłaszali zdań odrębnych. W latach 2021-2023 NIW nie kierował do Rady Instytutu wniosków o zmiany regulaminów konkursów⁴³.

(akta kontroli str. 6869, 6887-6889, 6894, 6905-6906, 10320 – plik 001)

Członkowie Rady zgłaszali Dyrektorowi NIW uwagi związane z realizacją współpracy z NIW⁴⁴. Wskazywali, że tryb programowania prac Rady przez dyrekcję Instytutu był niewłaściwy z punktu widzenia kontrolnej roli Rady wobec NIW. Zwracali też uwagę na wielotygodniowy brak odpowiedzi na korespondencję elektroniczną kierowaną w tej sprawie do Instytutu i zbyt późno otrzymywane materiały. W efekcie Rada NIW podjęła uchwałę⁴⁵, w której zwróciła się do Dyrektora NIW z wnioskiem o wyznaczenie pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z obsługą administracyjno-biurową Rady NIW. Uchwała weszła w życie z dniem jej podjęcia. W dniu 14 listopada 2023 r. Przewodniczący Rady NIW poinformował⁴⁶ NIK, że NIW zapewnia prawidłową obsługę Rady NIW-CRSO.

(akta kontroli str. 731 – plik 052; 6887-6889, 6894, 6905-6906, 6911-6912, 6920-6922, 10320 – pliki 001-006; 11627-11631)

4. Ogłoszenia dotyczące otwartych konkursów NOWEFIO w latach 2021-2023 były, zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*⁴⁷, ogłoszone na stronie internetowej NIW, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w siedzibie Instytutu w miejscu przeznaczonym na zamieszczenie ogłoszeń. Zgodnie

³⁹ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. poz. 989).

⁴⁰ Załącznik do uchwały Rady Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego nr 1/2018 z dnia 21 lutego 2018 r. w sprawie Regulaminu Rady Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Dalej także: Regulamin Rady.

⁴¹ Wykaz uchwał podjętych przez Radę Narodowego Instytutu Wolności-Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (2021 - 16 uchwał, 2022 - siedem uchwał, 2023 - jedna uchwała).

⁴² Protokół z posiedzenia Rady NIW z dnia 25 stycznia 2021 r., Protokół z posiedzenia Rady NIW z dnia 2 marca 2021 r., Protokół z posiedzenia Rady NIW z dnia 29 listopada 2022 r.

⁴³ Pismo znak NIW.SKO.0810.26.2023 z dnia 5 lipca 2023 r.

⁴⁴ Protokół z posiedzenia Rady NIW z dnia 30 czerwca 2021 r.

⁴⁵ Uchwała Rady NIW nr 15/2021 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie zasad obsługi Rady przez Narodowy Instytut Wolności.

⁴⁶ W piśmie znak NIW.SKO.0810.27.2023.(48) z dnia 14 listopada 2023 r.

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 571, dalej także: uodppiw.

z wyjaśnieniami⁴⁸ Dyrektora Instytutu, ogłoszenia zostały zamieszczone również na koncie NIW w mediach społecznościowych.

W latach 2021-2023 Dyrektor NIW, zgodnie z § 4 ust. 5 oraz § 16 rozporządzenia 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*⁴⁹, podawał do publicznej wiadomości regulaminy otwartych konkursów oraz ogłaszał wyniki konkursów PROO.

(akta kontroli str. 46-55, 76-78, 173-175)

Regulaminy konkursów zawierały elementy określone w art. 30 ust. 3 uoniw.

(akta kontroli str. 13045-13683)

5. Do określenia stopnia realizacji poszczególnych celów szczegółowych programu NOWEFIO przyjęto zestaw wskaźników produktowych i rezultatu, zaś dla programu PROO wskaźników produktowych. Zarówno dla PROO, jak i NOWEFIO określono wskaźniki na koniec okresu ich realizacji. Wartości pośrednie wskaźników dla PROO i NOWEFIO nie zostały określone, a co za tym idzie okresowa ocena stopnia realizacji obu programów nie była możliwa, a stwierdzenie czy i na ile zaplanowane wskaźniki zostały osiągnięte lub czy istnieje ryzyko ich nieosiągnięcia, będzie możliwa dopiero po zakończeniu realizacji każdego z ww. programów.

NIW, na podstawie art. 25 ust. 1 uoniw, był zobowiązany do prowadzenia ewaluacji programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w trakcie ich trwania, w szczególności w celu rozstrzygnięcia, czy realizacja programów prowadziła do osiągnięcia celów programów oraz czy była zgodna z celami polityki państwa w zakresie wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Dyrektor NIW nie sporządził do dnia 31 marca 2022 r. cyklicznej ewaluacji *on-going* Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

6. Choć NIW, zgodnie z art. 13 ust. 2 uodppiw, zamieszczał ogłoszenia o przeprowadzanych konkursach, to zakres informacji dotyczących harmonogramu i czasu trwania poszczególnych etapów konkursu w programie NOWEFIO ograniczał się faktycznie do podania dat granicznych trwania naboru i orientacyjnego terminu publikacji list projektów zakwalifikowanych do dofinansowania. Jak wyjaśnił⁵⁰ Dyrektor NIW, *poszczególne wewnętrzne terminy dotyczące realizacji konkursów są ustalane przez Dyrektora NIW-CRSO w trybie roboczym*.

(akta kontroli str. 76-78)

W PROO edycja 2021 w ogłoszeniu o konkursie podano terminy składania wniosków, zaś w regulaminach poszczególnych priorytetów podano ich ramowy harmonogram, określając czas trwania poszczególnych etapów⁵¹.

W ramach PROO edycja 2022 określono wspólny dla wszystkich priorytetów termin naboru i regulamin, w którym nie znalazły się harmonogramy – ani ramowe, ani szczegółowe. Kierownik Biura Programów Horyzontalnych NIW wyjaśnił⁵² to tym, że: *był to harmonogram ramowy, a więc niewiążący. Wskazał również: Wewnętrznie nadal sobie planujemy terminy - uzgodnień, z Radą NIW, konsultacje społeczne, oceny itp. To dla organizacji nie jest ważne ile będzie trwała ocena merytoryczna, a i my sami do końca tego nie wiemy. Umieszczamy daty naboru i datę rozstrzygnięcia*. Prezentowany zakres informacji był zgodny z § 4 ust. 2 i ust. 3 RwfWRSO.

(akta kontroli str. 11365-11372)

⁴⁸ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(10) z dnia 27 czerwca 2023 r.

⁴⁹ Dz. U. poz. 2149, dalej: RwfWRSO.

⁵⁰ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(4) z dnia 30 maja 2023 r.

⁵¹ Oceny wniosków (w przypadku priorytetu 1a wniosków wstępnych i pełnych), publikacje poszczególnych list, procedury odwoławcze, podpisanie umów, przekazanie środków.

⁵² Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 7 lipca 2023 r., znak KST.411.1.1.2023.7.MH.

Odnosząc się z kolei do procesu oceny merytorycznej wniosków złożonych w ramach konkursu NOWEFIO edycja 2022, Dyrektor NIW wyjaśnił⁵³, że [...] ocena ofert nie ma charakteru zdarzenia, lecz jest procesem. Pierwszym etapem tego procesu jest ocena oferty dokonywana przez ekspertów. Po sporządzeniu oceny, Pracownicy NIW-CRSO weryfikują oceny ekspertów w szczególności pod względem zgodności z Regulaminem konkursu, spójności przyznanej punktacji z uzasadnieniem, szczegółowością uzasadnień w poszczególnych kryteriach. W przypadku wątpliwości co do oceny, karta oceny eksperta jest odblokowywana, a ekspert ma możliwość korekty oceny. Analogicznie, standardową sytuacją w ramach procesu oceny jest sytuacja, w której ekspert zwraca się z prośbą o umożliwienie edycji zatwierdzonej już oceny w związku z najróżniejszymi czynnikami (np. szerszym spojrzeniem na ocenione oferty po zakończeniu oceny wszystkich otrzymanych wniosków). W efekcie data zatwierdzenia oceny nie jest datą, wskazującą kiedy ocena pojawiła się w Systemie Obsługi Dotacji, a datą, kiedy ocena została zatwierdzona/zamknięta przez eksperta.

(akta kontroli str. 10845-10855, 13002)

Termin ogłoszenia listy projektów przeznaczonych do dofinansowania w konkursie NOWEFIO edycja 2021 został przesunięty jednokrotnie⁵⁴ w związku z planowanym terminem posiedzenia Komisji Konkursowej⁵⁵. Termin składania ofert w konkursie NOWEFIO edycja 2022 został przesunięty dwukrotnie⁵⁶, a termin ogłoszenia listy projektów przeznaczonych do dofinansowania trzykrotnie⁵⁷. Faktycznie konkurs rozstrzygnięto w dniu 27 maja 2022 r. – 57 dni po pierwotnie ogłoszonym terminie i cztery dni po ostatnim, zmienionym terminie.

Ocena formalna i merytoryczna wniosków o dofinansowanie oraz podpisywanie umów z beneficjentami

1. W wyniku badania 33 teczek zawierających akta osobowe pracowników NIW odpowiedzialnych za ocenę formalną wniosków, rozliczanie projektów, monitoring i kontrolę udzielonych dotacji⁵⁸ ustalono, że osoby te dysponowały odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem zawodowym wymaganym do wykonywania zadań na zajmowanych stanowiskach. Wszyscy pracownicy posiadali wykształcenie wyższe i legitymowali się dokumentami stwierdzającymi ukończenie kursów i szkoleń w zakresie związanym z realizacją projektów.

(akta kontroli str. 44-55, 539, 544-549)

W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia w jednostce przedstawiał się w następujący sposób: na dzień 31 grudnia 2021 r. – 59 osób, w tym Dyrektor oraz dwóch zastępców dyrektora, dziewięciu kierowników i zastępców kierowników komórek organizacyjnych i 46 pracowników zatrudnionych w komórkach organizacyjnych, w tym 13 osób w Biurze Programów Horyzontalnych i jedna osoba na stanowisku ds. kontroli⁵⁹; na dzień 31 grudnia 2022 r. – 65 osób, w tym Dyrektor oraz dwóch zastępców dyrektora, 10 kierowników i zastępców kierowników komórek organizacyjnych i 51 pracowników zatrudnionych w komórkach organizacyjnych, w tym 13 osób w Biurze Programów Horyzontalnych i jedna osoba na stanowisku ds. kontroli, na dzień 9 czerwca 2023 r. – 63 osób, w tym Dyrektor oraz dwóch zastępców dyrektora, 10 kierowników i zastępców kierowników komórek organizacyjnych i 49 pracowników zatrudnionych w komórkach organizacyjnych, w tym 11 osób w Biurze Programów Horyzontalnych i jedna osoba na stanowisku ds. kontroli.

Dyrektor NIW w latach 2021-2023 podejmował działania mające na celu zatrudnianie nowych pracowników. Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Narodowego Instytutu Wolności⁶⁰

⁵³ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(18) z dnia 24 lipca 2023 r.

⁵⁴ Najpierw: Lista projektów przeznaczonych do dofinansowania zostanie ogłoszona przed 31 maja 2021 r., po zmianie: Lista projektów przeznaczonych do dofinansowania zostanie ogłoszona w dniu 16 czerwca 2021 r.

⁵⁵ <https://niw.gov.pl/termin-publicacji-wynikow-nowefio/>

⁵⁶ Najpierw: do dnia 10 stycznia, do godziny 14:00, a następnie: do dnia 12 stycznia 2021 r. do godziny 14:00.

⁵⁷ Najpierw: przed 30 kwietnia 2022 r., następnie: przed 10 maja 2022 r., a następnie: do dnia 23 maja 2022 r.

⁵⁸ Przede wszystkim zatrudnionych w Biurze Programów Horyzontalnych i Biurze Programów Tematycznych, Dyrektora i zastępców dyrektora NIW oraz kierowników i zastępców kierowników ww. komórek.

⁵⁹ Zgodnie z § 13 ust. 1 zarządzenia Dyrektora NIW-CRSO nr 02/11/2019 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (zmieniony zarządzeniem nr 02/06/2021 z dnia 30 czerwca 2021 r. oraz nr 04/12/2021 z dnia 15 kwietnia 2021 r.) za realizację programów PROO i NOWEFIO odpowiadało Biuro Programów Horyzontalnych (BPH).

⁶⁰ <https://niw.gov.pl/bip/biuletyn-informacji-publicznej/rekrutacja/oferty-pracy-i-wyniki-rekrutacji/>

zamieszczano ogłoszenia o naborach. Dyrektor NIW poinformował⁶¹, że: *na dzień dzisiejszy obsada kadrowa NIW licząca 67 etatów jest odpowiednia.*

(akta kontroli str. 82, 44-55)

Jak wyjaśnił⁶² Kierownik Biura Programów Horyzontalnych, *zwiększanie liczby pracowników nie jest też optymalne. Przy dużej liczbie pracowników rośnie też liczba sposobów wykonywania pracy, ocen. Lepsza jest mniejsza liczba wykwalifikowanych pracowników niż duża liczba ludzi o różnych kwalifikacjach. Dochodzą coraz nowe programy, budżety są zwiększane więc powinno to się wiązać ze wzrostem liczby pracowników. Należy myśleć nie tylko o wzroście liczby pracowników, ale i strukturze.* Natomiast Zastępca Kierownika wyjaśnił⁶³, że w Biurze Programów Horyzontalnych *jest duża rotacja i pracownicy przejmują zadania innych na różnych etapach, m.in. po to ażeby dochować terminów.*

Pomimo braku wskazania NIK przez Dyrektora NIW problemu niewystarczających zasobów kadrowych, to wyjaśnienia⁶⁴ dotyczące problemów z obsadzeniem stanowiska do spraw kontroli wraz ze zmniejszającą się liczbą pracowników w Biurze Programów Horyzontalnych⁶⁵, a także wobec konieczności przejmowania opieki nad poszczególnymi projektami bezpośrednio przez Kierownika Biura⁶⁶, mogą wskazywać na niedobór zasobów kadrowych w komórkach organizacyjnych i na stanowiskach zajmujących się obsługą programów PROO i NOWEFIO.

(akta kontroli str. 11365-11372)

2. Sposób oceny wniosków o dofinansowanie nie był w pełni zgodny z przyjętą w NIW procedurą. W NIW przeprowadzano formalną, merytoryczną i strategiczną⁶⁷ ocenę wniosków. Pracownicy NIW-CRSO dokonywali oceny formalnej wniosków w PROO i NOWEFIO. Ocena ta ograniczała się do techniczno-formalnych czynności, tj. polegała na sprawdzeniu, czy wniosek został wypełniony i złożony za pomocą Systemu Obsługi Dotacji⁶⁸ oraz czy wnioskodawca był podmiotem uprawnionym do udziału w danym konkursie. Pracownicy Instytutu mieli przydzieloną do oceny zróżnicowaną liczbę wniosków. Średnio w zależności od konkursu⁶⁹ oceniali od 100 do 200 wniosków. Najwięcej, tj. 676 wniosków zostało ocenionych przez jednego pracownika w konkursie PROO edycja 2022 w priorytecie 5. Dyrektor Instytutu wyjaśnił⁷⁰, że: *przydział wniosków poszczególnym pracownikom następował na podstawie weryfikacji ich aktualnego obłożenia oraz poziomu wdrożenia w dany program.*

(akta kontroli str. 44-55, 79, 823-824)

W przypadku odrzucenia wniosku na etapie oceny formalnej wnioskodawca mógł, za pośrednictwem NIW w ciągu trzech dni roboczych od daty otrzymania wyników oceny, odwołać się od decyzji do Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego. W okresie objętym kontrolą złożono 30 takich odwołań⁷¹ (14 w programie NOWEFIO, 16 w PROO). Do rozpatrzenia przez Przewodniczącego Komitetu przekazano 18⁷² (osiem z NOWEFIO, 10 z PROO), z czego 11 oddalono, a siedem uwzględniono. Od dnia złożenia odwołania do NIW do dnia przekazania go do Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego upływało od trzech do 16 dni. Decyzja zapadała w czasie od 11 do 30 dni, a NIW informował o niej zainteresowanych oferentów w terminach do sześciu dni. Negatywna ocena formalna dotyczyła podmiotów nieuprawnionych, w większości z tytułu uwag związanych z ich

⁶¹ W piśmie znak NIW.SKO.0810.27.2023(53) z dnia 24 listopada 2023 r.

⁶² Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień KST.411.1.1.2023.7.MH z dnia 27 lipca 2023 r.

⁶³ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień KST.411.1.1.2023.3.MH z dnia 6 czerwca 2023 r.

⁶⁴ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(10) z dnia 27 czerwca 2023 r., pkt 2.

⁶⁵ Na podstawie zestawienia stanu zatrudnienia w NIW-CRSO: Liczba pracowników BPH spadła z 13 do 11 w latach 2021-2023.

⁶⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień KST.411.1.1.2023.7.MH z dnia 27 lipca 2023 r.: *Obecnie mamy dużą rotację pracowników, mamy wakaty, a przydzielenie pracownikom ponad 100 projektów nie ma sensu, więc ja też muszę się nimi zająć.*

⁶⁷ Ocena strategiczna dotyczyła wniosków składanych w programie NOWEFIO w edycjach 2021, 2022 i 2023.

⁶⁸ Dalej także: SOD.

⁶⁹ Dane zgodne z zestawieniem przekazanym przez NIW-CRSO jako załącznik do pisma NIW-CRSO z dnia 27 czerwca 2023 r., znak NIW.SKO.0810.26.2023(10).

⁷⁰ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(10) z dnia 27 czerwca 2023 r.

⁷¹ Załącznik do pisma SKO.0810.26.2923(36) z dnia 25 września 2023 r.

⁷² Pozostałe rozpatrzył Dyrektor NIW, który sam mógł uznać odwołanie za uzasadnione, a wówczas nie przekazywał go do Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego.

formą prawną lub faktem, że organizacja otrzymała dofinansowanie w poprzednich latach z tego samego priorytetu i do dnia ogłoszenia konkursu nie rozliczyła sprawozdania końcowego.

(akta kontroli str. 6974)

Pozytywna ocena formalna i ewentualne uznanie odwołania od oceny negatywnej skutkowało skierowaniem oferty do oceny merytorycznej dokonywanej przez dwóch ekspertów. Polegała ona na weryfikacji jakości zaprezentowanych w niej propozycji w odniesieniu do kryteriów oceny merytorycznej zawartych w art. 30 ust. 4 uoniw, które miały zastosowanie we wszystkich programach realizowanych przez NIW.

W programie PROO w przypadku różnicy ocen przekraczającej 30 punktów (i założeniu, że ocena każdego z ekspertów nie była niższa niż 60 punktów) wniosek był oceniany przez trzeciego eksperta, a przy tworzeniu list uwzględniano średnią arytmetyczną dwóch najbliższych ocen, albo jeśli było to niemożliwe średnią arytmetyczną oceny trzeciego eksperta i wyższej z ocen rozbieżnych. W latach 2021-2022 eksperci oceny merytorycznej w przypadku programu PROO 1a i 5 oceniali najpierw wnioski wstępne, a następnie pełne. W edycji 2023 konkurs prowadzono z pominięciem etapu – wnioski wstępne.

W programie NOWEFIO przy tej samej rozbieżności punktowej (przy czym jedna z ocen musiała być wyższa niż 59 punktów⁷³) ofertę oceniał również trzeci ekspert, a przy tworzeniu listy rankingowej brano pod uwagę dwie najbliższe oceny lub w przypadku braku takiej możliwości dwie najwyższe. Ocena strategiczna dotyczyła programu NOWEFIO i wiązała się z możliwością przyznania punktów (w wysokości zróżnicowanej w zależności od priorytetu) za: ofertę realizowaną przez organizację o rocznym przychodzie nieprzekraczającym 100 tys. zł⁷⁴, mającą siedzibę w miejscowości liczącej nie więcej niż 25 tys. mieszkańców⁷⁵ lub od 25 do 50 tys. mieszkańców⁷⁶ lub dotyczącej m.in. wspierania rodzin i działań ekologicznych⁷⁷.

Po opublikowaniu list rankingowych pracownik NIW analizował treść wniosku i kontaktował się z beneficjentem, informując o wysokości przyznanej dotacji i konieczności naniesienia korekt we wniosku⁷⁸. Dotyczyły one przede wszystkim dostosowania budżetu do przyznanej kwoty dotacji, uszczegółowienia niektórych pozycji i doprecyzowania mierników przypisanych do rezultatów.

(akta kontroli, str. 6865-6866)

W przypadku programu PROO proces oceny dodatkowo regulowały przepisy rozdziałów 3 i 4 RwfWRSO. Rozporządzenie w § 4 ust. 3 pkt 5 zobowiązywało NIW do określenia w regulaminach konkursów kryteriów merytorycznych oceny wniosków oraz skali punktowej. W zbadanych regulaminach PROO edycji 2021-2024 brak było modyfikacji w kryteriach ocen merytorycznych, tj. tożsame kryteria obowiązywały we wszystkich z nich⁷⁹.

Odnośnie naboru ofert na realizację zadania publicznego w ramach NOWEFIO zastosowanie miały przepisy rozdziału 4 uoniw. We wszystkich regulaminach NOWEFIO dokonano podziału procesu na ocenę formalną i merytoryczną przeprowadzaną na podstawie określonych kryteriów. W poszczególnych edycjach programów były zmieniane kryteria merytoryczne oceny wniosków. Poza kryteriami określonymi w art. 30 ust. 4 uoniw, do regulaminów

⁷³ Regulamin konkursu NOWEFIO edycja 2021 przewidywał dodatkowo konieczność, aby oferta otrzymała 15 punktów w kryterium 1 lub występowała rozbieżność w ogólnej ocenie pomysłu, tj. ocena A i C. Regulamin konkursu NOWEFIO edycja 2022, 2023 przewidywał dodatkowo konieczność aby oferta otrzymała 12,5 punktu w kryterium 1 lub występowała rozbieżność w ogólnej ocenie pomysłu tj. ocena A i C.

⁷⁴ NOWEFIO 2021, 2022 – trzy punkty, 2023 – pięć punktów.

⁷⁵ NOWEFIO 2021, 2022 – trzy punkty, 2023 – pięć punktów.

⁷⁶ NOWEFIO 2021, 2022 – jeden punkt, 2023 – trzy punkty.

⁷⁷ NOWEFIO 2021: oferta miała być złożona w ramach Priorytetu 1 i dotyczyła wspierania rodzin, podtrzymywania tradycji narodowej, rozwoju świadomości narodowej, aktywności obywatelskiej wśród młodych, seniorów i działań proekologicznych. NOWEFIO 2022: oferta składana w priorytecie 2 (działania z zakresu edukacji ekologicznej, zrównoważonego rozwoju oraz na rzecz wsparcia rodzin i zdrowia psychicznego ich członków). NOWEFIO 2023: oferta składana w priorytecie 2 (poszerzenie zakresu oferty z 2022 r. o działania realizowane na rzecz uchodźców wojennych z Ukrainy).

⁷⁸ Pismo znak NIW.SKO.0810.26.2023(12) z dnia 5 lipca 2023 r.

⁷⁹ Za wyjątkiem zmian w regulaminach w zakresie dotyczącym priorytetu 2a PROO, gdzie w odmienny sposób uregulowano kwestię uzyskania oceny pozytywnej warunkującej zakwalifikowanie wniosku do drugiego etapu: w regulaminie PROO edycji z 2021 r. wymagano uzyskania 50% punktów w kryterium nr 1, w późniejszych edycjach dodano warunek uzyskania co najmniej 60% wszystkich punktów czym ustandaryzowano zapisy regulaminów w poszczególnych priorytetach edycji 2022 programu PROO.

wprowadzono ocenę ogólną pomysłu⁸⁰ wyrażoną w skali A-B-C wraz z opisowymi wymaganiami do spełnienia celem uzyskania konkretnej oceny. Zdaniem NIK, ocena ogólna była kryterium pozaustawowym i nie powinna być stosowana, co zostało szerzej opisane w dalszej części niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*. Nadto, choć w edycji NOWEFIO 2021 r. w opisie oceny „A”⁸¹ znajdował się wymóg, by projekt cechował się innowacyjnością, to zrezygnowano z niego w kolejnych edycjach⁸², co doprowadziło do złagodzenia kryterium, a co nie miało uzasadnienia, jeśli wziąć pod uwagę pozostającą stale na wysokim poziomie liczbę organizacji wnioskujących o dofinansowanie w ww. programie. Wprowadzenie zmiany Dyrektor NIW wyjaśnił⁸³: *W ramach ocen ofert nie zrezygnowano z dofinansowania projektów innowacyjnych, a jedynie kryterium zostało przeformułowane w taki sposób, aby było bardziej zrozumiałe dla ekspertów uczestniczących w ocenie merytorycznej*. Wyjaśnienia te, zdaniem NIK, nie korelują z treścią regulaminów – zmiana ta nie miała bowiem charakteru przeformułowania, a usunięcia fragmentu tekstu; dodatkowo, mimo modyfikacji regulaminu w tym zakresie, w *Wytycznych dla ekspertów NOWEFIO i PROO (edycja 2022)* nie zmieniono treści kryteriów oceny ogólnej⁸⁴.

W ramach programu NOWEFIO, poza oceną ogólną pomysłu, projekty były oceniane według kryteriów merytorycznych. W regulaminach edycji NOWEFIO 2021-2024 wskazano pięć kryteriów szczegółowych oceny merytorycznej⁸⁵.

W regulaminie NOWEFIO z 2021 r. przyznawano maksymalnie odpowiednio w każdej kategorii: 30, 20, 15, 20, 15 punktów⁸⁶. W kolejnych edycjach punktacja ta się zmieniła, przy niezmiennym brzmieniu opisu kryteriów, i wynosiła: 25, 25, 20, 20, 10⁸⁷. Dyrektor NIW wyjaśnił⁸⁸, że: *przedmiotowa zmiana została wprowadzona w celu standaryzacji zapisów regulaminów w poszczególnych programach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego realizowanych przez NIW-CRSO*. Regulamin każdej z edycji określał inne kryteria strategiczne. Dyrektor NIW wyjaśnił⁸⁹: *Kryteria strategiczne, analogicznie jak całość treści Regulaminu, ustalone są każdorazowo dla każdej z edycji otwartego konkursu. [...] Różnica w maksymalnej liczbie punktów możliwych do otrzymania w ramach kryteriów strategicznych w poszczególnych edycjach konkursów w ramach Programu wynikają z faktu, iż same kryteria oraz punktacja za nie ustalana jest każdorazowo od nowa na etapie przygotowywania regulaminu konkursu w danej edycji*.

W regulaminach obu programów w kontrolowanym okresie dokonywano licznych zmian na poziomie nomenklatury, pojedynczych słów, definicji pojęć, mających znaczenie dla kontekstu postanowień, a także rozszerzano i zawężano postanowienia.

⁸⁰ Regulamin NOWEFIO edycji z 2021-2023 (część A.VII.2), 2024 (część A.VIII.2): *Ogólna ocena pomysłu – w ramach ogólnej oceny pomysłu zaproponowanego w ofercie całościowo oceniana jest idea projektu – jej potencjał wprowadzenia zmiany społecznej oraz wkład w rozwój społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym, regionalnym lub krajowym*.

⁸¹ Część A.VII.2 regulaminu NOWEFIO edycji z 2021 r. – ocena „A”: *Pomysł wartościowy. Rekomendowany do dofinansowania. Projekty otrzymujące ocenę „A” powinny cechować się innowacyjnością oraz/lub wysokim wpływem na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w wyniku osiągnięcia rezultatów realizacji zadania. Na ocenę „A” mogą zostać także ocenione projekty nieposiadające istotnego charakteru innowacyjnego, ale w bardzo wysokim stopniu wpływające na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w wyniku osiągnięcia rezultatów realizacji zadania oraz posiadające potencjał wprowadzenia zmiany społecznej*.

⁸² Część A.VII.2 regulaminu NOWEFIO edycji z 2022 r. – ocena „A”: *Pomysł wartościowy. Rekomendowany do dofinansowania. Projekty otrzymujące ocenę „A” powinny cechować się wysokim wpływem na rozwój społeczeństwa obywatelskiego (w skali lokalnej, ponadlokalnej lub ogólnopolskiej) w wyniku osiągnięcia rezultatów realizacji zadania*.

⁸³ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(35) z dnia 15 września 2023 r.

⁸⁴ Wytyczne dla ekspertów NOWEFIO i PROO (edycja 2022): *Projekty otrzymujące ocenę „A” powinny cechować się innowacyjnością oraz/lub wysokim wpływem na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w wyniku osiągnięcia rezultatów realizacji zadania. Na ocenę „A” mogą zostać także ocenione projekty nieposiadające istotnego charakteru innowacyjnego, ale w wysokim stopniu wpływające na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w wyniku osiągnięcia rezultatów realizacji zadania oraz posiadające potencjał wprowadzenia zmiany społecznej*.

⁸⁵ 1. Adekwatność oferty w odniesieniu do celów programu oraz celów i potrzeb jego uczestników i organizacji zaangażowanych w jego realizację. 2. Jakość planu działań zawartych w ofercie i sposobu jego realizacji. 3. Wpływ działań zawartych w ofercie na uczestników, organizacje zaangażowane w realizację oferty oraz inne podmioty będące interesariuszami działań. W tym także trwałość rezultatów działań zawartych w ofercie i jakość środków mających na celu upowszechnienie rezultatów. 4. Możliwość realizacji oferty przez Oferentów (uwzględniając potencjał i doświadczenie ich członków i partnerów). 5. Zasadność planowanych kosztów w stosunku do celów, rezultatów i zakresu działań, które obejmuje oferta.

⁸⁶ Regulamin NOWEFIO edycji z 2021 r. część A.VII.2.

⁸⁷ Regulamin NOWEFIO edycji z 2022 r. część A.VII.2, z 2023 r. część A.VII.2, z 2024 r. część A.VIII.2.

⁸⁸ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(35) z dnia 15 września 2023 r.

⁸⁹ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(35) z dnia 15 września 2023 r.

W regulaminie NOWEFIO edycji z 2023 r. po raz pierwszy wprowadzono postanowienia zakazujące wykorzystywania środków z dotacji jako wkładu własnego dla innych projektów⁹⁰. Z regulaminów NOWEFIO edycji z 2023 i 2024 r. usunięto postanowienia dotyczące zakazu podwójnego finansowania. Dyrektor NIW wyjaśnił⁹¹: *Podmioty biorące udział w konkursie i realizujące zadania w ramach Programu mają obowiązek przestrzegania powszechnie obowiązującego prawa. Brak jest zasadności dla wskazywania w regulaminie konkursu norm powszechnie obowiązującego prawa, mając na uwadze cel jakim jest zapewnienie większej przejrzystości regulaminu konkursu dla podmiotów biorących w nim udział.* NIK nie podziela zapatrywania Dyrektora NIW – regulaminy programów zawierają bowiem, jest to *de facto* ich istotą, szereg odwołań, bądź dosłownego przywołania przepisów prawa powszechnie obowiązującego; tym samym usunięcie postanowień dotyczących jednej kwestii – podwójnego finansowania, będącego zagadnieniem mającym istotne znaczenie dla gospodarnego wydatkowania środków publicznych, mogło zniekształcać czytelność uprawnień i obowiązków oraz być dla beneficjentów mylące.

(akta kontroli, str. 725 – pliki 012, 021; 10289-10294)

NIK zauważa, że podejście NIW do tworzenia regulaminów i wprowadzania w nich zmian stanowiło reakcję na problemy, które już wystąpiły. Potwierdza to, że NIW jest – jak to wyjaśniono – organizacją *uczącą się*⁹², jednak świadczy to również o słabości analizy ryzyk i przewidywania zdarzeń, jakie mogą wystąpić w trakcie realizacji projektów. Znaczącym przykładem była kwestia zakupu nieruchomości na współwłasność przez beneficjentów NIW^{93,94}. W tym przypadku, w trakcie tworzenia regulaminów, nie przeanalizowano wszelkich

⁹⁰ Środki z dotacji uzyskanej w ramach danego zadania publicznego nie mogą stanowić wkładu własnego do innych projektów i zadań publicznych realizowanych ze środków programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, dla których NIW-CRSO jest Instytucją Zarządzającą. W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(35) z dnia 15 września 2023 r. Dyrektor NIW wyjaśnił, że: *Montaż finansowy nie jest działaniem niezgodnym z prawem czy nieprawidłowym, niemniej jednak w celu ograniczenia potencjalnych ryzyk związanych z podwójnym finansowaniem zadań w ramach programów realizowanych przez NIW-CRSO w 2023 wprowadzone zostało rozwiązanie ograniczające przedmiotowe ryzyko. Co więcej, w żadnym z Programów obecnie realizowanych przez NIW-CRSO wniesienie wkładu własnego przez Beneficjenta nie jest wymagane.*

⁹¹ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(35) z dnia 15 września 2023 r.

⁹² W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(33) z dnia 12 września 2023 r. Dyrektor NIW wyjaśnił, że: *NIW-CRSO jest instytucją uczącą się, wyciąga wnioski z realizowanych działań, dąży do zapewnienia najwyższej jakości wdrażania programów, osiągania ich celów oraz zapewnienia jak najwyższego poziomu. W tym zamiarze w kolejnych edycjach konkursów, w Regulaminach tychże konkursów wprowadzane są modyfikacje ich treści.*

⁹³ Beneficjent Podlaski Instytut Rzeczypospolitej Suwerennej (wniosek nr 11920) wskazał, że w ramach projektu zakupu nieruchomości o powierzchni użytkowej 80 m² (wskaźnik rezultatu), na ten cel w roku 2020 zaplanowano jako pierwszą ratę kwotę 490 936,55 zł oraz w 2021 r. kwotę 109 063,45 zł jako drugą ratę. W dniu 30 listopada 2020 r. Beneficjent złożył wniosek o aneks, w którym wnosił o zmianę dotyczącą zakupu na współwłasność wraz z podmiotem dofinansowanym w podobnym zakresie w ramach innej edycji konkursu PROO 1a. Według sprawozdania końcowego złożonego 30 stycznia 2022 r. beneficjent wraz z Fundacją w Dobrym Tonie dokonał zakupu nieruchomości i przystąpił do jej fizycznego i prawnego podziału.

⁹⁴ Beneficjenci Fundacja Instytut Analiz Ekonomicznych im. Emila Plage (wniosek nr 37954) wraz z Fundacją Scytia (wniosek nr 33286) w 2021 r. zawarły przedwstępną umowę sprzedaży, na podstawie której zobowiązały się do wspólnego zakupu nieruchomości w częściach równych. Według aktu notarialnego (repertorium A nr 10780/2021 sporządzonego w dniu 16 grudnia 2021 r. przed notariuszem [osoba_1]*) Fundacja Scytia zobowiązała się nabycia udziału wynoszącego 5/10 części nieruchomości za cenę 267 tys. zł., zaś Fundacja Instytut Analiz Ekonomicznych im. Emila Plage zobowiązała się do nabycia udziału wynoszącego 5/10 części nieruchomości za cenę 543 tys. zł. Termin do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, strony umowy przedwstępnej określili do dnia 29 grudnia 2023 r. Ceny za udziały w przedmiotowej nieruchomości zostały określone z uwzględnieniem przyszłych inwestycji obu fundacji. Fundacja Scytia zakup ten wykazywała w sprawozdaniach składanych w ramach projektu realizowanego na podstawie wniosku nr 33286 jako osiągnięcie wskaźnika działania *Nawiązanie współpracy i podpisanie umów z organizacjami pozarządowymi z województwa lubelskiego oraz województw sąsiadujących* (Część I.1.1 sprawozdania z wykonania zadania publicznego za rok 2022: *Jeszcze w 2021 roku została podpisana bardzo istotna umowa współpracy z organizacją pozarządową, która aktywnie włączyła się w przygotowanie nie tylko fundamentów merytorycznych (przy pisaniu koncepcji współpracy zrzeszonej organizacji III sektora) ale i infrastrukturalnych czego koronnym dowodem jest podpisanie przedwstępnej umowy notarialnej na zakup siedziby, w której mogłaby się w przyszłości mieścić Federacja III sektora.*). W toku weryfikacji sprawozdania Fundacja Scytia została wezwana w dniu 25 stycznia 2023 r. do przedstawienia koncepcji współpracy zrzeszonych organizacji III sektora, według dokumentu, nieruchomości ta nie była zdana do użytku, a organizacji nie stać było na remont i utrzymanie (Koncepcja współpracy zrzeszonych organizacji III sektora: [...] *miłowym krokiem będzie wyremontowanie zakupionego na współwłasność dawnego Ratusza w Glusku. [...] Wszystkie te funkcjonalności i zaadaptowanie pomieszczeń budynku zależne jest od pozyskanych w przyszłości przez współpracujące organizacje pozarządowe odpowiednich środków na wyremontowanie i wyposażenie tych pomieszczeń. Z wstępnych szacunków i wyliczeń kosztowych na ten cel powinniśmy przeznaczyć od 5 do 8 mln. zł.*)

* W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) w interesie osób, których dotyczy zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, przez ich wykreślenie i zastąpienie odpowiednimi oznaczeniami [osoba_1], [osoba_2] etc., w których kolejne oznaczenia numeryczne wskazują na tożsame występowanie danej osoby w odpowiednich zapisach, czy też w odniesieniu do różnych funkcji, które dane osoby pełniły, bądź przez ich wykreślenie i zastąpienie oznaczeniem /.../ w przypadku innych danych bądź innej potrzeby wyłączenia jawności.

ryzyk związanych z możliwym nabyciem nieruchomości w sposób, który wprawdzie był dopuszczalny przepisami prawa, ale nie powinien być możliwy w projekcie, ze względu na realizację celu Programu i konieczność zapewnienia transparentności. Dopiero w regulaminie PROO edycji z 2022 r. i następnych, do katalogu kosztów niekwalifikowanych dodano *zakupy dokonywane w ramach współwłasności z podmiotem trzecim*. W toku kontroli Dyrektor NIW przyznał⁹⁵: *Zapis dotyczący braku możliwości finansowania zakupu dóbr w ramach współwłasności związany jest z potrzebą zapewnienia transparentności realizacji zadań publicznych finansowanych ze środków PROO oraz kontroli sposobu wydatkowania środków*. Zdaniem NIK było to działanie spóźnione, gdyż do takich zakupów doszło już we wcześniejszej edycji, a zatem regulamin PROO edycja 2021 nie zapewnił mitygacji ryzyka dokonania takiego zakupu.

(akta kontroli str. 10281-10284)

Pomimo tego, że ustawodawca w art. 30 ust. 4 uoniw szczegółowo wskazał katalog kryteriów, które NIW powinien brać pod uwagę przy ocenie wniosków złożonych w konkursach organizowanych na podstawie przepisów uoniw i uodppiow, to w konkursach organizowanych w ramach programów NOWEFIO edycja 2021 i edycja 2022 projekty były oceniane także na podstawie dodatkowych kryteriów. NIW w sposób niezgodny z przepisami stosował podczas oceny wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach programu rządowego NOWEFIO, kryterium pozaustawowe – trzystopniową, literową „ogólną/łączną ocenę pomysłu”, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W ramach oceny merytorycznej wniosków złożonych w konkursie NOWEFIO edycja 2022 priorytety 2-4 eksperci dokonywali również oceny Kryterium strategicznego nr 4^{96,97}. Zdaniem NIK, *Wytyczne dla ekspertów NOWEFIO i PROO (edycja 2022)* zbyt ogólnie określały zasady przyznawania punktów⁹⁸ w ramach tego kryterium. W NIW nie opracowano spójnych i transparentnych zasad oceny spełnienia kryterium strategicznego dotyczącego realizacji działań z obszarów ekologia lub rodzina, określonego dla wniosków składanych w konkursie w ramach programu NOWEFIO priorytet 2 edycja 2022, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str. 13002)

3. W przeciwieństwie do oceny formalnej, od oceny merytorycznej nie można było się odwołać, nie istniała również możliwość poprawienia wniosku. Istniała jedynie możliwość wnioskowania o uzasadnienie decyzji dotyczącej dofinansowania bądź braku finansowania konkursowego wniosku.

Organizacjom, które złożyły oferty udostępniano scaloną kartę oceny merytorycznej złożonej oferty, które, w przypadku gdy oceny komisji konkursowej różniły się od ocen ekspertów, były modyfikowane i nie odzwierciedlały rzeczywiście przyznanych przez ekspertów ocen – nie stanowiły średniej ocen przyznanych przez ekspertów oceny merytorycznej i nie odzwierciedlały przyznanych przez ekspertów ocen – co zostało szerzej opisane w innej części *Wystąpienia pokontrolnego*. NIK zauważa, że brak możliwości odwołania się od oceny merytorycznej powodował, że na tym etapie procedury konkursowej oferent nie był w stanie w jakikolwiek sposób odnieść się do przyznanej punktacji czy bronić własnego projektu.

Pytany o kwestie związane z korzystaniem przez beneficjentów z prawa do żądania uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty przysługującego im z mocy art. 15 ust. 2i uodppiow, Dyrektor NIW nie przedstawił choćby podstawowych informacji o ewentualnej liczbie takich wystąpień, informując⁹⁹ jedynie, że: *NIW-CRSO nie prowadzi rejestru podmiotów zgłaszających żądania uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty w ramach realizowanych konkursów*. W tym samym piśmie wskazał również, że: *NIW-CRSO w ciągu 30 dni od rozstrzygnięcia otwartego konkursu udostępnia poprzez System Obsługi Dotacji wszystkim oferentom i wnioskodawcom dostęp do skonsolidowanej karty oceny (NOWEFIO)*

⁹⁵ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(33) z dnia 12 września 2023 r.

⁹⁶ W Priorytecie 2 miały one brzmienie: *Oferta zakłada działania z obszaru strategicznego: EKOLOGIA: działania z zakresu edukacji ekologicznej oraz wspieranie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju lub RODZINA: Działania na rzecz wsparcia rodzin i zdrowia psychicznego ich członków*.

⁹⁷ W Priorytecie 3 miał on brzmienie: *Oferta zakłada działania mające na celu wsparcie regionalnych lub lokalnych ciał dialogu obywatelskiego (np. rad działalności pożytku publicznego, rad młodzieżowych, rad seniorów)*.

⁹⁸ W Kryterium strategicznym nr 4 wnioskodawca mógł otrzymać 0 lub 5 pkt.

⁹⁹ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(36) z dnia 25 września 2023 r.

lub kart oceny merytorycznej (PROO), w których to znajduje się szczegółowe uzasadnienie wyboru lub odrzucenia oferty/wniosku. W związku z czym Oferenci nie muszą występować do NIW-CRSO z żądaniem uzasadnienia, gdyż takowe uzasadnienie udostępniane jest systemowo. NIK zwraca w tym miejscu uwagę, że karty oceny konsolidacyjnej 18 ofert złożonych w konkursie NOWEFIO priorytetu 2-4 edycja z 2022 r. zostały sporządzone w dniu 24 czerwca 2022 r., a więc po blisko 30 dniach od posiedzenia Komisji konkursowej z dnia 26 maja 2022 r., na której zostały ustalone oceny ww. wniosków – obniżone względem tych z kart ocen merytorycznych i w praktyce uniemożliwiające otrzymanie dofinansowania. Biorąc pod uwagę, że choć listy wniosków dofinansowanych, rezerwowych i odrzuconych zostały opublikowane dzień po posiedzeniu Komisji konkursowej z dnia 26 maja 2022 r. i beneficjenci zgodnie z prawem mieli czas i możliwość składania żądań opisanych powyżej, to uzasadnienia ocen sporządzone zostały przez NIW dopiero po upływie ustawowego terminu na wnoszenie żądań, a Dyrektor NIW nie przedstawił żadnych materiałów poświadczających by takie uzasadnienia – indywidualnie, na żądanie beneficjentów – były sporządzane.

NIK podkreśla jednocześnie, iż nie odpowiada stanowi faktycznemu twierdzenie Dyrektora NIW o szczególności prezentowanego beneficjentom uzasadnienia, gdyż trudno, zdaniem NIK, za takie uznać jednozdaniową, wielokrotnie kopiowaną z tym samym błędem formułę w brzmieniu: *Decyzją Komisji Konkursowej oferta została rekomendowany do dofinansowania w przypadku dostępności środków (ocena B)*¹⁰⁰. Ocena ta nie tylko nie była szczegółowa, ale była również myląca, bo choć faktem jest, że znaczna liczba projektów z listy rezerwowej otrzymała ocenę „B” przy punktacji przekraczającej wymaganą do dofinansowania, co uniemożliwiło im uzyskanie dofinansowania, to wszystkie omawiane wnioski, od obu ekspertów merytorycznych otrzymały ocenę „A”, o czym nie informował żaden punkt skonsolidowanej karty oceny merytorycznej, jak również o tym, dlaczego ww. ocena została obniżona.

(akta kontroli str. 13002, 13691 – pliki 001-201; 6873-6880)

Również beneficjenci, których oceny wniosków Komisja konkursowa z dnia 26 maja 2022 r. ustaliła na poziomie wyższym niż wynikałoby to z ocen ekspertów¹⁰¹, otrzymywali w skonsolidowanej karcie oceny merytorycznej mylące informacje, co zostało szerzej opisane poniżej oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

NIW nie informował o możliwości składania skarg na rozstrzygnięcia konkursów do właściwego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego¹⁰², gdyż zdaniem Dyrektora Instytutu takiej ścieżki nie przewiduje uodpiow¹⁰³. Dyrektor NIW wyjaśnił¹⁰⁴, że tylko Fundacja Wolności z siedzibą w Lublinie w dniu 30 sierpnia 2022 r. złożyła skargę do WSA na informację o wynikach otwartego konkursu ofert w ramach edycji 2022 programu NOWEFIO na lata 2021-2030 opublikowaną 27 maja 2022 r. Domagała się ona uchylecia wyników tego konkursu. W skardze fundacja powoływała się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt SK 12/20), według którego sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej są postanowienia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, które nie przewidują możliwości odwołania się do sądu administracyjnego od rozstrzygnięć konkursów prowadzonych zgodnie z tą ustawą. NIK zauważa, że WSA rozpatrując skargę Fundacji Wolność, w uzasadnieniu do postanowienia z dnia 2 listopada 2022 r.¹⁰⁵ jednoznacznie stwierdził, że informacja o wynikach otwartego konkursu ofert jest czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2022 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*¹⁰⁶, i jako taka podlega zaskarżeniu do sądów administracyjnych¹⁰⁷.

(akta kontroli str. 6858)

¹⁰⁰ Pisownia oryginalna.

¹⁰¹ Umożliwiając im uzyskanie dofinansowania, do którego, bez zmiany *in plus* ocen ekspertów merytorycznych, nie mogłyby zostać wskazane.

¹⁰² Dalej: WSA.

¹⁰³ Pismo znak NIW.SKO.0810.26.2023(7) z dnia 12 czerwca 2023 r.

¹⁰⁴ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(7) z dnia 12 czerwca 2023 r.

¹⁰⁵ Sygn. akt V SA/Wa 2368/22.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, ze zm.

¹⁰⁷ Przyczyną odrzucenia przez WSA skargi Fundacji Wolność było natomiast jej wniesienie przez Fundację po upływie terminu do jej wniesienia.

4. Współpraca NIW z ekspertami wylosowanymi do przeprowadzenia eksperckiej oceny merytorycznej odbywała się na podstawie umów cywilnoprawnych. Załącznikiem do umowy każdorazowo było oświadczenie o bezstronności, które podpisywał każdy ekspert¹⁰⁸. Dyrektor NIW wyjaśnił¹⁰⁹, że: *W przypadku naruszenia ww. zobowiązań każdy ekspert zobowiązuje się do poniesienia wszelkich konsekwencji prawnych adekwatnych do sytuacji wynikającej z naruszenia ww. zobowiązań. W związku z powyższym, na etapie przydziału oceny wniosków do oceny każdemu z ekspertów przypominany jest obowiązek konieczności zachowania bezstronności i sprawdzenia czy w ramach przydzielonych wniosków nie znajdują się takie podmioty, co do których wątpliwości dotyczące zachowania bezstronności przez eksperta mogłyby wystąpić. Następnie eksperci - jeszcze przed przystąpieniem do oceny - zgłaszają wnioski, co do których występuje konflikt interesów i są one przypisywane innym ekspertom do oceny. Jednocześnie, zgodnie z art. 7 kodeksu cywilnego reguluje zasadę dobrej wiary w związku z czym brak jest podstaw do uznania, iż ekspert podpisując umowę cywilnoprawną oraz oświadczenie o bezstronności z założenia obowiązek ten będzie próbował naruszyć.*

NIK zauważa, że powyższe podejście wskazuje na przerzucenie na podmiot oceniający (eksperta) nie tylko obowiązku oceny ryzyka wystąpienia ewentualnego konfliktu interesów, ale również wyłącznej odpowiedzialności za naruszenie zasady bezstronności. Potwierdzeniem tego jest fakt, że w toku kontroli stwierdzono, że NIW nie dokonywał wstępnej weryfikacji wniosków pod kątem ewentualnego wystąpienia konfliktu interesów, ani nie stosował mechanizmów umożliwiających wyeliminowanie skierowania wniosku do eksperta powiązanego osobowo z wnioskodawcą, którego wniosek miał oceniać, co było przyczyną wystąpienia nieprawidłowości w postaci oceny wniosku przez eksperta, który nie wyłączył się z oceny merytorycznej wniosku, pomimo wystąpienia sytuacji pozostawiania z podmiotem ubiegającym się o dotację w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że mogło to budzić uzasadnione wątpliwości co do zachowania przez eksperta bezstronności, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 44-55, 5353-6850)

W NIW nie opracowano procedur wyboru ekspertów oceny merytorycznej do oceny poszczególnych wniosków. Dyrektor NIW wyjaśnił¹¹⁰, że: *w ramach Rządowego Programu NOWEFIO przydział ekspertów do oceny ma charakter losowy z zastrzeżeniem, iż w pierwszej kolejności do oceny ofert losowani są eksperci, którzy w kwestionariuszu zgłoszeniowym zadeklarowali biegłość w obszarze pożytku publicznego, którego dotyczy oferta. Dyrektor NIW wskazał również, że: proces przydziału do ofert nie jest dokumentowany – jest to wewnętrzne rozwiązanie NIW-CRSO, do którego nie odnosi się treść żadnej ustawy czy rozporządzenia. W przypadku trzeciego eksperta do oceny zaangażowani byli eksperci, którzy zakończyli przed wskazanym terminem podstawową ocenę merytoryczną i deklarują gotowość oceny w ramach trzeciego eksperta. W przypadku Rządowego Programu PROO stosowane jest analogiczne rozwiązanie z tym, że nie jest brana pod uwagę sfera pożytku publicznego (wnioski dotyczą rozwoju organizacji, a nie działalności projektowej) natomiast uwzględniana jest znajomość eksperta tematyki poruszanej w ramach danego Priorytetu (dot. priorytetów 1b, 2a, 3 oraz 4).*

(akta kontroli str. 511-518, 522-537, 5353-6850)

Wnioski w ramach programu PROO i NOWEFIO w latach 2021-2022 oceniało łącznie 426 osób¹¹¹, a liczba ekspertów do oceny wniosków w ramach poszczególnych konkursów wahała się w tym okresie od trzech do 220. Liczba ocen merytorycznych wykonanych przez

¹⁰⁸ Zgodnie z oświadczeniem ekspert zobowiązywał się podjąć wszelkie działania konieczne do uniknięcia ryzyka konfliktu interesów mogącego powstać w związku z interesami gospodarczymi eksperta, jego powiązaniem politycznymi, związkami rodzinnymi, towarzyskimi lub emocjonalnymi lub innymi sytuacjami mającymi lub mogącymi mieć wpływ na bezstronne i obiektywne wykonanie umowy. Każdy ekspert zobowiązany był do niezwłocznego powiadomienia NIW o wszelkich sytuacjach, w których zaistniał konflikt interesów i wycofania się z oceny wniosku w sytuacji pozostawiania z podmiotem ubiegającym się o dotację w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości, co do zachowania bezstronności. NIK zauważa, że umowy zawierały sankcję, określającą, że w przypadku naruszenia zobowiązań określonych w oświadczeniu o bezstronności przez eksperta, NIW będzie uprawniony do naliczenia kary umownej w wysokości 120 zł (w większości zawartych umów kwota ustalona w wysokości 120 zł.; w roku 2022 r. w kilku przypadkach kwota została ustalona w wysokości 500 zł) za każdy przypadek naruszenia.

¹⁰⁹ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(10) z dnia 27 czerwca 2023 r., pkt 5.

¹¹⁰ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(4) z dnia 30 maja 2023 r.

¹¹¹ Zestawienie NIW, akta kontroli str. 85-92.

jednego eksperta mieściła się w przedziale od dwóch do 228. Siedmiu ekspertów oceny merytorycznej¹¹² oceniło 150 lub więcej wniosków. W latach 2021-2022, w ramach ww. programów, eksperci wykonali łącznie 1 499 ocen jako trzeci ekspert z łącznej liczby 19 524 wniosków przydzielonych im w tym czasie do oceny.

(akta kontroli str. 44-55, 83-120, 85, 93, 5353-6850)

Z badania próby 11 ekspertów merytorycznych, którzy mieli zawarte umowy zlecenie i o dzieło w latach 2021-2022 z NIW na wykonanie ocen merytorycznych wniosków wynika, że wszyscy oni posiadali wykształcenie wyższe magisterskie, zaś jeden z ekspertów miał stopień naukowy doktora. Siedmiu z 11 ekspertów zasiadało w organach różnych fundacji, które otrzymały dofinansowanie z NIW. Pozostali eksperci z próby wykazali w kwestionariuszach osobowych składanych w NIW fundacje, z którymi współdziałali lub byli powiązani. Wskazane przez pozostałych czterech ekspertów fundacje również otrzymywały dofinansowanie z NIW.

W kwestionariuszach osobowych eksperci wskazywali ponadto obszary tematyczne, jakie są przez nich preferowane oraz jakie doświadczenie posiadają. NIW nie aktualizował informacji zawartych w kwestionariuszach, a wnioski były przydzielane przez NIW ekspertom, którzy nie wskazali jako obszar preferowany tego zakresu tematycznego, jaki obejmował wniosek, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

NIK zwraca również uwagę, że choć nie stwierdzono w toku czynności kontrolnych sytuacji by ekspert oceny merytorycznej ocenił wniosek organizacji, z którą byłby powiązany, to jednak sytuacja w której oceniał on inne wnioski, złożone w tym samym konkursie, w którym wniosek o dofinansowanie złożyła powiązana z nim organizacja, budzi, w ocenie NIK uzasadnione wątpliwości, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 5353-6850)

W badanym zakresie NIK zidentyfikowała przypadek, w którym ekspert oceny merytorycznej /.../, pomimo podpisania oświadczenia o bezstronności, dokonał oceny wniosku o dofinansowanie złożonego przez Fundację Instytut Ekonomiczny im. Emila Plage¹¹³, w ramach konkursu PROO priorytet 1a edycja 2021, pomimo że Instytut Plage wskazał w ocenianym wniosku, że prowadzi współpracę z Fundacją Scytia, w której oceniający ekspert, w czasie prowadzenia oceny, zasiadał w Radzie Fundacji, co stanowiło naruszenie § 11 ust. 3 zd. drugie, w zw. z § 13 ust. 2 RwfWRSO, zgodnie z którym ekspert zewnętrzny nie może dokonywać oceny wniosków w sytuacji, w której występuje lub może wystąpić konflikt interesów, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 519-537, 619-622, 5420-5486, 5181-5352)

W NIW występowała również sytuacja polegająca na tym, że eksperci wylosowani do składu panelu ekspertów brali udział w głosowaniu nad ustaleniem listy wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania, pomimo zgłoszenia wystąpienia sytuacji konfliktu interesów co do wniosków znajdujących się na liście poddanej pod głosowanie. Postępowanie takie było niezgodne z § 11 ust. 3 zd. drugie, w zw. z § 13 ust. 2 RwfWRSO, zgodnie z którym ekspert zewnętrzny nie może dokonywać oceny w sytuacji, w której występuje lub może wystąpić konflikt interesów, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 552, 554-596, 613-618)

5. W toku kontroli, wśród 72 kart eksperckiej oceny merytorycznej poddanych analizie¹¹⁴, zidentyfikowano pięć przypadków braku rzetelności NIW w zakresie weryfikacji dokonywanych przez nich ocen, z których cztery zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (piąty został opisany poniżej).

(akta kontroli, str. 12991)

Stwierdzono również przypadki, iż trzech spośród 10 ekspertów oceny merytorycznej wybranych do szczegółowego badania prowadziło ocenę nie mając podpisanej umowy z NIW, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹¹² W kolejności od największej liczby ocen: [osoba_2] – 228 ocen, [osoba_3] – 222 oceny, [osoba_4] – 183 oceny, [osoba_5] – 179 ocen, [osoba_6] – 175 ocen, [osoba_7] – 155 ocen, [osoba_8] – 150 ocen.

¹¹³ Dalej także: Instytut Plage.

¹¹⁴ Analiza nakierowana była w szczególności na identyfikację jawnych sprzeczności i błędów i w mniejszym stopniu odnosiła się do oceny rzetelności rozumianej jako przyznawanie określonej ilości punktów w poszczególnych kryteriach.

Ponadto, pomimo, że *Wytyczne dla ekspertów NOWEFIO i PROO (edycja 2022)* określały, że oferty ocenione na ocenę B¹¹⁵ to projekty wpisujące się w założenia Programu jednakże nieposiadające cech innowacyjności (np. kolejne edycje tych samych działań dofinansowanych w latach poprzednich), charakteryzujące się wykorzystaniem powszechnie stosowanych rozwiązań skierowane do tych samych beneficjentów – czyli projekty nie wyróżniające się, to fundacja Polska Wielki Projekt w latach 2021-2022 otrzymała 485 tys. zł na organizację łącznie czterech edycji Kongresu Polska Wielki Projekt, za każdym razem otrzymując najwyższą ocenę literową (A) i maksymalne lub bliskie maksymalnym oceny punktowe, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str. 725 – plik 014)

6. W latach 2021-2022 w ramach dziesięciu ogłoszonych konkursów z PROO powołano osiem¹¹⁶ paneli ekspertów. W skład paneli ekspertów wchodziło nie mniej niż 1/5 ekspertów spośród wszystkich ekspertów oceniających wnioski pełne¹¹⁷ w drugim etapie konkursu, co było zgodne z § 14 ust. 2 i 3 RwfWRSO.

Do ośmiu paneli ekspertów zorganizowanych w latach 2021-2022 przez NIW w ramach dziesięciu konkursów PROO wylosowano łącznie 44 spośród 250 wszystkich oceniających ekspertów. Niektórzy z ekspertów trafiali do paneli ekspertów częściej niż pozostali: [osoba_2] do pięciu z ośmiu paneli, [osoba_4] do czterech z ośmiu paneli, [osoba_3] do trzech z ośmiu paneli, [osoba_9] do dwóch z ośmiu, a [osoba_10] do dwóch z ośmiu paneli. Pozostałych 39 ekspertów było powoływanych jednokrotnie.

(akta kontroli str. 554-596, 709-723)

W latach 2021-2022 Dyrektor NIW powołał dwie¹¹⁸ komisje konkursowe w ramach konkursu NOWEFIO. Skład komisji powołano zgodnie z § 3 zarządzenia nr 01/05/2021 Dyrektora NIW-CRSO z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w otwartym konkursie ofert w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030 edycja 2021¹¹⁹ oraz zgodnie z § 3 zarządzenia nr 01/02/2022 Dyrektora NIW-CRSO z dnia 10 lutego 2022 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w otwartym konkursie ofert w ramach

¹¹⁵ Ocena B – Rekomendowany do dofinansowania w przypadku dostępności środków w praktyce równała się z brakiem możliwości otrzymania dofinansowania.

¹¹⁶ 1. Zarządzenie Nr 02/07/2021 Dyrektora NIW-CRSO z dnia 9 lipca 2021 r. w sprawie powołania panelu ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków złożonych w konkursie organizowanym w ramach rządowego programu Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Priorytet 1a. Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego Edycja 2021; 2. Zarządzenie Nr 03/07/2021 Dyrektora NIW-CRSO z dnia 30 lipca 2021 r. w sprawie powołania panelu ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków złożonych w konkursie organizowanym w ramach rządowego programu Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Priorytet 1b. Dotacje na wkład własny w projektach międzynarodowych Edycja 2021; 3. Zarządzenie Nr 02/04/2021 Dyrektora NIW-CRSO z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie powołania panelu ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków złożonych w konkursie organizowanym w ramach rządowego programu Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Priorytet 2a. Dotacje operacyjne na wsparcie budowy początkowych kapitałów żelaznych Edycja 2021; 4. Zarządzenie Nr 03/04/2021 Dyrektora NIW-CRSO z dnia 23 kwietnia 2021 r. w sprawie powołania panelu ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków złożonych w konkursie organizowanym w ramach rządowego programu Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Edycja 2021, Priorytet 4; 6. Zarządzenie Nr 03/07/2022 Dyrektora NIW-CRSO z dnia 21 lipca 2022 r. w sprawie powołania panelu ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków złożonych w konkursie organizowanym w ramach rządowego programu Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Edycja 2022, Priorytet 4; 7. Zarządzenie Nr 01/08/2022 Dyrektora NIW-CRSO z dnia 16 sierpnia 2022 r. w sprawie powołania panelu ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków złożonych w konkursie organizowanym w ramach rządowego programu Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Priorytet 1a. Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego Edycja 2021; 8. Zarządzenie Nr 04/04/2022 NIW-CRSO z dnia 11 kwietnia 2022 r. w sprawie powołania panelu ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków złożonych w konkursie organizowanym w ramach rządowego programu Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Edycja 2022 (Priorytety 1b, 2a, 3).

¹¹⁷ § 14 ust. 1 RwfWRSO.

¹¹⁸ 1. Zarządzenie Nr 01/05/2021 Dyrektora NIW-CRSO z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w otwartym konkursie ofert w ramach Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030, edycja 2021; 2. Zarządzenie Nr 01/02/2022 Dyrektora NIW-CRSO z dnia 10 lutego 2022 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w otwartym konkursie ofert w ramach Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030, edycja 2022.

¹¹⁹ Dalej także: Zarządzenie nr 01/05/2021.

Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030 edycja 2022¹²⁰, w zw. z art. 15 ust. 2a uodppiw.

(akta kontroli str. 597-612, 709-723)

W latach 2021-2022 powołano dwie komisje konkursowe, w ramach których odbyły się trzy posiedzenia. Dwa posiedzenia miały miejsce w 2021 r. w ramach NOWEFIO edycja 2021, które odbyły się 11 czerwca 2021 r. dotyczące Priorytetu 1 oraz w dniu 16 czerwca 2021 r. dotyczące Priorytetu 2-4. Z kolei w dniu 26 maja 2022 r. odbyło się posiedzenie Komisji konkursowej dotyczącej Priorytetu 2-4 Konkursu NOWEFIO edycja 2022. Podczas wszystkich posiedzeń komisja konkursowa przedkładała Dyrektorowi NIW rekomendowaną listę ofert przeznaczonych do dofinansowania, która odbiegała od list projektów stworzonych na podstawie ocen przeprowadzonych przez ekspertów oceny merytorycznej i pracowników NIW.

NIK uznała, że w konkursach finansowanych w ramach programu rządowego NOWEFIO, to Dyrektor NIW rozpatruje oferty (rozstrzyga merytorycznie), a komisja konkursowa jest jedynie ciałem opiniodawczym, zgodnie z art. 15 ust. 1 i ust. 2a uodppiw. Bez wpływu na to pozostają okoliczności, że w regulaminach konkursów w ramach programu rządowego NOWEFIO Dyrektor NIW ustalił, a Rada NIW zatwierdziła zapisy przewidujące, że: *Ocena merytoryczna dokonywana przez komisję konkursową przy wsparciu ekspertów, ma postać oceny pomysłu na skali A-B-C oraz oceny punktowej wraz z uzasadnieniem oraz że: Komisja konkursowa ustala liczbę punktów oraz kwotę dotacji na podstawie propozycji ekspertów wyrażonej w trakcie oceny merytorycznej oraz własnej oceny prawidłowości sporządzenia budżetu oferty.* Dyrektor NIW zeznał¹²¹, iż: *W NIW Komisja ocenia oferty i podejmuje decyzję ostateczną i Dyrektor NIW ją zatwierdza. Dyrektor NIW nigdy nie podjął innej decyzji niż Komisja konkursowa.* NIK podkreśla, że zgodnie z art. 15 ust. 2a uodppiw komisje konkursowe mogły być powoływane przez Dyrektora NIW tylko w celu opiniowania złożonych ofert. Dlatego też Dyrektor NIW nie mógł poczytywać swojej roli jako ograniczającej się do technicznego zatwierdzania wyników działania komisji konkursowej i upatrywać roli komisji konkursowej jako ciała podejmującego decyzje ostateczne w zakresie rozstrzygnięcia konkursów.

(akta kontroli str. 597-612, 709-727)

W badanym okresie podczas wszystkich posiedzeń komisji konkursowych NIW dokonywano zmian na listach projektów¹²² stworzonych na podstawie ocen przeprowadzonych przez ekspertów oceny merytorycznej i pracowników NIW.

Komisja konkursowa podczas posiedzenia w dniu 11 czerwca 2021 r. dokonała zmian na liście rankingowej i postanowiła w konkursie na regranting tematyczny: *dofinansować cztery najwyżej oceniane oferty oraz podwyższyć ocenę wniosku Fundacji Wspólnota Pokoleń do wysokości 104 punktów*, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Z kolei Komisja konkursowa z dnia 16 czerwca 2021 r. podwyższyła punktację dwóch ofert złożonych w priorytecie 4, co także zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

NIK zauważa, że w protokole z posiedzenia Komisji konkursowej z dnia 16 czerwca 2021 r. znalazła się adnotacja dotycząca przedstawienia przez [osoba_11], przedstawicielkę Rady Działalności Pożytku Publicznego propozycji dotyczących organizacji pracy komisji konkursowej w kolejnych latach: *zwiększenie czasu przeznaczonego przez Komisję Konkursową na analizę wniosków*. W odpowiedzi Dyrektor NIW wskazał na planowane działania Instytutu w zakresie standaryzacji procedur i kalendarzy konkursowych, nie wskazał jednak żadnych skonkretyzowanych przykładów.

Komisja konkursowa dokonała zmian oceny ekspertów także w ramach programu NOWEFIO edycja 2022. Ocena 20 ofert została podniesiona do „A” wraz z przyznaniem 100 pkt

¹²⁰ Dalej także: Zarządzenia nr 01/02/2022.

¹²¹ Protokół przesłuchania świadka z dnia 30 października 2023 r.

¹²² Zwrot *lista rankingowa po zmianach* oraz *zmieniono ocenę w ramach projektów* znajduje się w protokołach z posiedzeń komisji konkursowych do spraw opiniowania ofert zgłoszonych w edycji odpowiednio 2021 i 2022 r. otwartego konkursu ofert konkursu NOWEFIO na lata 2021-2030. Zgodnie z § 2 ust. 7 Regulaminu Komisji Konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w ww. konkursach Komisja Konkursowa po zapoznaniu się z ocenami merytorycznymi ustalała ostateczną punktację i propozycję ostatecznej kwoty dotacji do zatwierdzenia przez Dyrektora NIW-CRSO.

(w każdym przypadku), a jednocześnie ocena 19 ofert została obniżona do „B”, co uniemożliwiło otrzymanie dofinansowania; zostało to szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 597-612, 709-723)

W okresie objętym kontrolą w ramach konkursów z programu PROO w latach 2021-2022 odbyło się osiem paneli ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków pełnych złożonych w ramach 10 konkursów otwartych. Na trzech posiedzeniach paneli ekspertów w ramach pięciu konkursów dokonano ustalenia listy wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania, wniosków rezerwowych oraz odrzuconych w sposób odbiegający od ocen ekspertów merytorycznych i pracowników NIW.

Panel ekspertów powołany w ramach PROO Priorytet 1a edycja 2021 na posiedzeniu w dniu 21 lipca 2021 r. dokonał zmiany punktacji¹²³ dziewięciu¹²⁴ wniosków. Ocena punktowa dziewięciu wniosków została podniesiona w stosunku do średniej punktacji przyznanej przez dwóch ekspertów zewnętrznych do progu umożliwiającego uzyskanie dofinansowania, tj. do 97,5 punktów. Kwestia ta została szerzej opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Trzech z pięciu ekspertów uczestniczących w posiedzeniu Panelu ekspertów wyłączyło się z dyskusji nad projektami, co do których podnieśli oni zaistnienie konfliktu interesów, jednak później brali oni udział w głosowaniu nad listą wniosków przeznaczonych do realizacji. Kwestia ta także została szerzej opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Panel ekspertów powołany w ramach PROO Priorytet 1b, 2a, 3 edycja 2022 na posiedzeniu w dniu 25 maja 2022 r.¹²⁵ w składzie sześciu¹²⁶ ekspertów wyłonionych w drodze losowania z odpowiednio trzech, 20 i 31 ekspertów oceniających wnioski pełne, dokonał zmiany oceny łącznie 12 wniosków, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Panel ekspertów powołany w ramach konkursu PROO 1a edycja 2022 na posiedzeniu w dniu 16 sierpnia 2022 r. w składzie pięciu¹²⁷ ekspertów wyłonionych w drodze losowania z 23 ekspertów oceniających wnioski pełne, dokonał zmiany oceny ośmiu¹²⁸ wniosków. Podniesiono ocenę wszystkim wymienionym wniosków do poziomu 100 pkt, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dziewięć z 29 wniosków, którym ww. panele ekspertów PROO ustaliły ocenę inną niż wynikająca z oceny eksperckiej, zostało ocenionych przez ekspertów, którzy w trakcie paneli ekspertów głosowali za podwyższeniem ich punktacji, czym zgodzili się ze zmianą swojej pierwotnej oceny. Różnica pomiędzy ich oceną indywidualną danego wniosku, a tą podniesioną wynosiła od 1 pkt do 14,5 pkt. NIK zauważa, że brak jest w protokołach uzasadnienia dlaczego eksperci zmienili własną ocenę danego wniosku i z jakich przesłanek to wynikało. Ponadto należy zauważyć, że zmiana oceny o 14,5 pkt wskazywać może na brak rzetelności w dokonaniu oceny indywidualnej przez ekspertów, brak rzetelności przy ustalaniu oceny przez panel ekspertów, a nawet na lekceważenie oceny eksperckiej zarówno przez panele ekspertów, jak i samych ekspertów. Należy również wskazać, że ekspercka ocena indywidualna wniosku była dokonywana zgodnie z kryteriami zawartymi w art. 30 ust. 4 uoniw, a oceny paneli ekspertów były dokonywane z pominięciem kryteriów zawartych w art. 30 ust. 4 uoniw.

NIK podkreśla, że jakość merytoryczną wniosku powinna odzwierciedlać ekspercka ocena merytoryczna, która – jeżeli była sporządzona w sposób nieprawidłowy, a wniosek nie zasługiwał na przyznanie punktów (kiedy np. ww. gremia odejmowały wszystkie przyznane wcześniej wnioskowi punkty) lub wymagał zmiany oceny – powinna zostać przez panel ekspertów lub komisję konkursową przeanalizowana i wskazane powinny zostać popełnione

¹²³ W protokole z posiedzenia zamieszczono stwierdzenie: *Rozpoczęła się dyskusja na temat proponowanego rozstrzygnięcia konkursu oraz ewentualnej zmiany punktacji wniosków*. Zgodnie z § 14 ust. 5 i ust. 6 RwfWRSO panel ekspertów po przeprowadzeniu dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej ustala listę wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania, rezerwowych i odrzuconych oraz podejmuje rozstrzygnięcia w drodze uzgodnienia na podstawie kryteriów oceny merytorycznej.

¹²⁴ Nr. 37720, 37755 (Fundacja Miecznik Pomocniczości i Dobroci), 37770, 37802, 37816, 37957, 37997, 37780, 37992.

¹²⁵ Dalej także: Panel z dnia 25 maja 2022 r.

¹²⁶ Powołany zgodnie z § 14 ust 2 i ust. 4 RwfWRSO.

¹²⁷ Powołany zgodnie z § 14 ust 2 i ust. 4 RwfWRSO.

¹²⁸ Nr 48172, nr 48197, nr 48217, nr 48220, nr 48379, nr 48466, nr 48505, nr 48598.

w niej błędy, a także powinna zostać sporządzona ocena merytoryczna wniosku na podstawie kryteriów oceny merytorycznej określonych w regulaminach.

NIK wskazuje, że wobec powyższych, niezgodnych z przepisami, nieuzasadnionych i nietransparentnych działań paneli ekspertów i komisji konkursowych łącznie 47 wniosków zostało zarekomendowanych do dofinansowania pomimo nieuzyskania w eksperckiej ocenie merytorycznej ocen, które by to umożliwiały, natomiast łącznie 25 wniosków zostało usuniętych z listy wniosków rekomendowanych do dofinansowania pomimo uzyskania w eksperckiej ocenie merytorycznej liczby punktów umożliwiającej dofinansowanie.

(akta kontroli str. 554-596, 709-723, 257-510)

7. W badanej działalności NIW stwierdzono również przypadek, w którym projekt *Lubuska Ofensywa Młodzieżowa – LOM!* beneficjenta Stowarzyszenie Matecznik Pomocniczości i Dobroci został zakwalifikowany przez Dyrektora NIW do dofinansowania pomimo uzyskania niewystarczającej liczby punktów (projekt uzyskał w ocenie merytorycznej jedynie 68 punktów), co stanowiło naruszenie Rozdziału VIII pkt 3 Regulaminu Konkursu Rządowy Program Fundusz Młodzieżowy na lata 2022-2033¹²⁹. Zostało to szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

8. NIW nie monitorował, czy wnioski składane są przez podmioty ze sobą powiązane osobowo lub kapitałowo. Dyrektor NIW, wskazując na kryteria merytoryczne oceny konkursów określone w art. 30 ust. 4 uonw, stanął na stanowisku¹³⁰, że: *wobec nich nie ma znaczenia z kim powiązane są organizacje składające wnioski i oferty w konkursie*. W tym samym piśmie argumentował również, że: *wykorzystywanie przez NIW ewentualnej wiedzy o powiązaniach osobowych czy finansowych organizacji stanowiłoby naruszenie prawa, a w szczególności zasad współpracy pomiędzy organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi określonych w art. 5 pkt 3 uodppow, wskazując, że: dokonywanie dodatkowej weryfikacji organizacji czy wprowadzanie kryteriów oceny związanych z powiązaniem osobowymi i finansowymi organizacji składających wnioski i oferty w konkursach stanowiłoby rażące naruszenie ustawowej¹³¹ zasady suwerenności stron oraz uczciwej konkurencji*. Jeśli NIW wykorzystalby taką wiedzę w procesie podejmowania decyzji o dofinansowaniu, zdaniem Dyrektora Instytutu, *działalby z naruszeniem prawa łamiąc w szczególności ustawowe zasady współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi*. Według Dyrektora NIW ustawa nakazuje zachowanie niezależności we wzajemnych relacjach, a uczciwa konkurencja zakłada, że: *wszystkie odpowiednio przygotowane podmioty mają szansę rywalizować o możliwość wykonywania zadań publicznych*.

Nie negując konieczności dostosowania się przez NIW do ustawowych zasad współpracy, NIK wskazuje, że istotą opisywanego zagadnienia powinno być wypracowanie przez NIW mechanizmów identyfikacji ryzyk niezbędnych w procesie oceny wniosków i monitorowania projektów, nie zaś arbitralne wykluczanie określonych podmiotów. Zdaniem NIK ewentualne zobowiązanie organizacji składających do NIW wnioski o dofinansowanie do informowania we wnioskach o powiązaniach osobowych, kapitałowych i organizacyjnych z innymi organizacjami (z którymi, co wykazała kontrola, np. wspólnie dokonują zakupu nieruchomości ze środków publicznych lub wzajemnie uczestniczą w organizowanych przez siebie szkoleniach), włącznie z uwzględnieniem danych historycznych, nie tylko nie stoi w sprzeczności ze wskazanymi zasadami współpracy, ale przyczyniłoby się do wzmocnienia suwerenności stron, a także pozytywnie wpłynęłoby na realizację zasady uczciwej konkurencji i jawności.

NIW nie uwzględnił również podczas oceny wniosków kwestii ponownego ubiegania się beneficjentów o kolejne dotacje. Dyrektor NIW wskazał¹³², że w związku z brakiem takiego kryterium w art. 30 ust. 4 uonw *w ramach kryteriów merytorycznych ocenie nie podlega*

¹²⁹ Zgodnie z nim: tworzona jest lista rankingowa ofert dla każdego Priorytetu na podstawie wyniku oceny merytorycznej zgodnie z liczbą uzyskanych punktów na podstawie wyniku sumy punktów składającej się ze średniej ocen od dwóch ekspertów i uzyskanych punktów za kryteria strategiczne. W przypadku Priorytetu 1 tworzona jest lista rankingowa z uwzględnieniem obszaru realizacji zadania. Na podstawie listy rankingowej NIW-CRSO sporządza listę ofert kwalifikujących się do przyznania dotacji.

¹³⁰ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(7) z dnia 12 czerwca 2023 r.

¹³¹ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(7) Dyrektor NIW powołał się na art. 5 pkt. 3 uodppow.

¹³² W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(7) z dnia 12 czerwca 2023 r.

zakres dotychczas realizowanych zadań przez organizację pozarządową w ramach innych konkursów realizowanych przez NIW-CRSO. Jednocześnie Dyrektor NIW wskazał zapisy, które znalazły się w regulaminach konkursów NOWEFIO edycje 2021 i 2022, które wskazywały w jakich sytuacjach umowa dotacyjna mogła nie zostać zawarta¹³³. NIK wskazuje, że przywołane zapisy miały charakter fakultatywny, a ich zastosowanie leżało w wyłącznej gestii Dyrektora NIW, który każdorazowo był sygnatariuszem umowy ze strony NIW.

(akta kontroli, str. 6857-6858)

Zgodnie z wytycznymi¹³⁴ ekspert miał się skupić wyłącznie na ocenie danych zawartych w analizowanym wniosku. Nie powinien był również brać pod uwagę ogólnodostępnych informacji o organizacjach, także dużych, ogólnopolskich fundacjach i stowarzyszeniach. Tym samym NIK identyfikuje, że złożona do NIW oferta była rozpatrywana jednostkowo, w oderwaniu od wcześniej składanych wniosków, które mogły przynieść dodatkowe informacje o wiarygodności, sprawności działania i rzetelności beneficjenta. NIK nie zgadza się przy tym z wyjaśnieniami¹³⁵ złożonymi przez Kierownika Biura Programów Horyzontalnych NIW, że to co organizacja robiła wcześniej oceniane było jedynie przez pryzmat analizowanego wniosku, i że: *Gdyby eksperci mieli szukać informacji o innych programach byłoby to niebezpieczne, więc ewentualną wiedzę o środkach przekazanych wcześniej przez NIW czerpali wyłącznie z treści ocenianego wniosku*. NIK podkreśla, uwzględniając konieczność dbałości o sposób wydatkowania środków publicznych, iż za szczególnie istotną w kontekście oceny danej oferty należy uznać wiedzę o tym, czy organizacja wywiązywała się z wcześniejszych umów i była w stanie powiązać każdy poniesiony wydatek z realizowanym w ramach zadania celem.

(akta kontroli, str. 11365-11372)

Odnosząc się do powyższych uwarunkowań, tj. kwestii udzielania dofinansowań i dotacji podmiotom ze sobą powiązanych, a także ryzyka podwójnego finansowania – wynikającego z możliwości ubiegania się przez beneficjenta o pokrycie kosztu tego samego wydatku z więcej niż jednego źródła – Dyrektor NIW wyjaśnił¹³⁶ ponadto, że: *za identyfikowanie i wskazywanie ewentualnych ryzyk dotyczących wydatkowania środków publicznych odpowiedzialny jest główny specjalista ds. kontroli zatrudniony na samodzielnym stanowisku, który realizuje przedmiotowy proces we współpracy z pracownikami NIW-CRSO, jak również że na okoliczność procesu kontroli zewnętrznych NIW-CRSO bada wydatkowanie środków dotacji z programów zarządzanych przez NIW-CRSO pod kątem podwójnego finansowania to jest prowadzi weryfikację źródeł finansowania realizowanego przez beneficjenta przedsięwzięcia i czy dany koszt poddany kontroli w projekcie nie jest rozliczany lub zrefundowany dwa razy ze środków publicznych także tych z wcześniej lub równoległe do projektu objętego kontrolą – pozyskanych przez beneficjenta – również tych z programów zarządzanych przez NIW-CRSO*. NIK zidentyfikowała i wskazała Instytutowi projekty budzące wątpliwości związane z ryzykiem podwójnego finansowania, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str. 6857-6858, 6865-6872, 13016 – pliki 003, 004)

¹³³ Edycja 2021: *Umowa może nie zostać podpisana z Oferentem, jeżeli: Oferent nie złożył sprawozdania z realizacji zadania publicznego dofinansowanego w ramach Programu FIO na lata 2014-2020 lub Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030, za lata poprzednie lub sprawozdanie to nie zostało zaakceptowane przez Zleceniodawcę; została wydana ostateczna decyzja administracyjna w sprawie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości i nie została uregulowana stwierdzona w tej decyzji zaległość; zostało wydane prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego utrzymujące zaskarżoną decyzję administracyjną w przedmiocie obowiązku zwrotu dotacji; przeciwko Oferentowi toczy się postępowanie egzekucyjne, w toku którego mogłoby nastąpić zajęcie przekazanej dotacji na poczet zobowiązań Oferenta; [...].*

Edycja 2022: *Umowa może nie zostać podpisana z Oferentem, jeżeli: Oferent nie złożył sprawozdania z realizacji zadania publicznego dofinansowanego w ramach P FIO na lata 2014-2020 lub innych programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego realizowanych na podstawie art. 23 uoniw, za lata poprzednie lub sprawozdanie to nie zostało zaakceptowane przez Zleceniodawcę; została wydana ostateczna decyzja administracyjna w sprawie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości i nie została uregulowana stwierdzona w tej decyzji zaległość; zostało wydane prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego utrzymujące zaskarżoną decyzję administracyjną w przedmiocie obowiązku zwrotu dotacji; przeciwko Oferentowi toczy się postępowanie egzekucyjne w toku, którego mogłoby nastąpić zajęcie przekazanej dotacji na poczet zobowiązań Oferenta; [...].*

¹³⁴ Wytyczne dla ekspertów NOWEFIO i PROO, Edycja 2022.

¹³⁵ Protokół z przyjęcia ustnych wyjaśnień KST.411.1.1.2023.7.MH z dnia 27 lipca 2023 r.

¹³⁶ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(7) z dnia 12 czerwca 2023 r.

W NIW nie wprowadzono dodatkowych mechanizmów oceny wniosków złożonych przez podmioty ponownie ubiegające się o dotację. Brak takich mechanizmów (ani innych formalnych barier dla multiplikowania dofinansowania z różnych konkursów organizowanych przez NIW) skutkowało m.in. tym, że choć ponad 97% wniosków złożonych w 2021 r. w konkursie PROO priorytet 1a nie zostało zakwalifikowanych¹³⁷, to 24 (40,7%) spośród 59 beneficjentów, których wnioski wówczas dofinansowano, otrzymało również w tym samym roku wsparcie w konkursie NOWEFIO priorytety 2-4. W edycji 2022 było to 19 podmiotów. Choć było to zgodne z dokumentacją konkursową to nie korespondowało, zdaniem NIK, z zasadami do jakich utworzony został Instytut, polegającymi m.in. na działaniu, którego celem jest zwiększanie zaangażowania obywateli i organizacji obywatelskich w życiu publicznym, zwiększanie liczby inicjatyw oddolnych i lokalnych oraz poprawa instytucjonalnej zdolności organizacji obywatelskich do realizacji ich misji. Opisane zaniechania ze strony NIW prowadziły także do powstawania takich patologii, jak np. sytuacja, w której organizacja ze środków publicznych otrzymanych od NIW dokonywała zakupu nieruchomości, na której utrzymanie nie było jej stać, co później przedstawiała jako uzasadnienie udzielenia jej dotacji na utrzymanie nieruchomości w ramach innego konkursu organizowanego przez NIW, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W innym, zidentyfikowanym przypadku NIW wielokrotnie przyznawał dofinansowanie organizacjom¹³⁸, które zarówno we wnioskach, jak i sprawozdaniach z realizacji zadań jako swoją siedzibę wykazywały ten sam lokal w bloku mieszkalnym we Wrocławiu, rozliczając jednocześnie w ramach dotacji koszty jego najmu. Na tę okoliczność Dyrektor NIW wyjaśnił¹³⁹, że: *NIW-CRSO dokonując weryfikacji sprawozdania oraz rozliczenia zadania realizowanego w ramach programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zgodnie z obowiązującym prawem, odnosi się wyłącznie do treści sprawozdania z realizacji konkretnego zadania, nie zaś do sprawozdań z realizacji zadań innych podmiotów [...], a także, że: Nadzwyczajną nie jest sytuacja, w której różne organizacje ponoszą koszty wynajęcia tego samego lokalu na swoje działania – ma to miejsce w sytuacjach gdy biuro organizacji mieści się w przestrzeni udostępnianej przez publiczne centrum organizacji pozarządowych czy organizację federacyjną; może to także mieć miejsce w przypadku popularnego w XXI w. rozwiązania stosowanego także przez organizacje pozarządowe wynajmowania biur coworkingowych*. NIK zauważa, że wyjaśnienia te pośrednio potwierdzają brak identyfikacji i weryfikacji ww. kwestii przez NIW, bowiem ww. organizacje korzystające z tego samego lokalu nie tylko były ze sobą osobowo powiązane, lecz również były powiązane osobowo z właścicielem lokalu, zaś sam lokal nie był otwartą przestrzenią coworkingową, ani nie należał do publicznego centrum organizacji pozarządowych. Izba zwraca również uwagę, że w opisanych powyżej przypadkach projekty miały każdorazowo innego opiekuna ze strony NIW (w dodatku opiekunowie ci się zmieniali), co w sytuacji braku w NIW krzyżowego badania wniosków i sprawozdawanych wydatków pomiędzy podmiotami powiązanymi osobowo lub mającymi wspólną siedzibę, mogło dodatkowo utrudnić identyfikację i weryfikację tego typu ryzyk.

NIK zauważa z kolei w odniesieniu do innego przypadku, że analizując sprawozdanie z realizacji oznaczonego projektu¹⁴⁰ nr 33035 realizowanego w ramach konkursu NOWEFIO, opiekun projektu zwrócił się do Fundacji Polska Wielki Projekt o przesłanie oświadczenia o braku podwójnego finansowania w związku z realizacją podobnego zadania¹⁴¹. Z kolei opiekun ze strony NIW projektu¹⁴² nr 10452 zwrócił się do beneficjenta o wskazanie kryteriów wyboru do współpracy trzech wymienionych podmiotów, z których nazwy dwóch zbieżne były z nazwiskiem prezesa zarządu fundacji, która otrzymała dofinansowanie. Świadczy to, zdaniem NIK, że miały miejsce przypadki, w których pracownicy NIW mieli wiedzę i podejmowali inicjatywę w zakresie identyfikacji ryzyk, natomiast wobec braku uregulowań

¹³⁷ Złożono 2 286 wniosków wstępnych; 2 276 z nich skierowano do oceny; 110 zakwalifikowano do drugiego etapu konkursu; 59 wniosków otrzymało dofinansowanie.

¹³⁸ Fundacja AsperIT, Fundacja e-fektywni.org, Fundacja Narodowy Instytut Cyberbezpieczeństwa.

¹³⁹ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(23) z dnia 3 sierpnia 2023 r.

¹⁴⁰ Pn.: *Organizacja XI i XII Kongresu Polska Wielki Projekt wraz z wydarzeniami towarzyszącymi*.

¹⁴¹ *Ponadto: W związku z realizacją podobnego zadania pt. Rozwój instytucjonalny Fundacji Polska Wielki Projekt realizowanego ze środków PROO 1a bardzo proszę o przesłanie oświadczenia, że w ramach realizacji Projektów finansowanych ze środków NIW-CRSO nie nastąpiło podwójne finansowanie tych samych wydatków.*

¹⁴² Pn.: *Przekrojowe badanie wpływu cyberzagrożeń i fake newsów inspirowane przez inne państwa na sytuację polityczną, społeczną i makroekonomiczną Polski oraz innych krajów na świecie.*

formalnych, czynili to w marginalnym zakresie, a brak podjęcia dalszych działań podkreśla tylko formalny charakter ich działania.

W toku kontroli nie przedstawiono żadnych materiałów mogących potwierdzić, że podobne działania, choćby o formalnym charakterze, samodzielnie i z własnej inicjatywy podejmowała osoba zatrudniona na stanowisku ds. kontroli.

(akta kontroli, str. 6857, 6866, 8570-8713)

Równocześnie w zarządzeniu w sprawie systemu zarządzania ryzykiem¹⁴³ określono, że każdego roku w terminie do 31 stycznia kierownicy biur i pracownicy samodzielnych stanowisk dokonują identyfikacji ryzyka w odniesieniu do wszystkich celów wybranych do realizacji w danym roku¹⁴⁴, a następnie w odniesieniu do procesu, za który odpowiadają¹⁴⁵. Na podstawie tych danych do 31 marca Dyrektor, jego zastępcy i koordynator ds. ryzyka dokonują identyfikacji ryzyk strategicznych¹⁴⁶. Zgodnie z ww. zarządzeniem w terminie do 31 marca każdego roku koordynator przekazuje dyrektorowi NIW raport ryzyka za ubiegły rok¹⁴⁷. W raporcie ryzyka za 2022 rok Biuro Programów Horyzontalnych odpowiedzialne za programy PROO i NOWEFIO zidentyfikowało ryzyka¹⁴⁸ dotyczące: absencji ekspertów oceny i członków komisji, siły wyższej (epidemia, klęska żywiołowa, koniunktura lub recesja gospodarcza), zmniejszenia środków budżetowych, niedotrzymania warunków umowy, ogłoszenia bądź regulaminu, nierzetelności oferenta, uchybień w stosowaniu procedury przez NIW, zmian przepisów o współpracy z organizacjami pozarządowymi, braku rozliczenia przyznanych środków, niezrealizowanej lub nieterminowej realizacji podjętych zobowiązań, a także rezygnacji z wykonania zadania. Poziom ryzyka w każdym z wymienionych przypadków definiowany jako iloczyn oddziaływania i prawdopodobieństwa określono jako niski. W ocenie NIK, konsekwencją takiego stanu rzeczy były podjęte bądź planowane działania, które ograniczały się wyłącznie do stosowania standardowych procedur związanych z terminowym rozpoczęciem prac, monitorowaniem realizacji zadań, dostosowaniem planu do przyznanych środków, wyborem wiarygodnych oferentów i szkoleniami dla organizacji pozarządowych.

(akta kontroli, str. 12922-12953)

W toku oceny merytorycznej wniosków złożonych w programach PROO i NOWEFIO, ekspert mógł zakwestionować pozycje wydatkowe zawarte w ocenianym wniosku o dofinansowanie i zarekomendować kwotę, która jego zdaniem byłaby racjonalna i wystarczająca do zrealizowania danego działania. W NIW nie wypracowano jednolitej, przejrzystej procedury weryfikacji ocen ekspertów ocen merytorycznych, co uwidoczniło się również w zakresie kwestionowania i korekty pozycji kosztowych. NIK zidentyfikowała przypadek, w którym NIW nie obniżył wnioskowanej kwoty dofinansowania udzielonego projektowi realizowanemu w ramach wniosku 10452, pomimo iż ekspert merytoryczny [osoba_12] ocenił, że koszty *Promocji opracowań/raportów think tanku, Promocji rekrutacji do fundacji, Środki na kampanie reklamowe w mediach społecznościowych*, zostały przez wnioskodawcę przeszacowane w zakresie od 20% do aż ponad 60%. NIK zwraca przy tym uwagę, że również drugi ekspert¹⁴⁹ ocenił koszty promocji projektu jako zbyt wysokie. Jednocześnie w innym wniosku 20853 kwota dofinansowania, w wyniku oceny pozycji kosztowych przez eksperta oceny merytorycznej [osoba_13] została zmniejszona z wnioskowanej kwoty 499,4 tys. zł do kwoty 367,4 tys. zł. Wskazuje to na brak jednolitości działania NIW w podobnych sytuacjach.

(akta kontroli str. 740-743, 2063-2299)

Również na etapie przygotowywania list rankingowych wysokość dotacji mogła ulec zmianie. Wysokość przyznanych dotacji była określona budżetem, jakim dysponował NIW na dany

¹⁴³ Zarządzenie Nr 02/08/2022 Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności-Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z dnia 22 sierpnia 2022 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem w Narodowym Instytucie Wolności-Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

¹⁴⁴ Jw. § 9.1.

¹⁴⁵ Jw. § 9.2.

¹⁴⁶ Jw. § 10.1.

¹⁴⁷ Jw. § 15.

¹⁴⁸ Raport ryzyka w Biurze Programów Horyzontalnych za 2022 r. z dnia 30 marca 2023 r.

¹⁴⁹ Jego bardzo niska ocena projektu wywołała konieczność powołania trzeciego eksperta i w konsekwencji nie była brana przez NIW pod uwagę. Trzeci ekspert, dziś pełniący funkcję Zastępcy Dyrektora NIW, nie zakwestionował żadnych wydatków i rekomendował przyznanie dofinansowania we wnioskowanej wysokości.

program. Przykładowo, na wysokość dotacji w konkursie PROO priorytet 1a edycja 2021 wpłynęło obniżenie dofinansowań w celu dofinansowania większej liczby projektów, co zostało opisane w innej części *Wystąpienia pokontrolnego*. Poproszony o przedstawienie informacji o skali obniżenia dofinansowań w poszczególnych priorytetach rozstrzygniętych konkursów PROO i NOWEFIO edycje 2021 i 2022, Dyrektor NIW wskazał¹⁵⁰, że: *dostosowanie przyznanych kwot dotacji do alokacji środków przeznaczonych na dany konkurs było czynnością techniczną, ale uwzględniającą możliwość wykonania zadania. Dodał, iż: działanie związane z proporcjonalnym obniżeniem przyznanych kwot dotacji miało charakter indywidualny i wynikało zarówno z ustaleń poczynionych przez panel ekspertów lub komisję konkursową, jak i zakwestionowania w trakcie oceny merytorycznej wydatków zawyżonych lub kosztów niekwalifikowalnych i w efekcie nie było jednej wartości procentowej, o którą automatycznie obniżano przyznane kwoty*. Według NIW proces ten był wynikiem kilkustopniowej analizy wniosku.

(akta kontroli str. 623-630)

9. W dniach 29 sierpnia - 14 października 2022 r. kontrolę planową¹⁵¹ w NIW przeprowadziła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów¹⁵². Projekt wystąpienia pokontrolnego z ww. kontroli został przekazany NIW w dniu 8 lutego 2023 r., zaś samo wystąpienie pokontrolne w dniu 13 września 2023 r. Choć KPRM pozytywnie ocenił proces przekazywania przez NIW środków beneficjentom kontrolowanych programów to wskazał, że narzędzia weryfikacji rozliczania dotacji wymagają doskonalenia, a także postulował wykorzystywanie w zakresie znacznie szerszym niż dotychczas mechanizmów kontrolnych. W zakresie weryfikacji sprawozdań beneficjentów przez NIW wnioski KPRM i NIK, przedstawione w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, są zbieżne i wskazują – zdaniem NIK – na całkowitą niewydolność tego obszaru i brak zrozumienia przez NIW zasad dysponowania środkami publicznymi¹⁵³.

(akta kontroli str. 11537-11611)

10. W toku kontroli nie zidentyfikowano ofert, które nie zawierałyby zakresu rzeczowego zadania publicznego proponowanego do realizacji, terminu i miejsca realizacji zadania publicznego, kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego, informacji o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 uodppiw składających ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie publiczne, informacji o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania publicznego oraz o planowanej wysokości środków finansowych na realizację danego zadania pochodzących z innych źródeł, jak również deklaracji o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego¹⁵⁴. Oferty były składane za pośrednictwem SOD i były sporządzane zgodnie z załącznikiem do regulaminu konkursu. Wzór oferty zawierał elementy wzoru zamieszczonego w załączniku do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r.¹⁵⁵ W ramach PROO oferty były składane zgodnie ze wzorem wniosku wstępnego oraz wniosku pełnego załączonym do regulaminu otwartego konkursu, co było zgodne z § 4 ust. 3 pkt 3 RwfWRSO.

(akta kontroli str. 825-5352)

11. Wyniki otwartego konkursu w ramach Rządowego Programu PROO w postaci zatwierdzonych list wniosków NIW publikował na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej, zgodnie z § 16 RwfWRSO. W przypadku Rządowego Programu NOWEFIO lista wniosków dofinansowanych była publikowana, zgodnie z art. 15 ust. 2j, w zw.

¹⁵⁰ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(31) z dnia 7 września 2023 r.

¹⁵¹ Kontrolą objęto realizację umów dotacji celowych: nr 71/DOB/20 z 10 lutego 2020 r. na sfinansowanie w 2020 r. Rządowego Programu Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018-2030 oraz nr 613/DOB/21 z 24 sierpnia 2021 r. na sfinansowanie w 2021 r. Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO.

¹⁵² Dalej także: KPRM.

¹⁵³ KPRM wskazała m.in., że: Sposób weryfikacji przez NIW sprawozdań beneficjentów oparty o oświadczenia przedstawicieli organizacji nie zapewnia informacji nt. wykorzystania dotacji. Instytut nie weryfikował na etapie analizy sprawozdań beneficjentów ich wydatków pod względem celowości, oszczędności, terminowości ponoszenia, osiągnięcia wymaganych wskaźników rezultatu, jak również właściwego podziału środków na bieżące i majątkowe.

¹⁵⁴ Art. 14 ust. 1 uodppiw.

¹⁵⁵ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 2057).

z art. 13 ust. 3 uodppiw na stronie NIW w Biuletynie Informacji Publicznej, ale Dyrektor NIW nie przekazał¹⁵⁶ materiałów potwierdzających, że wyniki otwartych konkursów były ogłoszone w siedzibie NIW. Wyniki konkursów były ogłaszane na stronie internetowej niezwłocznie po wyborze ofert.

(akta kontroli str. 40-43, 46-55, 173-175)

12. W ramach wewnętrznych regulacji nie została uregulowana w NIW procedura zawierania umów z beneficjentami. Stosowane były karty weryfikacji umowy zawierające pytania dotyczące spełnienia formalnoprawnych aspektów zawarcia umowy, sporządzane przez opiekuna projektu. Wniosek o dofinansowanie stanowił załącznik do umowy, który przed jej podpisaniem był modyfikowany najczęściej w zakresie dostosowania budżetu do przyznanej kwoty dotacji, uszczegółowienia pozycji budżetowych, doprecyzowania mierników przypisanych do rezultatów. Korekty wniosku w systemie SOD dokonywał beneficjent, a nie pracownik NIW. Zgodnie z wyjaśnieniami¹⁵⁷ Dyrektora NIW *komórka merytoryczna kompletuje otrzymane umowy i dokonuje ich wstępnej kontroli. Po dokonaniu wstępnej kontroli Kierownik komórki merytorycznej parafuje ją, a następnie przekazuje do zaopiniowania i zaparafowania Radcy Prawnego i Głównego Księgowego. Parafa Radcy Prawnego oznacza, że umowa jest poprawna pod względem formalno-prawnym, natomiast parafa Głównego Księgowego oznacza potwierdzenie dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji z planem finansowym.*

(akta kontroli str. 40-43, 46-55, 3117-3225, 3226-3326, 3327-3562, 4702-4760a, 4761-5018, 4606-4701, 4268-4605, 2828-3116, 2565-2827, 3937-4267)

NIW zawierał umowy po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu bez zbędnej zwłoki, zgodnie z art. 15 ust. 4 uodppiw.

W okresie objętym kontrolą wystąpiło 17 przypadków¹⁵⁸ niepodpisania umowy pomiędzy NIW a beneficjentem, którego projekt został zakwalifikowany do dofinansowania. Dyrektor NIW poinformował¹⁵⁹, że 11 z nich wynikało z rezygnacji złożonej przez beneficjenta, dwa spowodowane były brakiem kontaktu z organizacją w sprawie dostosowania przeznaczonej do dofinansowania oferty do udzielonej dotacji, dwa złożeniem niezgodnego ze stanem faktycznym oświadczenia dotyczącego spełnienia kryterium strategicznego, a po jednym odpowiednio prowadzeniem wobec organizacji postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu wcześniejszej dotacji oraz niedostarczeniem do NIW prawidłowo podpisanej dokumentacji umożliwiającej zawarcie umowy.

(akta kontroli str. 10748-10761)

W okresie objętym kontrolą, zasady przeznaczania *środków uwolnionych*¹⁶⁰ w ramach konkursów NOWEFIO i PROO edycja 2021 i edycja 2022 były uregulowane w regulaminach tychże konkursów. Na ich podstawie to Dyrektor NIW był osobą, w której kompetencjach leżało bądź to zwiększenie dotacji, bądź przyznanie dofinansowania dla projektów znajdujących się na *liście rezerwowej*.

Na próbie ośmiu¹⁶¹ projektów NIK stwierdza, że NIW przekazywał beneficjentom środki w terminie 30 dni od zawarcia umowy, tj. zgodnie z terminem wskazanym w umowie. We wskazanej powyżej próbie sprawdzono 20 potwierdzeń przekazanych środków i nie stwierdzono przekazania środków przed zaakceptowaniem sprawozdania częściowego lub końcowego.

(akta kontroli str. 663-682)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor NIW nie stworzył mechanizmu unikania ryzyka podwójnego finansowania realizacji tych samych zadań przez beneficjentów, co nie odpowiadało wymogom celowości i było nierzetelne. Cele główne i szczegółowe programów NOWEFIO

¹⁵⁶ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(10) z dnia 27 czerwca 2023 r., pkt 12.

¹⁵⁷ Pismo NIW.SKO.0810.26.2023(10) z dnia 27 czerwca 2023 r., pkt 16.

¹⁵⁸ W konkursach PROO i NOWEFIO edycje 2021 i 2022.

¹⁵⁹ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(4) z dnia 30 maja 2023 r., pyt. 8 i 9.

¹⁶⁰ Pochodzących np. z rezygnacji z realizacji zadania przez potencjalnego beneficjenta, oszczędności z pomocy technicznej czy niewykorzystania części alokacji.

¹⁶¹ Wnioski nr: 48313, 20853, 33035, 29325, 35785, 37755, 33529, 21721.

i PROO edycja 2021 i 2022 były w ocenie NIK zbieżne, a biorąc pod uwagę, że poszczególne priorytety nie posiadały odrębnych celów, a miały za zadanie realizować cele programów, w ramach których zostały wyodrębnione, w ocenie NIK, było możliwe uzyskanie dofinansowania na realizację tych samych działań z obu programów, a także różnych priorytetów w ramach tych programów. Wobec wskazania Instytutowi przez NIK projektów budzących wątpliwości związane z ryzykiem podwójnego finansowania¹⁶², Dyrektor NIW wyjaśnił¹⁶³, że: *Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań odbywa się na etapie weryfikacji sprawozdania z realizacji zadania. W ramach programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego dofinansowywane są zróżnicowane zadania, w tym zadania dotyczące zakupu nieruchomości, organizacji dużych wydarzeń/akcji/kampanii finansowanych z wielu różnych źródeł (tzw. montaż finansowy). W takich przypadkach zawsze zachodzi ryzyko podwójnego finansowania. Niemniej jednak, obowiązujące regulacje prawne w zakresie dotacji udzielanych organizacjom pozarządowym nie wskazują odrębnych procedur weryfikacji prawidłowości wykorzystania dotacji w takich przypadkach, w związku z czym, w przedmiotowych przypadkach stosowane są analogiczne procedury weryfikacji jak w przypadku wszystkich innych dotacji.* NIK zwraca uwagę, że wyjaśnienia Dyrektora NIW złożone do dwóch, szczegółowo opisanych przez NIK wniosków, nie odnosiły się do nich oraz były ogólnikowe i tożsame w treści, co również pośrednio wskazuje na to, że NIW nie prowadził krzyżowej oceny wniosków pod kątem możliwości wystąpienia podwójnego finansowania.

(akta kontroli str. 6865-6872, 13016 – pliki 003, 004)

2. Dyrektor NIW ustalił, a Rada NIW zatwierdziła regulaminy konkursów NOWEFIO edycja 2021 i 2022, w których zawarto pozaustawowe kryterium oceny wniosków o dofinansowanie złożonych w ww. konkursie, naruszając w ten sposób art. 30 ust. 4 uoniw, w zw. z art. 30 ust. 2 tej ustawy. W art. 30 ust. 4 uoniw ustawodawca wyczerpująco wskazał katalog kryteriów, które bierze się pod uwagę przy ocenie wniosków złożonych w konkursach organizowanych przez NIW. Pomimo tego w konkursach organizowanych w ramach programów NOWEFIO edycja 2021 i edycja 2022 projekty były oceniane także na podstawie dodatkowych kryteriów, a mianowicie trzystopniowej, literowej *ogólnej/łącznej oceny pomysłu*. Katalog kryteriów szczegółowych, w zasadzie w niezmienionym brzmieniu zawarty został w regulaminach konkursów NOWEFIO edycje 2021 i 2022. Dyrektor NIW, wezwany do udzielenia wyjaśnień co do genezy ww. kryteriów, przedstawił¹⁶⁴ jedynie ogólne informacje, wskazując że: *Rządowy Program NOWEFIO realizowany jest na podstawie ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, ale również na podstawie innych ustaw, w tym przede wszystkim ustawy z dnia z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [...]. Należy zwrócić uwagę, że przepis ogólny art. 15 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie należy stosować w kontekście przepisów szczegółowych art. 28, 29, 30 ust. 1 i ust. 4 pkt. 4 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności-Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.* NIK, wskazując na ogólnikowość wyjaśnień, akcentuje, że żadna z regulacji ustawowych nie daje organowi możliwości kreowania dodatkowych, pozaustawowych kryteriów oceny ofert.

(akta kontroli str. 11385-11396)

Przewodniczący Rady NIW wyjaśnił¹⁶⁵ z kolei, że Rada NIW-CRSO zatwierdza regulaminy konkursów ustalane przez Dyrektora NIW-CRSO, który kierując projekty

¹⁶² W projektach nr 43161 i nr 43240 beneficjenta Fundacja Instytut Ekonomiczny im. Emila Plage oraz nr 35866 i nr 37878 beneficjenta Fundacja Greenlab, założono realizację strony internetowej, zaś w projektach nr 12144, nr 21708 i nr 21721 beneficjentów Fundacja AsperIT, Fundacja e-fektywni.org, Fundacja Narodowy Instytut Cyberbezpieczeństwa, założono dofinansowanie wynajmu siedziby biura, które w każdym przypadku znajdowało się pod tym samym adresem.

¹⁶³ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(12) z dnia 5 lipca 2023 r.

¹⁶⁴ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(25) z dnia 24 sierpnia 2023 r.

¹⁶⁵ W piśmie znak NIW.SKO.0810.27.2023(48) z dnia 14 listopada 2023 r.

regulaminów na jej posiedzenie odbywa wcześniej konsultacje publiczne. Przewodniczący Rady NIW wyjaśnił nadto, że: *Ani ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, ani ustawa o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego nie wskazują zamkniętych katalogów kryteriów oceny oferty składanych w otwartych konkursach i przywołał definicje regulaminowe kwestionowanych przez NIK kryteriów. Choć NIK nie neguje możliwości uszczegółowienia katalogu kryteriów ustawowych, to stoi jednocześnie na stanowisku, że ewentualna treść i zakres takiego uszczegółowienia musiałyby jednoznacznie pokrywać się znaczeniowo i opisowo z kryteriami opisanymi w uoniw. Jednocześnie stosowana przez NIW *Ogólna ocena pomysłu*, choć możliwa, zdaniem NIK, do wprowadzenia, np. jako kryterium, o którym mowa w art. 30 ust. 4 pkt 1 uoniw, przybrała w Instytucie formę „nadkryterium” – nie tylko pozaustawowego, ale również nadrzędnego nad oceną punktową kryteriów ustawowych, ogólnego, z niejasnym i dowolnym wyznacznikiem wyboru lub pominięcia ofert, które dopiero w kolejnym etapie podlegały ocenie pod kątem kryteriów znanych przepisom ustawowym.*

(akta kontroli str. 11627-11631)

3. W badanej działalności wystąpiły przypadki powierzenia przez Dyrektora NIW oceny wniosków osobom, które w danym momencie powierzenia nie były do tego uprawnione. W zidentyfikowanych przypadkach Dyrektor NIW przekazał przyszłym ekspertom [osoba_14]¹⁶⁶, [osoba_15]¹⁶⁷ i [osoba_16]¹⁶⁸ wnioski o dofinansowanie celem dokonania ich eksperckiej oceny merytorycznej, pomimo że Instytut nie zawarł z tymi osobami stosownych umów pisemnych, co NIK ocenia jako nierzetelne. Dyrektor NIW naruszył także postanowienia § 3 ust. 1 umów odpowiednio nr: 263/E/2022 z dnia 1 marca 2022 r., 172/E/2022 z dnia 1 marca 2022 r. i 6/E/FM/2022 z dnia 7 listopada 2022 r., zgodnie z którymi *Rozpoczęcie realizacji przedmiotu umowy (przekazanie wniosków do oceny) nastąpi w dniu podpisania umowy przez Dyrektora NIW-CRSO.*

Z pięciu przekazanych kart oceny merytorycznej, potwierdzających dokonanie oceny przez ww. ekspertów wynika, że zostały one sporządzone od 30 dni¹⁶⁹ do 20 dni¹⁷⁰ przed podpisaniem umowy z NIW. Dyrektor NIW wyjaśnił¹⁷¹, nie przedstawiając jednak na potwierdzenie swoich słów żadnych materiałów czy kopii korespondencji, że: *Projekty umów zostały przedstawione ekspertom oceniającym wnioski w ramach programów: NOWEFIO oraz Fundusz Młodzieżowy przed rozpoczęciem oceny merytorycznej. Eksperci zapoznali się z treścią umów, wyrazili na nią zgodę czego wyrazem było podjęcie się oceny merytorycznej, a więc umowy zostały zawarte.* Niezależnie od powyższego, NIK nie podziela złożonych wyjaśnień, jak również wyrażonego w tym samym piśmie stanowiska NIW, jakoby: *Można było na podstawie przepisów kodeksu cywilnego uznać, że umowa została zawarta z chwilą wyboru oferty złożonej przez eksperta oraz podjęcia innych czynności konkludentnych świadczących o zawarciu umowy, takich właśnie jak przestanie wniosku do dokonania oceny. Złożenie podpisu pod umową miało w tych okolicznościach wyłącznie charakter deklaratoryjny, potwierdzający na piśmie warunki zawartej umowy. Podsumowując w przypadku tych umów cywilnoprawnych – wyrazem zawarcia umowy było z naszej strony przekazanie ofert do oceny, a ze strony eksperta – przystąpienie do oceny. Zgodnie z § 3 ust. 1 ww. umów *Rozpoczęcie realizacji przedmiotu umowy (przekazanie wniosków do oceny) nastąpi w dniu podpisania umowy przez Dyrektora NIW-CRSO.* Przyjęcie przez NIW, że wyrazem zawarcia umowy było przekazanie ekspertowi ofert do oceny było wobec powyższego, w ocenie NIK, błędne.*

¹⁶⁶ Wnioski nr 40988 i nr 42776.

¹⁶⁷ Wnioski nr 43458 i nr 44853.

¹⁶⁸ Wniosek nr 49889.

¹⁶⁹ Wniosek nr 43458.

¹⁷⁰ Wniosek nr 42776.

¹⁷¹ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(18) z dnia 24 lipca 2023 r.

Nawet jeśli przyjąć, że razem z ofertami do oceny, NIW przekazywał ekspertowi podpisaną jednostronnie przez Dyrektora NIW umowę, to dopiero złożenie podpisu przez eksperta, potwierdzone wpisaniem daty zawarcia umowy, wywoływało skutki prawne w zakresie podejmowanych przez niego w ramach umowy zobowiązań.

NIK zauważa przy tym, że zgodnie z § 11 ust. 1 ww. umów *Wszelkie zmiany, uzupełnienia i oświadczenia składane w związku z niniejszą umową wymagają formy pisemnej, pod rygorem nieważności*, co dodatkowo, zdaniem NIK, wyklucza legalną możliwość przystąpienia przez eksperta do oceny wniosku przed dostarczeniem do NIW podpisanego oświadczenia o bezstronności, które stanowi integralną część umowy.

Na koniec należy dodać, że w innym miejscu tego samego pisma Instytut wskazał, że: *NIW-CRSO nie prowadzi rejestru przekazywania poszczególnych ofert do oceny poszczególnym ekspertom*.

Wcześniejsze, niż w dniu podpisania umowy, przekazanie wniosków ekspertom implikowało w ocenie NIK szereg skutków, tj.: - dawało ekspertom dłuższy, niż wynikałoby to z zapisów umowy termin na ocenę przekazanych wniosków, a co za tym idzie zmniejszało ryzyko niedotrzymania umownego terminu i zapłaty NIW kar umownych; - dawało ekspertowi wcześniejszy, bezpodstawny dostęp do Systemu Obsługi Dotacji; - mogło generować ryzyko, co do bezstronności eksperta, który prowadził ocenę wniosku bez podpisania oświadczenia o bezstronności, stanowiącego załącznik do umowy, a więc i bez formalnego podporządkowania się jego zapisom.

(akta kontroli str. 5916-6006, 6130-6262, 6372-6512, 10841-10855)

4. Dyrektor NIW nie ustalił jednolitych i transparentnych zasad oceny spełnienia kryterium strategicznego dotyczącego realizacji działań z obszarów ekologia lub rodzina, określonego dla wniosków składanych w konkursie w ramach programu NOWEFIO priorytet 2 edycja 2022, zarówno na etapie oceny merytorycznej tego kryterium przez ekspertów, jak również w momencie formułowania list rankingowych, co było działaniem nierzetelnym. Regulamin w opisanym kształcie został zatwierdzony przez Radę Instytutu, co Izba również ocenia jako działania nierzetelne. Zbyt ogólne i nadmiernie szerokie określenie ww. kryterium strategicznego, w połączeniu ze zbyt lakonicznym opisaniem w *Wytycznych dla ekspertów NOWEFIO i PROO (edycja 2022)* zasad jego oceny, skutkowało tym, że w 11 spośród 24 szczegółowo zbadanych wniosków eksperci oceny merytorycznej nie byli w swoich ocenach zgodni co do jego spełnienia bądź niespełnienia^{172, 173}. Analiza 37 wniosków (NOWEFIO edycja 2022) wykazała, że w 13 przypadkach (35,1%) eksperci oceny merytorycznej nie byli zgodni w ocenie spełnienia kryterium merytorycznego, z czego w priorytecie 2 odsetek niezgodnych ocen wynosił 45,8% (11 na 24 przypadki), a w priorytecie 3 wynosił 15,4% (dwa na 13 przypadków)¹⁷⁴.

Dyrektor NIW wyjaśnił¹⁷⁵, że: *rozbieżności w ocenie kryteriów merytorycznych w kontekście oceny projektów społecznych są uprawnione*, a także wskazał, że: *projekty Regulaminów konkursów każdorazowo poddawane są konsultacjom społecznym, w których nie pojawiły się teorie, aby ocena kryteriów strategicznych (kryterium 4) miała charakter losowy*. Pośrednio przeczy temu jednak stanowisko Przewodniczącego Rady NIW, który poinformował¹⁷⁶, że w: *przypadku regulaminu konkursu NOWEFIO edycja 2021, w toku dyskusji członkowie Rady NIW-CRSO wyrazili poparcie dla zgłoszonego w konsultacjach społecznych problemu braku uszczegółowienia w regulaminie pojęcia ekologii i klimatu w kontekście kryteriów strategicznych oceny*. Dyrektor NIW wskazywał nadto, że kwestia oceny kryteriów

¹⁷² Jeden z ekspertów ocenił, że kryterium zostało spełnione, podczas gdy drugi był przeciwnego zdania.

¹⁷³ W priorytecie 3 konkursu z programu NOWEFIO edycja 2022, gdzie, w ocenie NIK, kryterium strategiczne było bardziej związane i zrozumiałe niezgodność ocen wystąpiła tylko w dwóch spośród 13 przeanalizowanych przypadków.

¹⁷⁴ Zestawienie, akta kontroli str. 13002.

¹⁷⁵ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(18) z dnia 24 lipca 2023 r.

¹⁷⁶ W piśmie znak NIW.SKO.0810.27.2023(48) z dnia 14 listopada 2023 r.

strategicznych była szczegółowo omawiana w trakcie szkoleń dla ekspertów, co jednak, zdaniem NIK, nie wynikało z załączonej kopii prezentacji.

(akta kontroli str. 10841-10855, 11627-11631, 13002)

Brak określenia przez Dyrektora NIW zasad postępowania pracowników Instytutu przy weryfikacji i rozstrzygnięciu niezgodności w zakresie spełnienia opisanego powyżej kryterium strategicznego powodował, że ich działania cechowała dowolność, były one nietransparentne i budziły wątpliwości co do intencji. W sześciu¹⁷⁷ na 24 skontrolowane przypadki pracownik NIW sporządzający ocenę strategiczną stwierdził niespełnienie kryterium strategicznego, pomimo że dwaj eksperci oceny merytorycznej stwierdzili zgodnie jego spełnienie¹⁷⁸, w jednym przypadku pracownik NIW stwierdził spełnienie kryterium pomimo dwóch przeciwnych ocen ekspertów oceny merytorycznej, w sześciu przypadkach wątpliwości zostały rozstrzygnięte na korzyść beneficjenta, a w czterech na jego niekorzyść. W pozostałych siedmiu przypadkach pracownicy przyznawali ocenę zgodną z oceną ekspertów merytorycznych. Dyrektor NIW wyjaśnił¹⁷⁹, przywołując przy tym błędną, bo odnoszącą się do organizacji pracy komisji konkursowych podstawę prawną, że: *korzystając z pomocniczej opinii jaką stanowią oceny eksperckie w ramach otwartego konkursu ofert [...] NIW-CRSO ustala punktację w ramach kryterium strategicznego 4.*

Jednocześnie w pięciu przypadkach ocena strategiczna została wykonana pomimo nieprzedstawienia ocen przez jednego (w trzech przypadkach¹⁸⁰), a nawet obu (w dwóch przypadkach¹⁸¹) ekspertów oceny merytorycznej.

NIK zauważa, że wyjaśnienia^{182, 183} byłego pracownika NIW różnią się od wyjaśnień złożonych na temat powyższych kwestii przez Dyrektora NIW, co potwierdza niejednorodność postępowania i wskazuje na zaistniałą nieprawidłowość.

(akta kontroli str. 11355-11361, 13002)

5. Dyrektor NIW nie opracował i nie wdrożył skutecznego systemu, zapewniającego uniknięcie ryzyka powstawania konfliktu interesów, co było działaniem nierzetelnym i nie odpowiadało wymogom celowości. Miało to miejsce w sytuacji, w której występowały przypadki, gdzie wnioski były przekazywane przez NIW do oceny ekspertom w konkursach, w których składane były wnioski przez podmioty związane z tymi ekspertami. Ekspertom [osoba_17] i [osoba_6] zostały przekazane przez NIW do oceny wnioski złożone w konkursach NOWEFIO oraz PROO, w których Fundacja Scytia, z którą byli powiązani, również złożyła wnioski o dofinansowanie, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

¹⁷⁷ Wszystkie sześć przypadków dotyczyło wniosków, którym Komisja konkursowa z dnia 26 maja 2022 r. zmieniła ocenę A na ocenę B, w praktyce uniemożliwiając otrzymanie dofinansowania.

¹⁷⁸ W protokole przyjęcia ustnych wyjaśnień znak KST.411.1.1.2023.7.MH z dnia 27 lipca 2023 r. wyjaśnił on m.in., że: *to są oceny, które zostały ustalone przez komisję konkursową. Może to jest trochę nieprzejrzyste, ale to komisja zgodnie z prawem ustala ostateczną liczbę punktów. Może to robić na podstawie dyskusji, analizy. Wnioski, które są zmieniane są przesyłane albo wcześniej albo w trakcie posiedzenia, wtedy zarządzana jest przerwa. My nie jesteśmy w stanie dogłębnie zapoznać się z każdym wnioskiem i częściowo bazujemy na ocenach ekspertów. Jeżeli obaj eksperci się zgadzają to wtedy i my się zgadzamy, jeżeli eksperci nie, my wówczas nie. Kiedy finalizujemy ocenę sprawdzamy, gdzie są rozbieżności, ale też patrzymy te wnioski, które kwalifikują się do dofinansowania i do około 20 wniosków „pod kreską”. NIK zwraca uwagę, że: - wzmiarkowane oceny strategiczne zostały dokonane przed posiedzeniem Komisji konkursowej w dniu 26 maja 2022 r., która w dodatku zmieniła tylko oceny literowe tych wniosków, - karty oceny strategicznej nie zawierają uzasadnienia intencji czy powodów dla oceny różnej od oceny eksperckiej, - działanie pracownika było sprzeczne ze złożonymi przez niego, ww. wyjaśnieniami.*

¹⁷⁹ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(18) z dnia 24 lipca 2023 r.

¹⁸⁰ Wniosek nr 41560, nr 43217, nr 44445.

¹⁸¹ Wniosek nr 45141, nr 42813.

¹⁸² Protokół z przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 26 czerwca 2023 r., znak KST.411.1.1.2023.4.MH.

¹⁸³ Na pytanie: *proszę o poinformowanie jaką ocenę przyznawał pracownik NIW prowadzący ocenę strategiczną projektów złożonych w konkursie NOWEFIO priorytet 2 i 3 w sytuacji, gdy eksperci oceny merytorycznej różnili się co do oceny spełnienia kryterium strategicznego?* [osoba_29] wyjaśniła: *jeżeli choć jeden twierdził, że jest spełnione to wtedy pracownik NIW potwierdzał spełnienie, jeżeli dwóch nie to nie, a jeżeli dwóch tak, to oczywiście tak. Czy sposób oceny został w jakikolwiek sposób sformalizowany i opisany? Nie pamiętam czy taki dokument jest, natomiast wiem, że taka informacja na pewno była przekazywana drogą mailową. Czy według Pani było to dobrze opisane? Ekspertci zawsze mieli trochę problem z oceną strategiczną. Kiedyś było kryterium związane z ekologią i jeżeli był jeden warsztat ekologiczny, a reszta projektu dotyczyła czego innego to powstawało pytanie czy już spełnia czy nie. My mieliśmy zbyt dużo pracy, żeby zweryfikować każdy wniosek, tylko w sytuacji gdy jeden ekspert kategorycznie twierdził, że nie, a drugi, że tak to wtedy weryfikowaliśmy treść wniosku.*

[osoba_17], który od dnia /.../ r. do dnia /.../ r. był /.../ Fundacji Scytia, a w okresie od dnia /.../ r. do dnia /.../ r. był /.../ Fundacji Scytia, oceniał oferty w ramach PROO 3 edycja 2021¹⁸⁴ oraz w ramach NOWEFIO edycja 2021¹⁸⁵, a także był powołany jako ekspert do panelu ekspertów w ramach konkursu PROO 3 edycja 2021. Jednocześnie Fundacja Scytia w 2021 r. w ramach konkursów, w których [osoba_17] oceniał jako jeden z ekspertów merytorycznych, złożyła wnioski w następujących konkursach: PROO-3 edycja 2021 - wniosek *Horyzont Akademicki* oraz NOWEFIO edycja 2021 wnioski *Budowa Wschodniej Federacji III Sektora* oraz *Dialog zapomnianych dzieł*.

NIK wskazuje, że mimo iż [osoba_17] nie oceniał indywidualnie wniosków Fundacji Scytia, to brał udział w ocenie pozostałych, konkurencyjnych wobec podmiotu z nim powiązanego, wniosków w danym konkursie, co w ocenie NIK stwarzało ryzyko wydania oceny nierzetelnej, braku ręką dokonywania prawidłowej oceny merytorycznej wniosków oraz możliwości wystąpienia konfliktu interesów.

Ponadto [osoba_17] był członkiem panelu ekspertów w ramach konkursu PROO 3 i głosował nad listą wniosków rekomendowanych do dofinansowania wniosków na które, wśród projektów rekomendowanych do dofinansowania w ramach PROO 3, znalazł się projekt Fundacji Scytia. NIK zauważa, że do protokołu z posiedzenia Panelu ekspertów z dnia 26 kwietnia 2021 r. zwołanego w celu dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków złożonych w ramach PROO 3, ekspert [osoba_17] nie zgłosił występującego konfliktu interesów co do wniosku Fundacji Scytia.

Inny ekspert, również związany z Fundacją Scytia, [osoba_6], który zgodnie z danymi zamieszczonymi w KRS był /.../ Fundacji Scytia od dnia /.../ r. do dnia /.../ r. został powołany do oceny wniosków w konkursach, w których wnioski składała również Fundacja Scytia.

Ekspert oceniał wnioski w sześciu konkursach, w których jednocześnie Fundacja Scytia w latach 2021- 2022 złożyła wnioski. Dokonywał tego na podstawie: w ramach konkursu PROO 3 edycja 2021 na podstawie umowy nr 5/E/PROO3/2021; w ramach konkursu PROO 4 edycja 2022 na podstawie umowy nr 4/E/PROO4/2021 z dnia 29 marca 2021r.; w ramach konkursu NOWEFIO edycja 2021 na podstawie umowy nr 34/NOWEFIO/2021 z dnia 12 kwietnia 2021 r.; w ramach PROO i NOWEFIO edycje 2022 na podstawie jednej umowy nr 44/E/2022 z dnia 1 marca 2022 r.

Fundacja Scytia złożyła wnioski w tych samych konkursach: w konkursie NOWEFIO 2021 Priorytet 2-4 wniosek pn. *Dialog zapomnianych dzieł* oraz w ramach działania 4 wniosek pn. *Budowa Wschodniej Federacji III Sektora*; w ramach konkursu PROO 4 edycja 2021 wniosek pn. *Monitor Teatrów Alternatywnych*; w ramach konkursu PROO-3 Edycja 2021 wniosek pn. *Horyzont Akademicki*; w ramach konkursu NOWEFIO 2022 Priorytet 2-4 *Przez Teatr do Teatru*; w ramach konkursu PROO-1a Edycja 2022 wniosek pn. *Lubelskie Centrum NGO*.

W ocenie NIK dopuszczanie przez NIW do oceny wniosków podmiotów ekspertów związanych z innymi podmiotami, które ubiegały się w tych samych konkursach o dofinansowanie, było działaniem podważającym zasadę obiektywizmu, bezstronności oraz rzetelności oceny, wyboru i przyznania dofinansowania w ramach dotacji z PROO i NOWEFIO.

Ponadto w odniesieniu do konkursów realizowanych z PROO, zgodnie z § 11 ust. 2 RwfWRSO eksperci zewnętrzni są powoływani przez Instytucję Zarządzającą, tj. Dyrektora NIW. Zgodnie z § 11 ust. 3 zd. drugie, w zw. z § 13 ust. 2 rozporządzenia ekspert zewnętrzny nie może dokonywać oceny w sytuacji, w której występuje lub może wystąpić konflikt interesów. Tym samym w odniesieniu do wniosków w ramach ww. programu naruszona została również ww. regulacja.

¹⁸⁴ Na podstawie umowy nr 28/E/PROO3/2021.

¹⁸⁵ Na podstawie umowy nr 148/NOWEFIO/2021.

Dyrektor wyjaśnił¹⁸⁶, że: *ocena merytoryczna oraz współpraca z ekspertami opiera się o zasadę zaufania między NIW-CRSO a ekspertami. Gdyby NIW-CRSO nie miał zaufania do ekspertów, nie angażowałby ich w ocenę wniosków składanych w konkursach. W tym samym piśmie wskazał również, że: przyjęte rozwiązanie systemowe wynika z ponad 17-letniego doświadczenia instytucjonalnego realizacji Programu FIO, przy którym - w poprzednich instytucjach zarządzających i wdrażających program analizowane były wielokrotnie kwestie związane z metodologią przydziału ekspertów do oceny i dotychczas nie stwierdzono, aby istniał wpływ pomiędzy złożeniem wniosku przez organizację związaną z ekspertem oceniającym w ramach tego samego priorytetu, z podejściem eksperta do oceny wniosków.*

W ocenie NIK, brak stwierdzenia (na podstawie nieokreślonych, historycznych analiz) przez Dyrektora NIW wyżej opisanego wpływu nie wyklucza występowania lub możliwości wystąpienia konfliktu interesów, a tym bardziej nie zwalnia ze stosowania § 11 ust. 3 zd. drugie, w zw. z § 13 ust. 2 RwfWRSO. W ocenie NIK, w celu stworzenia rzetelnego systemu oceny złożonych wniosków, istniała potrzeba opracowania i wdrożenia w NIW skutecznego systemu zapewniającego unikanie powstawania ryzyka konfliktu interesów, której w badanym okresie Dyrektor NIW nie uczynił zadość.

(akta kontroli str. 511-518, 522-537, 580-589, 639-650, 5420-5486, 5705-5914)

6. Ekspert [osoba_17] na podstawie umowy zlecenia o przeprowadzenie oceny merytorycznej wniosków nr 140/PROO/1a/2021 z dnia 22 marca 2021 r. dokonał oceny wniosku nr 37954¹⁸⁷ złożonego przez Fundację Instytut Ekonomiczny im. Emila Plage w ramach konkursu PROO-1a Edycja 2021, pomimo że Instytut Plage wskazał w ocenianym wniosku, że prowadzi współpracę z Fundacją Scytia, w której [osoba_17], w czasie prowadzenia oceny, zasiadał w /.../ Fundacji.

Instytut Plage złożył wniosek wstępny w dniu 22 lutego 2021 r. i wniosek pełny w dniu 17 maja 2021 r. Wniosek pełny został oceniony przez [osoba_17] w dniu 8 czerwca 2021 r. na maksymalną liczbę punktów.

Wniosek dotyczył dotacji na zakup nieruchomości na siedzibę Instytutu Plage. W złożonym wniosku wskazano, że Instytut Plage nawiązał ścisłą współpracę m. in. z Fundacją Scytia (str. 8 wniosku o dotację). Powołany ekspert był członkiem organów Fundacji Scytia, która została wskazana we wniosku. Ekspert w kwestionariuszu złożonym do NIW-CSRO w dniu 4 listopada 2018 r. wskazał, że od dnia /.../ r. był /.../ oraz /.../ Fundacji Scytia. Zgodnie z odpisem KRS Fundacji Scytia, [osoba_17] pełnił funkcję /.../ od dnia /.../ r. do dnia /.../ r. Natomiast w okresie od dnia /.../ r. do dnia /.../ r. był członkiem /.../ Fundacji Scytia. Umowa przedwstępna nabycia nieruchomości została zawarta w tym samym roku, w którym dokonano oceny wniosku, i przewidywała nabycie nieruchomości na współwłasność Instytutu Plage i Fundacji Scytia.

Zgodnie z § 11 ust. 1, w zw. z § 13 ust. 2 RwfWRSO oceny merytorycznej wniosku dokonuje Instytucja Zarządzająca, tj. NIW przy udziale ekspertów, którzy są powoływani przez NIW. Natomiast zgodnie z § 11 ust. 3 zd. drugie RwfWRSO ekspert zewnętrzny nie może dokonywać oceny w sytuacji, w której występuje lub może wystąpić konflikt interesów¹⁸⁸. Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości, w ocenie NIK, było nieopracowanie i niewdrożenie przez Dyrektora NIW skutecznych rozwiązań systemowych zapewniających unikanie ryzyka powstawania konfliktu interesów.

¹⁸⁶ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(23) z dnia 3 sierpnia 2023 r.

¹⁸⁷ Pn.: *Lubelski Inkubator Trzeciego Sektora*.

¹⁸⁸ Zgodnie z podpisanym przez siebie oświadczeniem o bezstronności [osoba_17] zobowiązał się podjąć wszelkie działania konieczne do uniknięcia ryzyka konfliktu interesów mogącego powstać w związku z interesami gospodarczymi eksperta, powiązaniami politycznymi, związkami rodzinnymi, towarzyskimi lub emocjonalnymi lub innymi sytuacjami mającymi lub mogącymi mieć wpływ na bezstronne i obiektywne wykonanie umowy. Zobowiązał się, także do niezwłocznego powiadomienia NIW o wszelkich sytuacjach, w których zaistniał konflikt interesów i wycofania się z oceny oferty w sytuacji pozostawania z podmiotem ubiegającym się o dotację w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości, co do zachowania przez niego bezstronności.

W zeznaniach¹⁸⁹ złożonych w dniu 14 września 2023 r. ekspert [osoba_17] na pytanie, jaką rolę pełnił w Fundacji Instytut Ekonomiczny im. Emila Plage zeznał, że: *Znam te osoby, w jakiejś formie współpracowałem, pomagałem tym osobom merytorycznie. Są to moi znajomi. W swoich zeznaniach wskazał również, że /.../, będąca również ekspertem w NIW, [osoba_18], wówczas /.../ [osoba_17], podpisała¹⁹⁰ w dniu 16 grudnia 2021 r. (w imieniu strony kupującej – przyp. NIK) przedwstępną umowę sprzedaży nieruchomości, o której dofinansowanie ze środków NIW wnioskował Instytut Plage. Świadek zeznał, że ww. osoba nie współpracowała z Fundacją Plage, ale miała jedynie pełnomocnictwo i nie reprezentowała żadnego organu Fundacji Scytia i została poproszona jedynie przez Instytut Plage by pomogła, z uwagi na okres przedświąteczny oraz ze względu na miejsce zamieszkania w Lublinie, o podpisanie aktu.*

Dyrektor NIW wyjaśnił^{191,192}, że: *NIW dokonując przydziału ekspertów do oceny nie ma możliwości analizowania samej treści wszystkich wniosków – co wynika m.in. ze skali konkursu (w edycji 2021 PROO 1a złożonych zostało 2 286 wniosków). Ponadto Dyrektor wskazał, że: na etapie losowego przydziału ekspertów do oceny wniosków, na którym – m.in. z racji skali – nie jest analizowana przez NIW merytoryczna treść wniosków, nie było żadnych podstaw, ani przesłanek, aby powiązać Wnioskodawcę: Fundację Instytut Ekonomiczny im. Emila Plage z jakimkolwiek innym podmiotem. Dyrektor wskazał, że: ekspert, po zapoznaniu się z treścią wniosku miał obowiązek wycofać się z oceny merytorycznej takiego wniosku. Ponadto przedmiotowy wniosek został złożony przez Fundację w dniu 17 maja 2021 r., kiedy to [osoba_17] nie pełnił już funkcji /.../ Fundacji Scytia. Jednocześnie Dyrektor NIW podniósł, że: nie jest niczym niezwykłym, iż różne organizacje funkcjonujące na terenie jednego miasta współpracują ze sobą.*

Wyjaśnienia Dyrektora NIW korespondują z zeznaniami eksperta¹⁹³, który wskazał, że: *nie byłem w żadnym z organów fundacji – komisji czy zarządzie i w ten sposób interpretowałem wymóg bezstronności. Byłem w /.../ ale nie jest to ciało, które reprezentuje fundację lub ma prawo zaciągania zobowiązań ani jej kontrolowania.*

NIK zauważa jednak, że zgodnie z treścią wzoru oświadczenia o bezstronności ekspert zobowiązany jest do wyłączenia się od oceny oferty w sytuacji pozostawiania z podmiotem ubiegającym się o dotację w takim stosunku prawnym, ale również faktycznym, który może budzić uzasadnione wątpliwości co do zachowania przez niego bezstronności, dlatego powoływanie się przez Dyrektora NIW w wyjaśnieniach na fakt, że ekspert ten nie zasiadał w danym okresie w organach Instytutu Plage wskazanych w KRS nie znosi faktu zaistnienia nieprawidłowości.

W ocenie NIK przyczyną powstania nieprawidłowości był brak instrumentów pozwalających na mitygowanie ryzyka konfliktu interesów, np. w postaci identyfikowania fundacji, które mają podpisane umowy lub inne porozumienia regulujące lub wskazujące na stałą współpracę oraz fundacji, które faktycznie ściśle współpracują, prowadząc wspólne projekty mimo braku formalnie udokumentowanej współpracy. NIK zauważa, że w opisaney wyżej sytuacji nie zadział również mechanizm wpisanej w umowie o wykonanie oceny z ekspertem sankcji, jaką NIW może nałożyć na eksperta w postaci kary umownej, ponieważ NIW nie zidentyfikował zaistniałej sytuacji. Ponadto należy wskazać, że brak wiedzy NIW o współpracy, nawet nieformalnej, pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o dotację stwarza ryzyko dokonania przez eksperta oceny podmiotu, którego ekspert nie powinien oceniać, a NIW nie będzie miał wiedzy o dokonaniu takiej obciążonej ryzykiem braku bezstronności oceny.

(akta kontroli str. 5420-5486, 5181-5352, 519-537, 619-622, 639-644)

¹⁸⁹ Protokół przesłuchania świadka KST.411.1.1.2023.15.ŻB z dnia 14 września 2023 r.

¹⁹⁰ Reprezentując Fundację Plage jako pełnomocnik.

¹⁹¹ Pismo NIW z dnia 7 września 2023 r. znak NIW.SKO.0810.26.2023(31), pkt 5.

¹⁹² Pytanie nr 16 w piśmie NIK z dnia 13 lipca 2023 r. znak KST.411.1.1.2023.7.ŻB. Odpowiedź NIW z dnia 3 sierpnia 2023 r. znak NIW.SKO.0810.26.2023(23), pkt 16.

¹⁹³ Protokół z przesłuchania świadka [osoba_17] z dnia 14 września 2023 r. znak KST.1.1.2023.15.ŻB.

7. NIW podpisywał umowy z ekspertami zewnętrznymi w ramach konkursów PROO lub NOWEFIO w innych obszarach niż wskazane przez eksperta jako preferowane w kwestionariuszu osobowym. Działanie takie skutkowało powierzeniem przez NIW oceny wniosków osobom, które mogły nie dawać rękojmi¹⁹⁴ dokonywania prawidłowej oceny wniosków, co było niezgodne z § 11 ust. 3 RwfWRSO oraz art. 15 ust. 2e uodppio w i mogło stwarzać ryzyko nierzetelnej oceny merytorycznej wniosków.

Spośród 12 ekspertów wybranych do próby, trzech oceniało wnioski poza obszarem wskazanym tematycznie jako preferowany.

Zgodnie z § 11 ust 3 RwfWRSO ekspertem zewnętrznym może być osoba, której wiedza i doświadczenie zawodowe odpowiadają zakresowi merytorycznemu otwartego konkursu oraz dają rękojmię dokonywania prawidłowej oceny merytorycznej wniosków wstępnych. Na podstawie § 13 ust. 2 ww. rozporządzenia przepis stosuje się również do oceny wniosków pełnych. Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 2e uodppio w komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

Ekspert [osoba_15] podpisała umowę na ocenę wniosków w ramach konkursów PROO-1a edycja 2021, PROO-3 edycja 2021 oraz PROO-1a edycja 2022 pomimo, że w kwestionariuszu wskazała przygotowanie do oceny tylko w ramach programu FIO. Z ekspert [osoba_19] podpisana została umowa na ocenę merytoryczną wniosków w ramach PROO-1a edycja 2021 oraz oceny wniosków w ramach PROO-1a oraz PROO-4 edycja 2022 pomimo, że w kwestionariuszu osobowym wskazała ona, że preferowanym obszarem do oceny wniosków jest program FIO. Ekspert [osoba_3] mimo, iż jako preferowany obszar wskazała program FIO oraz PROO-3, została wylosowana do oceny wniosków w ramach konkursów edycji 2021 – PROO-2a, PROO-4 i PROO-1a oraz w edycji 2022 PROO-1a oraz PROO-4.

Dyrektor NIW wyjaśnił¹⁹⁵ że: *Priorytet 4 - dotyczący rozwoju instytucjonalnego Think Tanków obywatelskich dotyczy tematyki węższej, specjalistycznej, lecz zawierającej się w obszarze rozwoju instytucjonalnego organizacji obywatelskich (czego dotyczy Priorytet 1a), w którym think tanki także mogą brać udział.* Wskazał również, że ekspert podpisując umowę z NIW-CRSO deklaruje w § 3 ust. 1, iż posiada wiedzę, doświadczenie i kwalifikacje niezbędne do należytego wykonania dzieła i wykona przedmiot umowy osobiście, z najwyższą starannością, w sposób wolny od wad i roszczeń osób trzecich oraz zapewni całkowitą bezstronność przy ocenie wniosków złożonych w ramach danego Programu. Dyrektor NIW wyjaśnił, że: *jeżeli ekspert podpisuje umowę oraz podejmuje się oceny wniosków oznacza to, iż posiada wiedzę i doświadczenie zawodowe odpowiadające zakresowi merytorycznemu konkursu oraz daje rękojmię dokonania prawidłowej oceny merytorycznej wniosków.*

NIK zauważa, że choć NIW zbierał informacje o wiedzy specjalistycznej ekspertów dotyczącej danego konkursu, to zawierał umowy z pominięciem posiadanych informacji. W ocenie NIK przyczyną takiej sytuacji był brak aktualizowania zebranych od ekspertów danych zawartych w kwestionariuszach osobowych. Nieaktualizowanie informacji dotyczących preferowanych obszarów stwarzało ryzyko powierzenia oceny wniosku ekspertowi nieposiadającemu wiedzy z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczył oraz niedającemu rękojmi dokonania prawidłowej oceny merytorycznej.

(akta kontroli str. 40-43, 46-55, 619-630, 6130-6262, 6263-6371, 6513-6850)

8. Kierujący pracami paneli ekspertów dopuszczali do udziału w głosowaniach nad listą wniosków przeznaczonych do realizacji, ekspertów, którzy zgłosili wystąpienie sytuacji konfliktu interesów co do wniosków znajdujących się na liście poddanej pod głosowanie. Postępowanie takie było, w ocenie NIK, niezgodne z § 11 ust. 3 zd. drugie, w zw. z § 13 ust. 2 RwfWRSO, zgodnie z którym ekspert zewnętrzny nie

¹⁹⁴ Eksperci, w ocenie NIK, wskazując pewne obszary oceny jako preferowane jednocześnie oceniają pozostałe jako przez siebie niepreferowane, a więc takie, w których czują się słabiej, mniej pewnie i nie w pełni kompetentni.

¹⁹⁵ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(31) z dnia 7 września 2023 r.

może dokonywać oceny w sytuacji, w której występuje lub może wystąpić konflikt interesów oraz nierzetelne.

a) Podczas posiedzenia Panelu ekspertów w dniu 22 lipca 2022 r.¹⁹⁶ [osoba_3] zgłosiła¹⁹⁷ konflikt interesów co do wniosku nr 47186 złożonego przez Stowarzyszenie Na Rzecz Rozwoju i Promocji Podkarpacia „Pro Carpathia”, w którym od dnia /.../ r. pełniła funkcję /.../.

Choć na podstawie zgłoszenia konfliktu interesów ww. osoba wyłączyła się z udziału w ewentualnej dyskusji nad projektem, co do którego mogłaby zostać naruszona zasada bezstronności, to jednocześnie została przez Michała Rulskiego, Zastępcę Dyrektora NIW, kierującego pracami Panelu z dnia 22 lipca 2022 r. dopuszczona do głosowania [...] *nad listą wniosków przeznaczonych do realizacji, na której znalazło się 27 podmiotów*¹⁹⁸, w tym ten, co do którego ww. osoba zgłosiła konflikt interesów. O ile wyłączenie się członka panelu ekspertów z ewentualnej dyskusji na temat wniosku organizacji, w której strukturach zasiada należy ocenić jako właściwe, o tyle dopuszczenie do głosowania nad przyznaniem mu dofinansowania (tj. kształtem listy wniosków dofinansowanych) oraz dopuszczenie do głosowania nad kształtem list wniosków rezerwowych i odrzuconych – na których *de facto* znalazły się podmioty konkurencyjne dla Stowarzyszenia „Pro Carpathia”, rywalizujące o dofinansowanie z tej samej, ograniczonej puli środków – NIK ocenia jako nierzetelne. NIK wskazuje przy tym, że oświadczenia podpisane przez członków ww. Panelu zobowiązywały ich do *powstrzymania się od udziału w pracach panelu ekspertów powołanego w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków [...]*, co stanowiło, zdaniem NIK, zbyt wąskie ujęcie roli panelu ekspertów – którego celem było przecież obok przeprowadzenia dyskusji (element fakultatywny obrad) także ustalenie listy wyników¹⁹⁹ (element obowiązkowy obrad), a przez to również zawężenie zakresu samego oświadczenia.

(akta kontroli str. 564-566)

b) Podczas posiedzenia Panelu ekspertów w dniu 16 sierpnia 2022 r.²⁰⁰ [osoba_20] zgłosił²⁰¹ konflikt interesów co do wniosku nr 48598 złożonego przez Parafię Rzymskokatolicką św. Piotra z Alkantary i św. Antoniego z Padwy. W dalszej części Panelu Przemysław Jaśkiewicz, Zastępca Dyrektora NIW, kierujący pracami Panelu z dnia 16 sierpnia 2022 r., *przedstawił do dyskusji ekspertom uczestniczącym w panelu następujące wnioski pełne z rekomendacją podwyższenia punktacji do 100 punktów, wśród których znalazł się ww. wniosek. [osoba_20] wypowiadał się i brał udział w głosowaniu, które dotyczyło zmiany liczby punktów następujących wniosków do liczby 100 punktów*²⁰², wstrzymał się od dyskusji i głosowania nad wnioskiem nr 48598, aby następnie wziąć udział w głosowaniu *nad listą wniosków przeznaczonych do realizacji, na której znalazły się 94 podmioty*, w tym ten, co do którego ww. osoba zgłosiła konflikt interesów.

(akta kontroli str. 166-167, 554-559)

¹⁹⁶ W ramach konkursu PROO-4 *Rozwój instytucjonalny think tanków*, edycja 2022.

¹⁹⁷ Przed rozpoczęciem dyskusji na temat projektów [osoba_3] zgłosiła konflikt interesów i wyłączyła się z potencjalnej dyskusji nt. projektu nr 47186.

¹⁹⁸ 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 4. *Rozwój instytucjonalny think tanków obywatelskich*, Edycja 2022, str.2.

¹⁹⁹ § 2 ust. 1 zarządzenia Nr 03/07/2022 Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z dnia 21 lipca 2022 r. w sprawie powołania panelu ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków złożonych w konkursie organizowanym w ramach rządowego programu Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Edycja 2022, Priorytet 4 stanowił, że Panel powołany zostaje w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej i ustalenia listy wyników: 1) zakwalifikowanych do dofinansowania; 2) rezerwowych - niezakwalifikowanych do dofinansowania .ze względu na brak środków, 3) odrzuconych niezakwalifikowanych do dofinansowania ze względu na negatywną ocenę.

²⁰⁰ W ramach konkursu PROO-1a edycja 2022.

²⁰¹ Przed rozpoczęciem dyskusji na temat projektów [osoba_20] zgłosił konflikt interesów i wyłączył się z potencjalnej dyskusji nt. wniosku nr 48598.

²⁰² Protokół z posiedzenia Panelu ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Priorytet 1a. *Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego*, Edycja 2022.

c) Na posiedzeniu Panelu ekspertów z dnia 21 lipca 2021 r., powołanego w ramach konkursu PROO-1a edycja 2022, trzech na pięciu powołanych ekspertów zgłosiło konflikt interesów w związku ze złożonymi w tym konkursie, a rekomendowanymi do przeniesienia z listy rezerwowej do listy zakwalifikowanych do dofinansowania, projektami. Pomimo zgłoszenia konfliktu interesów Wojciech Kaczmarczyk, Dyrektor NIW, kierujący pracami Panelu z dnia 21 lipca 2021 r. dopuścił tych trzech ekspertów do głosowania nad listą rankingową wniosków pełnych, wśród których znajdowały się wnioski, co do których zgłoszono konflikt interesów.

Dyrektor NIW wyjaśnił²⁰³, że: *głosowanie nad przyjęciem list (rankingowej, rezerwowej, wniosków ocenionych negatywnie merytorycznie) nie ma związku z konfliktami interesów, gdyż nie dotyczy ustalania poszczególnych ocen wniosków, a zbiorczego ustalenia list, które zgodnie z § 14 ust. 5 RwfWRSO są efektem prac Panelu. Wskazał również, że wyłączenie ekspertów w związku ze zgłoszonym przez niego konfliktem interesów z całości prac Panelu spowodowałoby brak możliwości podjęcia decyzji przez Panel (zgodnie z § 14 ust. 4 RwfRSO). Podobne wyjaśnienia²⁰⁴ złożył Przemysław Jaśkiewicz, Zastępca Dyrektora NIW.*

Zdaniem NIK, eksperci wylosowani do Panelu ekspertów w ramach PROO na podstawie § 11 ust. 3 zd. drugie RwfWRSO powinni podlegać wyłączeniu nie tylko z dyskusji nad projektami, co do których wykazali konflikt interesów, ale również w zakresie dyskusji nad pozostałymi projektami i nad listą przeznaczoną do dofinansowania, ponieważ zgodnie z § 14 ust. 5 RwfWRSO panel ekspertów po przeprowadzeniu dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej ustala listę wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania, rezerwowych oraz odrzuconych. Dyskusja nad wynikami oceny merytorycznej jest bezpośrednio związana z ustaleniem list i obie czynności stanowią niepodzielną całość. Zgłoszony konflikt interesów dotyczący jednego wniosku, który ma być umieszczony na liście dotyczy również głosowania nad tą listą i ekspert powinien podlegać wyłączeniu również podczas głosowania nad listami.

Zdaniem NIK naruszenie zasady bezstronności przez ekspertów skutkowało ustaleniem list wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania, rezerwowych i odrzuconych w sposób nierzetelny i z naruszeniem § 11 ust. 3 zd. drugie, w zw. z § 13 ust. 2 RwfWRSO.

(akta kontroli str. 554-596, 709-723, 11675-11684)

9. W działalności NIW wystąpiły przypadki błędnego kształtowania list wniosków podlegających dofinansowaniu, rezerwowych i odrzuconych złożonych w ramach programu rządowego PROO edycje 2021 i 2022. W trzech z ośmiu zbadanych przypadków panele ekspertów dokonały niezgodnego z § 14 ust. 6 RwfWRSO rozstrzygnięcia²⁰⁵, a więc z pominięciem kryteriów oceny merytorycznej. W konsekwencji Dyrektor NIW zatwierdził listy wniosków ustalone przez panele ekspertów z naruszeniem prawa. W sytuacjach opisanych w trzech kolejnych podpunktach panele ekspertów nie oceniały wyszczególnionych w nich enumeratywnie wniosków, według kryteriów wskazanych w regulaminie konkursu i liczby punktów przyporządkowanej do konkretnego kryterium. W zakresie zaś pozostałych, niewymienionych poniżej, a znajdujących się na listach rankingowych wniosków, protokoły z paneli ekspertów nie wskazywały, czy zostały one w czasie

²⁰³ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(31) z dnia 7 września 2023 r., pyt. 4a.

²⁰⁴ W piśmie znak NIW.SKO.0810.27.2023(52) z dnia 24 listopada 2023 r. Zastępca Dyrektora NIW wyjaśnił, że: *Ekspert uczestniczący w panelu ma obowiązek zgłoszenia dotyczących go konfliktów interesów oraz wyłączenia się z ewentualnej dyskusji i głosowania na temat wniosku, którego konflikt interesów dotyczy. Dotyczy to dyskusji i głosowania na temat proponowanej do ustalenia oceny wniosku (ustalenie ocen wniosków odrębne od ocen przyznanych przez ekspertów w ramach oceny merytorycznej następuje w drodze głosowania). Głosowanie nad przyjęciem list (rankingowej, rezerwowej, wniosków ocenionych negatywnie merytorycznie) nie ma związku z konfliktami interesów, gdyż nie dotyczy ustalania poszczególnych ocen wniosków, a zbiorczego ustalenia list, które zgodnie z § 14 ust. 5 Rozporządzenia są efektem prac Panelu. Wyłączenie ekspertów w związku ze zgłoszonym przez niego konfliktem interesów z całości prac panelu spowodowałoby brak możliwości podjęcia decyzji przez panel (zgodnie z § 14 ust. 4 Rozporządzenia).*

²⁰⁵ NIK przyjął, że panele ekspertów podejmują rozstrzygnięcia w ramach PROO, zgodnie z § 14 ust. 6, w zw. z § 10 ust 1 RwfWRSO, a więc w drodze uzgodnienia na podstawie kryteriów oceny merytorycznej określonych w regulaminie otwartego konkursu, które zostały opisane na stronie 37-39 regulaminu.

posiedzeń ocenione z uwzględnieniem kryteriów merytorycznych, co zdaniem NIK świadczy o braku rzetelności przy sporządzaniu tych dokumentów.

a) Panel ekspertów z dnia 25 maja 2022 r. zmienił ocenę²⁰⁶ czterech wniosków²⁰⁷ złożonych w konkursie PROO 1b, odpowiednio z 94 pkt na 0 pkt, z 76 pkt na 0 pkt, z 89 pkt na 0 pkt, z 96 pkt na 0 pkt, wskazując jako uzasadnienie powyższych zmian²⁰⁸ *jakość merytoryczną projektów oraz ograniczone środki na realizację Programu oraz ograniczony charakter międzynarodowy omawianych projektów*, nie odnosząc się jednak do szczegółowych kryteriów merytorycznych.

Panel ekspertów z dnia 25 maja 2022 r. zmienił ocenę²⁰⁹ jednego wniosku²¹⁰ złożonego w konkursie PROO 2a z 94 pkt na 100 pkt, przy progu niezbędnym do uzyskania dofinansowania na poziomie 98,5 pkt. W protokole wskazano, że *w ramach dyskusji podkreślono rozpoznawalność marki organizacji oraz jej wysoką wiarygodność*. Nawet jeśli przyjąć wyjaśnienia²¹¹ Dyrektora NIW, że ww. stwierdzenie wpisuje się „wprost” w kryterium merytoryczne nr 4, to NIK podkreśla, że w ramach tego kryterium wniosek uzyskał łącznie od dwóch ekspertów 38/40 punktów, a więc niemożliwe było podniesienie w tym kryterium punktacji o sześć pkt, tj. z 94 pkt do 100 pkt.

Panel ekspertów z dnia 25 maja 2022 r. zmienił ocenę²¹² pięciu²¹³ wniosków złożonym w konkursie PROO 3 przyznając im po 100 pkt względem pierwotnie przyznanych przez ekspertów oceniających wnioski ocen na poziomie odpowiednio: 97,5 pkt, 88,5 pkt, 76 pkt, 94 pkt, 83,5 pkt, przy progu niezbędnym do uzyskania dofinansowania na poziomie 98 pkt.²¹⁴ Dyrektor NIW wyjaśnił²¹⁵, że: *panel ekspertów ustala ocenę wniosków złożonych w konkursie. W związku z czym, panel ekspertów nie dodaje punktów wnioskowi, a ustala ich ocenę. Mając na uwadze, iż w przypadku wniosków, których ocena została ustalona przez panel na 100 punktów (wyższa w stosunku rekomendacji ekspertów), panel przyznał maksymalną punktację w każdym z kryteriów merytorycznych*. Wyjaśnienia te nie znajdują jednak, zdaniem NIK, potwierdzenia w protokole z Panelu ekspertów z dnia 25 maja 2022 r., gdzie jako uzasadnienie zmiany oceny wniosków wskazywano: *szansę na uniezależnienie się, lokalny profil działalności, realizowanie wprost założeń mediów obywatelskich*, nie odnosząc się – co zdaniem NIK wynika z powyższych zapisów – do kryteriów merytorycznych, a tym bardziej przesłanek, które umożliwiłyby przyznanie w każdym z takich kryteriów maksymalnej liczby punktów.

W tym samym konkursie zmieniono ocenę dwóm²¹⁶ wniosków przyznając im 97,5 pkt, z odpowiednio 100 pkt i 98,5 pkt, przy progu punktów kwalifikujących do dofinansowania na poziomie 98 pkt.

NIK wskazuje, że w trakcie opisywanego posiedzenia, [osoba_21] – członek Panelu, ekspert oceny merytorycznej – *podniósł kwestię dbałości o transparentność konkursu – w przypadku dofinansowania proponowanych wniosków z małych miejscowości, w pierwszej kolejności dofinansować powinno się wnioski wyżej ocenione od proponowanych, a także „podał w wątpliwość” zmiany w PROO 3*. Bez podjęcia dyskusji nad stanowiskiem ww. członka Panelu, zmiany ocen wniosków

²⁰⁶ W wyniku głosowania zmieniono ocenę pomysłu w ramach projektów: [...] – na ocenę 0; [...] – Protokół z posiedzenia Panelu ekspertów z dnia 25 maja 2022 r.

²⁰⁷ Nr 41619, nr 41820, nr 43094, nr 43216.

²⁰⁸ W protokole z posiedzenia Panelu ekspertów z dnia 25 maja 2022 r.

²⁰⁹ W wyniku głosowania zmieniono ocenę pomysłu w ramach projektów: [...] – na ocenę 100; [...] – Protokół z posiedzenia Panelu z dnia 25 maja 2022 r.

²¹⁰ Nr 45910 złożonego przez Stowarzyszenie Dumni z Polski na realizację zadania *Kapitał Strategiczny Stowarzyszenia Dumni z Polski*. Przyznając mu tym samym dofinansowania w wysokości 160 tys. zł, którego otrzymanie byłoby niemożliwe gdyby Panel ekspertów z dnia 25 maja 2022 r. rozstrzygnął zgodnie z eksperckimi ocenami merytorycznymi.

²¹¹ Z pisma znak NIW.SKO.0810.26.2023(23) z dnia 3 sierpnia 2023 r.

²¹² W wyniku głosowania zmieniono ocenę pomysłu w ramach projektów: [...] – na ocenę 100; [...] – Protokół z posiedzenia Panelu z dnia 25 maja 2022 r.

²¹³ Nr 43326, nr 45265, nr 43472, nr 43646, nr 45443.

²¹⁴ Przyznając im tym samym dofinansowania w wysokości odpowiednio 160 tys. zł, 170 tys. zł, 100 tys. zł, 170 tys. zł i 170 tys. zł, których otrzymanie byłoby niemożliwe gdyby Panel ekspertów z dnia 25 maja 2022 r. rozstrzygnął zgodnie z eksperckimi ocenami merytorycznymi.

²¹⁵ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(23) z dnia 3 sierpnia 2023 r.

²¹⁶ Nr 41275, nr 41951.

w konkursie PROO 3 zostały przegłosowane pięcioma głosami, przy jednym wstrzymującym się.

(akta kontroli str. 511-518, 522-537, 560-563)

b) Panel ekspertów z dnia 16 sierpnia 2022 r. powołany w ramach konkursu PROO-1a edycja 2022 zarekomendował²¹⁷ dofinansowanie realizacji dodatkowych ośmiu wniosków²¹⁸ poprzez podwyższenie²¹⁹ ich punktacji do 100 pkt^{220,221,222}. Eksperti wchodzący w skład Panelu ekspertów z dnia 16 sierpnia 2022 r. zagłosowali za podniesieniem punktacji ww. wniosków bez odnoszenia się do kryteriów merytorycznych wskazanych w regulaminie konkursu PROO-1a edycja 2022, co stanowiło naruszenie § 14 ust. 6, w zw. z § 10 ust 1 RwfWRSO. Ponadto brak jakiegokolwiek uzasadnienia wyboru, a także przyznanie wszystkim wnioskom równej liczby 100 pkt świadczy o tym, że zostały one wybrane w sposób nierzetelny i nietransparentny. NIK zwraca uwagę, że dofinansowanie ww. wniosków z listy rezerwowej nie nastąpiło w sytuacji uwolnienia środków, a poprzez obniżenie dofinansowania pozostałym projektom, co zostało zakomunikowane w trakcie posiedzenia przez pracownika NIW.

(akta kontroli str. 554-559)

Proporcjonalne obniżenie dofinansowania wszystkim beneficjentom, a co za tym idzie wymuszona zmiana zakresu i formy projektu w celu dostosowania działań do obniżonego dofinansowania, powodowała, zdaniem NIK, faktyczną zmianę wniosków względem tych, które podlegały eksperckiej ocenie merytorycznej i na tej podstawie zostały wybrane do dofinansowania.

Dyrektor NIW wyjaśnił²²³, że: *Panel Ekspertów ustala listy wniosków. Listy wynikające z oceny merytorycznej wniosków mają charakter doradczy dla Panelu Ekspertów co wynika z obowiązującego prawa. Dopiero Panel Ekspertów układa poszczególne listy. Panel ma także możliwość ustalenia przyznanej kwoty dotacji danemu wnioskowi co jest wprost skorelowane z samym procesem ustalania list.*

Dyrektor NIW potwierdził również treść dokonanych ustaleń, iż koniecznym była korekta wniosków pod kątem zmniejszonego dofinansowania i w ww. wyjaśnieniach wskazał, że: *Wnioski znajdujące się na liście rankingowej muszą mieścić się w alokacji dostępnych środków na dany konkurs, więc jeżeli panel zdecyduje o włączeniu na listę wniosków rekomendowanych do dofinansowania wniosków o wartości przekraczającej dostępną alokację, logicznym jest, iż konieczne jest obniżenie przyznanych dotacji, tak aby wszystkie rekomendowane do dofinansowania wnioski zmieściły się w budżecie.*

(akta kontroli str. 522-537)

c) Na posiedzeniu Panelu ekspertów z dnia 21 lipca 2021 r., powołanego w ramach konkursu PROO-1a edycja 2021, NIW²²⁴ zarekomendował jego członkom *aby do dofinansowania przeznaczyć wnioski dla których próg punktowy wynosi 97,5 pkt włącznie, przy jednoczesnym proporcjonalnym obniżeniu kwot dotacji w każdym z wniosków i możliwości negocjacji przez wnioskodawców harmonogramu i budżetu zadania. Pozwoliłoby to dofinansować łącznie 50 podmiotów. [...] Do wykorzystania pozostałoby jeszcze 3 725 000,00 zł.*²²⁵. W dalszej części Panelu ekspertów z dnia

²¹⁷ Dyskusję rozpoczął p. Przemysław Jaśkiewicz, Zastępca Dyrektora NIW - CRSO rekomendując dofinansowanie dodatkowych wniosków z listy rezerwowej. Zastępca Dyrektora NIW - CRSO przedstawił do dyskusji ekspertom uczestniczącym w panelu następujące wnioski pełne z rekomendacją podwyższenia punktacji do 100 punktów.

²¹⁸ Nr 48217, nr 48197, nr 48598, nr 48172, nr 48466, nr 48220, nr 48379, nr 48505.

²¹⁹ Głosowanie dotyczyło zmiany liczby punktów do liczby 100 punktów.

²²⁰ Progi punktowy, od którego złożone wnioski mogły liczyć na dofinansowanie wynosił 97,5 pkt.

²²¹ NIK zwraca uwagę, że było to równoznaczne z dodaniem wnioskom od trzech do 15 pkt.

²²² Przyznając im tym samym dofinansowania w wysokości odpowiednio 420 tys. zł, 420 tys. zł, 420 tys. zł, 420 tys. zł, 420 tys. zł, 420 tys. zł, 390 tys. zł, których otrzymanie byłoby niemożliwe gdyby Panel ekspertów z dnia 16 sierpnia 2022 r. rozstrzygnął zgodnie z eksperckimi ocenami merytorycznymi.

²²³ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(23) z dnia 3 sierpnia 2023 r.

²²⁴ Protokół nie określał, kto z ramienia NIW sformułował taką rekomendację.

²²⁵ Zgodnie z protokołem z Panelu ekspertów z dnia 21 lipca 2021 r.: *Zgodnie z listą rankingową, gdyby za wytyczną do odciążenia listy organizacji zakwalifikowanych do dofinansowania uznać kwotę zaplanowaną przez wnioskodawców w budżetach do poziomu wyczerpania całkowitej alokacji na konkurs to do dofinansowania zakwalifikowałyby się jedynie 37 organizacji, a próg punktowy wyniósłby 98,5 punktów włącznie. Spowodowałoby to przekroczenie dostępnej alokacji*

21 lipca 2021 r. Dyrektor NIW wskazał na dostępne w związku z powyższą sytuacją, środki i „zwrócił uwagę”, jak wskazuje NIK bez podania jakiegokolwiek uzasadnienia, na osiem wniosków, które wówczas nie znajdowały się na liście wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania. Choć brak jest w protokole informacji, żeby członkowie Panelu ekspertów z dnia 21 lipca 2021 r. zapoznali się z ośmioma wnioskami zaproponowanymi do dofinansowania przez NIW, to wyrazili oni na temat ww. wniosków swoje pozytywne opinie. Świadczy to, w ocenie NIK, o możliwości wystąpienia dwójakiej sytuacji, z których każda byłaby wadliwa – albo zostali oni wcześniej, tj. przed Panelem poinformowani przez Dyrektora NIW, jakie dodatkowe wnioski zostaną zaproponowane przez niego do dofinansowania lub na posiedzeniu Panelu wyrażali oni swoje opinie o wnioskach, wypowiadając się o wydatkowaniu środków publicznych, bez znajomości tych wniosków. Co więcej, dodatkowo członek Panelu ekspertów z dnia 21 lipca 2021 r. [osoba_4] zaproponował podjęcie dyskusji nad kolejnym, dziewiątym wnioskiem²²⁶.

W wyniku głosowania²²⁷ członkowie Panelu ekspertów z dnia 21 lipca 2021 r. wyrazili zgodę na dofinansowanie wszystkich dziewięciu wniosków, a w związku z tym ich punktacja została dostosowana przez NIW do progu minimalnego, wymaganego dla projektów zakwalifikowanych do dofinansowania, co wiązało się z dodaniem każdemu z nich od 1,5 do 27 punktów^{228,229}. Kwota dotacji została obniżona wszystkim podmiotom średnio o około 26,91%²³⁰.

W ocenie NIK punktacja powyższa została ustalona bez zachowania zasad oceny wniosków określonych w części 12.2 Regulaminu konkursu²³¹ oraz z naruszeniem § 14 ust. 6, w zw. z § 10 ust. 1 RwfWRSO, z uwagi na brak zachowania zasad oceny według kryteriów merytorycznych.

Brak jakiegokolwiek uzasadnienia wyboru, duża rozbieżność w przyznanej poszczególnym wnioskowi punktacji dodatkowej (od 1,5 pkt do 27 pkt), a także przyznanie wszystkim takiej samej, równej liczby punktów świadczy o tym, że zostały one wybrane z pominięciem merytorycznych kryteriów, a także w sposób nierzetelny i nietransparentny.

Dyrektor NIW nie odniósł się do opisanych ww. wydarzeń, które miały miejsce podczas Panelu ekspertów z dnia 21 lipca 2021 r., i wskazał²³² jedynie, że: *Rozporządzenie 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. poz. 2149) nie przewiduje funkcji przewodniczącego panelu.*

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z zarządzeniami Dyrektora NIW²³³ całość paneli powinna być nagrywana, a nagranie powinno znajdować się na dysku. Dyrektor NIW

w 2021 i 2022 oraz niewykorzystanie części środków w 2023 r. Dlatego NIW - CRSO zarekomendował Panelowi, aby do dofinansowania przeznaczyć wnioski dla których próg punktowy wynosi 97,5 pkt włącznie, przy jednoczesnym proporcjonalnym obniżeniu kwot dotacji w każdym z wniosków i możliwości negocjacji przez wnioskodawców harmonogramu i budżetu zadania. Pozwoliłoby to dofinansować łącznie 50 podmiotów. Alokacja środków z dotacji w ramach poszczególnych lat (2021, 2022, 2023) nie została przekroczona, a całkowite wykorzystanie alokacji w konkursie wyniosłoby 24 304 000,00 zł. Do wykorzystania pozostałoby jeszcze 3 725 000,00 zł.

²²⁶ W celu zapoznania się członków ww. Panelu z wnioskiem został im on przesłany drogą mailową i ogłoszona została 10 minutowa przerwa.

²²⁷ Głosowano osobno nad każdym z dziewięciu wniosków, ponieważ trzech ekspertów zgłosiło możliwość konfliktu interesów i wyłączyło się z głosowania nad trzema różnymi wnioskami.

²²⁸ Wnioskowi nr 37720 dodatkowe 3 pkt, wnioskowi nr 37755 dodatkowe 8 pkt, wnioskowi nr 37770 dodatkowe 6,5 pkt, wnioskowi nr 37802 dodatkowe 6 pkt, wnioskowi nr 37816 dodatkowe 6 pkt, wnioskowi nr 37957 dodatkowe 6 pkt, wnioskowi nr 37997 dodatkowe 6,5 pkt, wnioskowi nr 37780 dodatkowe 1,5 pkt, wnioskowi 37992 dodatkowe 27 pkt.

²²⁹ Przyznając im tym samym dofinansowania w wysokości odpowiednio 430 tys. zł, 440 tys. zł, 440 tys. zł, 400 tys. zł, 440 tys. zł, 460 tys. zł, 300 tys. zł, 535 tys. zł, 460 tys. zł których otrzymanie byłoby niemożliwe gdyby Panel ekspertów z dnia 21 lipca 2021 r. rozstrzygnął zgodnie z eksperckimi ocenami merytorycznymi.

²³⁰ Wartość przekazana w piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(25) z dnia 24 sierpnia 2023 r., pkt 9a.

²³¹ Regulamin Konkursu PROO Priorytet 1a Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego Edycja 2021.

²³² W piśmie znak NIW.SKO.0810.27.2023(53) z dnia 24 listopada 2023 r.

²³³ Zarządzenia nr 02/07/2021 Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z dnia 9 lipca 2021 r. w sprawie powołania panelu ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków złożonych w konkursie organizowanym w ramach rządowego programu Program Rozwoju

wyjaśnił, że: *panele zostały nagrane a nagrania zostały umieszczone na dysku w NIW-CRSO, w celu umożliwienia sporządzenia protokołu z posiedzenia paneli ekspertów. Po sporządzeniu protokołu z posiedzenia paneli ekspertów oraz zatwierdzeniu go przez jego uczestników nagrania zostały usunięte z dysku w celu przestrzegania przepisów obowiązującego prawa w zakresie ochrony wizerunku osób uczestniczących w posiedzeniu*²³⁴. Nie było zatem, w ocenie NIK, żadnych przeszkód, aby protokoły z posiedzeń paneli ekspertów zostały sporządzone w sposób rzetelny i transparentny, tzn. żeby odzwierciedlały sposób dokonanego wyboru, w tym dokumentowały i potwierdzały jego zgodność z przepisami.

(akta kontroli str. 567-571)

10. W działalności NIW wystąpiły przypadki błędnego kształtowania list wniosków podlegających dofinansowaniu, rezerwowych i odrzuconych złożonych w ramach programu rządowego NOWEFIO edycje 2021 i 2022. Odpowiedzialnym za ich powstanie był Dyrektor NIW, który rozpatrzył wnioski i ustalił listy rankingowe priorytetów 2-4 edycja 2022, priorytetu 1 edycja 2021 i priorytetu 2-4 edycja 2021 w ramach ww. programu z naruszeniem art. 15 ust. 1 uodppow oraz art. 30 ust. 4 uoniw, a więc z pominięciem kryteriów oceny merytorycznej, a także w oparciu o nierzetelne i dokonane niezgodnie z nw. przepisami opinie komisji konkursowych²³⁵. Skutkiem nieprawidłowości było nierówne potraktowanie wnioskodawców, poprzez przyznanie dofinansowania niektórym z nich z naruszeniem przyjętych zasad udzielania dotacji celowych. Działalność Dyrektora NIW i ww. komisji konkursowych nosiły, w ocenie NIK, znamiona dowolności.

We wszystkich trzech zbadanych, a opisanych w kolejnych punktach przypadkach, komisje konkursowe dokonywały analizy i oceny ofert złożonych w konkursie z naruszeniem § 2 ust. 1 odpowiednio: *Zarządzenia nr 01/05/2021 Dyrektora NIW-CRSO z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w otwartym konkursie ofert w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030 edycja 2021 oraz Zarządzenia nr 01/02/2022 Dyrektora NIW-CRSO z dnia 10 lutego 2022 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w otwartym konkursie ofert w ramach Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030 edycja 2022*, a więc bez oparcia o kryteria, o których mowa w ogłoszeniach o otwartym konkursie ofert w ramach Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2021-2030, edycja 2021 oraz Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2021-2030, edycja 2022.

Kierownik Biura Programów Horyzontalnych, który kierował pracami wszystkich trzech ww. komisji, wyjaśnił²³⁶, że: *Za każdym razem podczas dyskusji o wniosku jest on omawiany pod kątem jego treści, co jest powieleniem kryteriów z ustawy o pożytku publicznym. Każda oferta była dyskutowana i w ten sposób oceniana. Wszystkiego nie da się zaprotokołować. W protokole nie ma odzwierciedlenia dokładnej dyskusji nad każdym wnioskiem i ofertą*²³⁷. O ile zgodzić się można z tym, że „nie wszystko da się zaprotokołować”, to, w ocenie NIK, o braku prowadzenia ocen i analiz na podstawie kryteriów świadczy nie tylko to, że brak jest o tym

Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Priorytet 1a. Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego Edycja 2021 oraz zarządzenie nr 01/08/2022 Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z dnia 16 sierpnia 2022 r. w sprawie powołania paneli ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków złożonych w konkursie organizowanym w ramach rządowego programu Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Priorytet 1a. Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego Edycja 2022.

²³⁴ W piśmie znak NIW.SKO.0810.27.2023(55) z dnia 24 listopada 2023 r.

²³⁵ Zgodnie z art. 15 ust. 1 uodppow, w zw. z art. 28 i 8 ust. 1 uoniw do Dyrektora NIW należy czynność rozpatrzenia ofert (merytoryczne rozstrzygnięcie).

²³⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień KST.411.1.1.2023.34.MH z dnia 21 listopada 2023 r.

²³⁷ Podobne w treści wyjaśnienia złożył również Dyrektor NIW wskazując, że protokół z posiedzenia komisji konkursowej nie był stenogramem z posiedzenia Komisji, a dokumentem wskazującym na ustalenia podjęte przez Komisję, a także, że komisja konkursowa w żaden sposób nie jest związana opiniami sporządzonymi przez te osoby. W związku z czym może odmiennie ustalić ocenę każdej oferty niż to wynika z oceny dokonywanej pomocniczo przez specjalistę z danej dziedziny. *Nie jest prawdą, iż komisja konkursowa nie odniosła się i nie oceniła ww. ofert w zakresie wszystkich kryteriów oceny, gdyż miało to miejsce podczas posiedzenia komisji. Należy podkreślić, iż protokół z posiedzenia komisji konkursowej nie jest stenogramem z posiedzenia komisji a dokumentem wskazującym na ustalenia podjęte przez komisję.*

wzmianek w protokole – co zdaniem NIK powinno być traktowane przez NIW priorytetowo, gdyż komisja konkursowa, ustalając oceny inne niż eksperci oceny merytorycznej, powinna dołożyć szczególnej staranności, by udowodnić i wyczerpująco opisać, że to jej pogląd i ocena – wynikające z określonych opinii, poglądów i analiz zebranych w ramach ustawowego²³⁸, zamkniętego i mierzalnego katalogu kryteriów – są właściwymi i zasługującymi na uwzględnienie, w przeciwieństwie do wyników eksperckiej oceny merytorycznej. O braku powyższych ocen i analiz w oparciu o kryteria świadczy również fakt, że proponowanym dodatkowo projektom zwykle przyznawano, niejako automatycznie, jednakowe oceny i liczby punktów, co, choć może stanowić emanację woli komisji w zakresie zasadności przyznania (wbrew ocenie eksperckiej) dofinansowania danemu projektowi, to w żaden sposób nie mogło świadczyć o tym, że projekt został poddany wielokryterialnej analizie i ocenie. NIK zwraca przy tym uwagę, że Dyrektor NIW miał pełną wiedzę o pracach komisji²³⁹. Ponadto NIK zwraca uwagę, że w protokołach z posiedzeń komisji konkursowej w 2023 r. pomimo, że protokoły również nie były stenogramami, to jednak zamieszczone zostało uzasadnienie dla każdego projektu, dotyczące tego, dlaczego projekt zasługuje na dofinansowanie. W protokołach z 2021 i 2022 r. brak było natomiast potwierdzenia dokonanej oceny zgodnej z ustawowymi kryteriami. Jak przyznał Dyrektor NIW²⁴⁰: *jeżeli posiedzenia Komisji Konkursowych [...] były nagrane to tylko w celu umożliwienia sporządzenia protokołu z posiedzenia komisji, a następnie nagrania były usuwane [...]*. Nie było zatem, w ocenie NIK, żadnych przeszkód, aby protokoły z posiedzeń komisji konkursowych zostały sporządzone w sposób rzetelny i transparentny, tzn. żeby odzwierciedlały sposób dokonanego wyboru.

(akta kontroli str. 11640-11649)

a) Na posiedzeniu Komisji konkursowej z dnia 26 maja 2022 r.²⁴¹ [osoba_16] *poddał pod dyskusję możliwość zmiany oceny 38 ofert złożonych w ramach ww. konkursu, mając na uwadze stopień wpisywania się w cele Rządowego Programu NOWEFIO oraz strategicznych kierunków polityki rządu*²⁴².

W wyniku głosowania Komisji z dnia 26 maja 2022 r. *zmieniono ocenę*²⁴³ wniosków nr: 42813, 44445, 41560, 44060, 43217, 40988, 45002, 44853, 42776, 45330, 41435, 42297, 43811, 42062, 45020, 45349, 42472, 45027, 43672, przyznając każdemu z nich ocenę literową „A” i ocenę punktową „100 pkt”²⁴⁴. NIW nie przedstawił dokumentów, jak również nie wynika to z protokołu z posiedzenia Komisji z dnia 26 maja 2022 r., aby ww. ocena została sformułowana dla każdego wniosku z osobna i według kryteriów oceny zawartych w art. 30 ust. 4 uoniw oraz powtórzonych w regulaminie konkursu. NIK wskazuje, że przed zmianą ich średnia punktowa ekspercka ocena merytoryczna wynosiła 85,3 pkt, a do oceny aż pięciu z nich NIW musiał powołać trzeciego eksperta, co może świadczyć

²³⁸ Art. 30 ust. 4 uoniw stanowi: *Przy ocenie wniosków złożonych w konkursie bierze się pod uwagę następujące kryteria: 1) adekwatność oferty w odniesieniu do celów programu oraz celów i potrzeb jego uczestników i organizacji zaangażowanych w jego realizację; 2) jakość planu działań zawartych w ofercie i jego realizacji; 3) potencjalny wpływ działań zawartych w ofercie na uczestników, organizacje zaangażowane w realizację oferty oraz inne podmioty będące interesariuszami działań, w tym także trwałość rezultatów działań zawartych w ofercie i jakość środków mających na celu upowszechnienie rezultatów; 4) możliwość realizacji oferty w grupie partnerskiej z uwzględnieniem doświadczenia jej członków; 5) zasadność planowanych kosztów w stosunku do celu, rezultatów i zakresu działań, które obejmuje oferta.*

²³⁹ *Dyrektor podpisywał bez zmian propozycje komisji. Zgadzał się z jej rekomendacjami. Pytał za każdym razem, przeglądał listy, nie skupiałem się o co pytał. Zdawałem też dyrektorowi sprawozdania z posiedzenia komisji i panelu ekspertów. Bez zgody i podpisu dyrektora nie byłoby publikacji - protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Kierownika Biura Programów Horzontalnych znak KST.411.1.1.2023.34.MH z dnia 21 listopada 2023 r.*

²⁴⁰ W piśmie znak NIW.SKO.0810.27.2023(55) z dnia 24 listopada 2023 r.

²⁴¹ Dalej: Komisja z dnia 26 maja 2022 r.

²⁴² Dwóch innych członków Komisji z dnia 26 maja 2022 r. przychyliło się do zdania pomysłodawcy zmiany ocen argumentując m.in., że *faktycznie w ramach Rządowego programu nie powinny zostać dofinansowane projekty niezgodne z polityką publiczną rządu.*

²⁴³ Protokół z posiedzenia Komisji konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w edycji 2022 otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030 z dnia 26 maja 2022 r.

²⁴⁴ Przyznając im tym samym dofinansowania w wysokości odpowiednio 215 tys. zł, 231 tys. zł, 69 987,7 zł, 120 tys. zł, 125 tys. zł, 240 tys. zł, 260,7 tys. zł, 281,5 tys. zł, 160,5 tys. zł, 240,5 tys. zł, 245 tys. zł, 165,4 tys. zł, 178,1 tys. zł, 200 tys. zł, 300 tys. zł, 276,5 tys. zł, 260 tys. zł, 293,4 tys. zł, 170 tys. zł, których otrzymanie byłoby niemożliwe, gdyby Komisja konkursowa z dnia 26 maja 2021 r. rozstrzygnęła zgodnie z eksperckimi ocenami merytorycznymi.

o nieadekwatności powyższej maksymalnej oceny ww. wniosków dokonanej przez Komisję do ich faktycznej jakości.

Ponadto, na zatwierdzonej przez Dyrektora NIW liście projektów zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach NOWEFIO edycja 2022 przy ww. wnioskach umieszczono liczbę punktów „100” pomimo, że nie stanowiło to średniej ocen od dwóch ekspertów i sumy punktów uzyskanych w ramach oceny strategicznej, jak powinno to wynikać, gdyby zostały zastosowane zasady oceny wniosków i zasady tworzenia list rankingowych zawarte w Rozdziale VIII pkt 3 Regulaminu NOWEFIO edycja 2022²⁴⁵. Dyrektor NIW wyjaśnił²⁴⁶, że: *W przypadku ofert, których ocena została ustalana przez Komisję Konkursową i nie wynika ona wprost z pomocniczej oceny sporządzonej przez ekspertów, skonsolidowana karta oceny, aby miała wartość merytoryczną i edukacyjną dla Oferenta powinna być zgodna z rozstrzygnięciem dokonanym przez Komisję Konkursową*. NIK nie podziela stanowiska Dyrektora NIW i podkreśla, że dopasowanie poprzez podniesienie przez NIW ocen ekspertów do poziomu punktacji przyznanej przez Komisję z dnia 26 maja 2022 r., bez wskazania beneficjentowi tego faktu, a także bez uzasadnienia (pomimo bowiem podniesienia przez NIW liczby punktów, uzasadnienia sporządzone przez ekspertów zostały skopiowane do kart ocen konsolidacyjnych bez zmiany ich treści) było mylące nie tylko dla beneficjentów ww. wniosków, ale pośrednio wprowadzało w błąd wszystkich zainteresowanych programem NOWEFIO edycja 2022, konstytuując niewspółmierną do jakości wniosku ocenę²⁴⁷. Zdaniem NIK nie znajduje również potwierdzenia w stanie faktycznym wyjaśnienie²⁴⁸, iż: *liczba punktów ustalonych w poszczególnych kryteriach przedmiotowych ofert wynika z dyskusji i ustaleń poczynionych w trakcie posiedzenia Komisji Konkursowej*, ponieważ z protokołu z posiedzenia Komisji z dnia 26 maja 2022 r. nie wynika, by jakiegokolwiek oceny w poszczególnych kryteriach były w jej trakcie dyskutowane czy ustalane. Nie uprawdopodobnia tego również przyznanie wszystkim wnioskom takiej samej liczby punktów.

Zatwierdzenie przez Dyrektora NIW listy wniosków, które nie zostały ocenione według wszystkich kryteriów zawartych w art. 30 ust. 4 ustawy o NIW stanowiło naruszenie ww. przepisu uoniuw oraz art. 15 ust. 1 uodppiuw.

Na tym samym posiedzeniu Komisja z dnia 26 maja 2022 r. zmieniła ocenę wniosków nr: 44828, 41906, 45283, 42415, 42058, 43458, 45141, 42945, 40808, 45844, 43067, 42917, 40521, 42094, 40514, 44706, 41569, 41734, 41251 z oceny „A” na ocenę „B” pomimo, że nie występowały żadne rozbieżności w ocenach pomysłu, a obaj eksperci²⁴⁹ oceny merytorycznej przyznali wszystkim ww. wnioskom ocenę „A”²⁵⁰. Zmiana oceny dokonana została przez Komisję z dnia 26 maja 2022 r. bez uzasadnienia poszczególnych wniosków oraz bez odniesienia się do oceny wykonanej przez ekspertów oceny merytorycznej. Choć Regulamin konkursu dawał komisji konkursowej pewien zakres swobody w formułowaniu swojej oceny wskazując, że: *Komisja konkursowa ustala liczbę punktów oraz kwotę dotacji na podstawie propozycji ekspertów wyrażonej w trakcie oceny merytorycznej oraz własnej oceny prawidłowości sporządzenia budżetu oferty*, a także, że: *Ocena merytoryczna dokonywana przez komisję konkursową przy wsparciu ekspertów, ma postać oceny pomysłu na skali A-B-C oraz oceny punktowej wraz z uzasadnieniem*,

²⁴⁵ Na podstawie decyzji komisji konkursowej oraz kart ocen przygotowanych przez ekspertów, NIW-CRSO dokonuje konsolidacji karty oceny, nie ingerując we wcześniej przyznaną liczbę punktów.

²⁴⁶ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(18) z dnia 24 lipca 2023 r.

²⁴⁷ Zwłaszcza, że dopasowania ocen dokonywał tylko jeden pracownik NIW dokonujący oceny konsolidacyjnej, drugi zaś w karcie oceny konsolidacyjnej wpisywał faktyczną liczbę punktów – wynikającą z ocen ekspertów i oceny strategicznej, a więc niższą niż przyznana przez Komisję z dnia 26 maja 2022 r.

²⁴⁸ Jak wyjaśnił Dyrektor NIW w piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(18) z dnia 24 lipca 2023 r.

²⁴⁹ Powołani na podstawie art. 15 ust. 2e uodppiuw, zgodnie z którym komisja konkursowa mogła korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

²⁵⁰ Zgodnie z Regulaminem konkursu NOWEFIO edycja 2022 (str. 28) oferta może otrzymać w ramach ogólnej oceny pomysłu ocenę na skali literowej: A-B-C. Na podstawie oceny dwóch ekspertów formułowana będzie z dwóch ocen ocena łączna pomysłu, zgodnie z następującą tabelą: Ekspert 1 Ekspert 2, Ocena łączna pomysłu A,A =A; B,B =B; C,C = C. W przypadku dużej rozbieżności w ocenach ekspertów (ocena A oraz ocena C) Oferta kierowana jest do oceny 3 eksperta. W przypadku niewielkich rozbieżności w ocenach ekspertów NIW-CRSO przygotowuje komisji konkursowej rekomendację rozstrzygnięcia w oparciu o karty oceny przygotowane przez ekspertów.

to w ocenie NIK, nie mogło to się odbyć, jak w tym przypadku, bez szczegółowej analizy i uzasadnienia w oderwaniu od ocen ekspertów oceny merytorycznej i z nią sprzeczną²⁵¹.

W osobnym głosowaniu Komisja z dnia 26 maja 2022 r. zmieniła punktację wniosku nr 43269 z ocen ekspertów: „B”, 83 pkt oraz „A”, 99 pkt na ocenę „A” 100 pkt²⁵² oraz wniosku nr 43965 z ocen ekspertów „B”, 84 pkt oraz „A”, 75 pkt na ocenę „A”, 100 pkt²⁵³, nie odnosząc się przy tym do kryteriów merytorycznych.

(akta kontroli str. 250-255, 597-602, 709-723, 13002)

b) Na posiedzeniu w dniu 11 czerwca 2021 r. Komisja Konkursowa powołana w ramach konkursu NOWEFIO 2021 priorytet 1 dokonała włączenia wniosku nr 36486 Fundacji Wspólnota Pokoleń na listę projektów rekomendowanych do dofinansowania bez oceny projektu według kryteriów merytorycznych.

Zdaniem NIK oferta Fundacji Wspólnota Pokoleń nie została oceniona zgodnie z kryteriami regulaminu konkursu, ponieważ nie wynika to z protokołu z posiedzenia ani złożonych wyjaśnień, a na co wskazuje pośrednio również zaprotokołowana wypowiedź członka Komisji [osoba_11]: *[osoba_11] podkreśliła, iż trudno dokonać dokładnej oceny na podstawie tak szybkiej analizy (...) [osoba_20] - zgodził się z [osoba_11] oraz po głosowaniu [osoba_11] podkreśliła, iż powinno zostać przedstawione szczegółowe uzasadnienie dokonanego wyboru.*

NIK podkreśla, że w protokole brak jest szczegółowego uzasadnienia dokonanego wyboru, o który wnioskowała przedstawicielka Rady Działalności Pożytku Publicznego.

W wyniku głosowania Komisji konkursowej z dnia 11 czerwca 2021 r. podwyższono ocenę wniosku Fundacji Wspólnota Pokoleń do wysokości 104 pkt²⁵⁴, jednocześnie nie wskazano w jakim zakresie, ani w jakim kryterium przyznano dodatkowe punkty. Dyrektor NIW zatwierdził listę rankingową, w której Komisja konkursowa z dnia 11 czerwca 2021 r. umieściła ww. wniosek.

(akta kontroli str. 603-607, 655-660, 709-723)

c) Na posiedzeniu w dniu 16 czerwca 2021 r. Komisja konkursowa w ramach konkursu NOWEFIO 2021 priorytety 2-4 dokonała włączenia ofert nr 34819 złożonej przez Caritas Diecezji Kieleckiej i nr 36099 złożonej przez Fundację Wspólnota Pokoleń poprzez podwyższenie oceny obu ofert do oceny „A” i liczby 95,5 pkt²⁵⁵.

W protokole Komisji konkursowej nie wskazano, w jakim zakresie ani w jakim kryterium przyznano dodatkowe punkty ww. ofertom.

Jednocześnie NIK podkreśla, że pomimo wskazania podczas dyskusji nad projektem nr 34819 przez członka Komisji [osoba_11] *na kwestie wizerunkowe związane z dofinansowaniem wniosku, który nie znajduje się na pierwszym miejscu listy rezerwowej w priorytecie 4*, w odniesieniu do tego projektu nie przedstawiono szerszego uzasadnienia, dlatego oferta otrzymała większą liczbę punktów w ocenie Komisji konkursowej, pomimo tego, że ocena taka powinna była być dokonana w oparciu o kryteria wskazane w regulaminie konkursu.

W protokole z posiedzenia, w odpowiedzi na uwagę [osoba_11], Dyrektor NIW *zwrócił uwagę na zróżnicowanie ekspertów w podejściu do oceny (niektórzy eksperci są bardziej wymagający, inni łagodni).*

²⁵¹ Na przykład z uwagi na fakt, że choć projekt oceniony na A nie jest automatycznie kierowany do dofinansowania, to projekt oceniony na B jest praktycznie z takiego dofinansowania wykluczony, niezależnie od liczby punktów otrzymanej podczas eksperckiej oceny merytorycznej.

²⁵² Przyznając mu tym samym dofinansowanie w wysokości 270 tys. zł, którego otrzymanie byłoby niemożliwe gdyby Komisja konkursowa z dnia 26 maja 2021 r. rozstrzygnęła zgodnie z eksperckimi ocenami merytorycznymi.

²⁵³ Przyznając mu tym samym dofinansowanie w wysokości 118,4 tys. zł, którego otrzymanie byłoby niemożliwe gdyby Komisja konkursowa z dnia 26 maja 2021 r. rozstrzygnęła zgodnie z eksperckimi ocenami merytorycznymi.

²⁵⁴ Przyznając mu tym samym dofinansowanie w wysokości 981,9 tys. zł, którego otrzymanie byłoby niemożliwe gdyby Komisja konkursowa z dnia 11 czerwca 2021 r. rozstrzygnęła zgodnie z eksperckimi ocenami merytorycznymi.

²⁵⁵ Przyznając im tym samym dofinansowanie w wysokości odpowiednio 400 tys. zł i 100 tys. zł, którego otrzymanie byłoby niemożliwe gdyby Komisja konkursowa z dnia 16 czerwca 2021 r. rozstrzygnęła zgodnie z eksperckimi ocenami merytorycznymi.

Zdaniem NIK Komisja konkursowa mogła inaczej ocenić ofertę niż eksperci powołani z głosem doradczym, jednakże powinna była dokonać tego zgodnie z wszystkimi kryteriami zawartymi w regulaminie konkursu, a także w art. 30 ust. 4 uonw.

(akta kontroli str. 608-612, 655-660, 709-723)

11. Przewodniczący komisji konkursowych dopuszczali do głosowania nad listą wniosków rekomendowanych do dofinansowania w ramach programu NOWEFIO osoby, które powinny zostać z niego wyłączone, co było działaniem nierzetelnym i niecelowym.

Na posiedzeniu w dniu 11 czerwca 2021 r. [osoba_11], powołana w skład Komisji konkursowej²⁵⁶ jako przedstawicielka Rady Działalności Pożytku Publicznego, zgłosiła konflikt interesów i wyłączyła się z potencjalnej dyskusji nad projektem nr 34043. Jednocześnie brała ona udział w dyskusji nad innymi projektami oraz w głosowaniu nad listami projektów rekomendowanych do dofinansowania, wśród których znalazł się wniosek nr 34043 Opolskie Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, co do którego członek Komisji zgłosiła konflikt interesów.

Na posiedzeniu w dniu 16 czerwca 2021 r. [osoba_7] i [osoba_22], powołani w skład Komisji konkursowej²⁵⁷, zgłosili konflikt interesów i wyłączyli się z potencjalnej dyskusji nad projektami odpowiednio nr 36624 i nr 33491. Jednocześnie brali oni udział w dyskusji nad innymi projektami oraz w głosowaniu nad listami projektów rekomendowanych do dofinansowania, wśród których znalazły się wnioski nr 36624 i nr 33491, co do których ww. członkowie Komisji zgłosili konflikt interesów.

W ocenie NIK, [osoba_11], [osoba_7] i [osoba_22], w sytuacji zidentyfikowania i zgłoszenia konfliktu interesów, powinni byli powstrzymać się od udziału w całości prac Komisji konkursowej, zgodnie ze złożonym oświadczeniami^{258,259,260}, nie zaś wyłącznie od potencjalnej dyskusji na temat pojedynczych wniosków. Wspomniani członkowie Komisji konkursowej w swoich oświadczeniach zobowiązali się do powstrzymania się od udziału w pracach komisji konkursowych do spraw opiniowania ofert złożonych w otwartym konkursie ofert w ramach Programu NOWEFIO edycja 2021, których przedmiotem będą wnioski, w przypadku których co do osoby członka komisji zachodzą przesłanki określone w art. 15 ust. 2f uodppow oraz jeżeli pozostaje on w innych relacjach, mogących budzić wątpliwości co do jego bezstronności przy ocenie ofert złożonych w ramach NOWEFIO edycja 2021. Zdaniem NIK sam fakt dopuszczenia przez przewodniczącego komisji konkursowej do głosowania członka komisji konkursowej, który zgłosił konflikt interesów było działaniem nierzetelnym i niecelowym, powodującym powstanie wątpliwości w zakresie prawidłowości oceny projektów.

Dyrektor NIW wyjaśnił²⁶¹, że: *głosowanie nad przyjęciem list (rankingowej, rezerwowej, wniosków ocenionych negatywnie merytorycznie) nie ma związku z konfliktami interesów, gdyż nie dotyczy ustalania poszczególnych ocen wniosków, a zbiorczego ustalenia list, które są efektem prac Komisji Konkursowej.*

Zdaniem NIK w zakres oceny ofert wchodzi również głosowanie nad listami, nie tylko dyskusja nad konkretnymi ofertami. Zawężająca interpretacja treści oświadczeń dokonana przez Dyrektora NIW jest nieuprawniona i budzi uzasadnione wątpliwości co do rzetelności procesu wymagania i składania oświadczeń przez członków komisji oraz ich znaczenia w procesie zapewniania bezstronności działania komisji konkursowej.

²⁵⁶ Komisja Konkursowa do spraw opiniowania ofert złożonych w edycji 2021 - Priorytet 1 otwartego konkursu ofert w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030.

²⁵⁷ Komisja konkursowa do spraw opiniowania ofert złożonych w edycji 2021 - Priorytety 2-4 otwartego konkursu ofert w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030.

²⁵⁸ Oświadczenie członka Komisji Konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w otwartym konkursie ofert w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030, edycja 2021 z dnia 25 maja 2021 r.

²⁵⁹ Oświadczenie członka Komisji Konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w otwartym konkursie ofert w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030, edycja 2021 z dnia 26 maja 2021 r.

²⁶⁰ Oświadczenie członka Komisji Konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w otwartym konkursie ofert w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030, edycja 2021 z dnia 26 maja 2021 r.

²⁶¹ Pismo znak NIW.SKO.0810.27.2023(51) z dnia 17 listopada 2023 r. Odpowiedź na pismo z dnia 19 października 2023 r. znak KST.411.1.1.2023.19.ZB.

(akta kontroli str. 603-612, 655-660, 709-723)

12. W okresie objętym kontrolą, w Instytucie nie w pełni rzetelnie weryfikowano oceny ekspertów sporządzone dla wniosków złożonych w konkursach organizowanych w ramach programów PROO i NOWEFIO. Spośród 72 zbadanych kart ocen zidentyfikowano i opisano poniżej cztery takie przypadki; piąty przykład opisano w odrębnym punkcie stwierdzonych nieprawidłowości.

W ocenie merytorycznej wniosku nr 52990²⁶² Fundacji Polska Wielki Projekt, złożonej w ramach priorytetu 3 programu NOWEFIO 2023²⁶³ ekspert oceny merytorycznej [osoba_4] błędnie odniósł się w kryterium *Adekwatność oferty w odniesieniu do celów programu oraz celów i potrzeb jego uczestników i organizacji zaangażowanych w jego realizację* do priorytetu 4 NOWEFIO 2023²⁶⁴. Rozpatrując ofertę stwierdził, że wpisuje się ona nie w priorytet 3, ale w priorytet 4, w którym jak napisał, została złożona²⁶⁵. W ocenie NIK, jeśliby potraktować opinię eksperta jako pomyłkę, to ze strony NIW zabrakło właściwego nadzoru, który zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Instytutu²⁶⁶ weryfikował oceny ekspertów pod kątem ich zgodności z treścią regulaminów konkursów, spójności uzasadnień z przyznaną punktacją, czy poprawnością redakcyjną. W przeciwnym razie, zgodnie z zapisami regulaminu²⁶⁷ oferta była nieadekwatna do celów programu, powinna otrzymać zero punktów i nie podlegać dalszej ocenie.

(akta kontroli str. 785 – pliki 023, 024; 11385-11396)

W przypadku wniosku nr 37808 Fundacji Polska Wielki Projekt ekspert oceny merytorycznej [osoba_6] przyznał maksymalną liczbę punktów m.in. za planowane wzmocnienie organizacji poprzez modernizację narzędzi informatycznych, zbudowanie ośrodka szkoleń oraz centrum montażowo-audiowizualnego i podjęcie działań na rzecz ukształtowania platform współpracy dla sektora NGO, akcentując równocześnie precyzyjne uzasadnienie przez wnioskodawcę każdego działania, choć w ww. wniosku nie zapisano żadnego z wymienionych przez eksperta działań (we wniosku znalazły się bowiem „prace wdrożeniowe I, II i III etapu wydarzeń w Polsce powiatowej”, zakup sprzętu do pracy (komputery przenośne i krzesła) i wzmocnienie potencjału kadrowego fundacji wraz z przygotowaniem i ewaluacją poszczególnych działań). Ekspert, [osoba_6], wyjaśnił²⁶⁸: *Zdarzały się omyłki i wynika to z tego, że wniosków było dużo, terminy były określone i dość napięte i nie ukrywam, że mogły przydarzyć się pomyłki*. Na pytanie, czy opiekun projektu zwrócił uwagę na rozbieżności, ekspert stwierdził: *Widocznie nie było takiej sytuacji skoro taka ocena się znalazła*.

(akta kontroli str. 645-650, 785 – pliki 020, 021, 8378-8569)

W ocenie merytorycznej wniosku nr 42902 beneficjenta Matecznik Pomocniczości i Dobroci, pomimo, że wskazał on we wniosku, że nie dysponuje żadnym personelem (ani stałym, ani okresowym) ani kapitałem, jego budżet za ostatni rok obrotowy wynosił 300 zł, a inne wskazane licznie we wniosku organizacje, z którymi wnioskodawca miałby współpracować, nie zostały w żaden sposób opisane ani scharakteryzowane, to eksperci oceny merytorycznej [osoba_2] i [osoba_23], w kryterium 4. *Możliwość realizacji oferty przez Oferentów (uwzględniając potencjał i doświadczenie ich członków i partnerów)*, przyznali ww. wnioskowi odpowiednio 20/20 i 19/20 punktów. Dyrektor NIW nie przedstawił żadnych materiałów, które mogłyby potwierdzić, że NIW w jakikolwiek sposób zidentyfikował i zweryfikował ww. oceny.

²⁶² Karta oceny merytorycznej z dnia 22 stycznia 2023 r.

²⁶³ NOWEFIO edycja 2023, Priorytet 3: Organizacje obywatelskie w życiu publicznym.

²⁶⁴ NOWEFIO edycja 2023, Priorytet 4: Wzmocnienie kompetencji organizacji obywatelskich.

²⁶⁵ Karta oceny merytorycznej z dnia 22 stycznia 2023 r.: Złożona Oferta wpisuje się w cel Programu noweFIO jakim jest Zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne. Oferta wpisuje się w Priorytet, w którym została złożona, czyli Priorytet 4. Wzmocnienie kompetencji organizacji obywatelskich.

²⁶⁶ Pismo znak NIW.SKO.0810.26.2023(25) z dnia 24 sierpnia 2023 r.

²⁶⁷ Regulamin Konkursu Rządowy Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2021-2030, Edycja 2023: *W przypadku stwierdzenia, że złożona oferta jest niezgodna z celem ogólnym lub celami szczegółowymi Programu oferta otrzymuje „0” punktów i nie podlega dalszej ocenie*.

²⁶⁸ Protokół przesłuchania świadka [osoba_6] z dnia 14 września 2023 r.

(akta kontroli str. 797 – pliki 361, 362; 9690-9816)

W ocenie merytorycznej wniosku nr 20853 beneficjenta Europejska Fundacja Aktywizacji Społecznej EFAS, pomimo, że wskazał on we wniosku niemal identyczne uzasadnienia dla ponoszenia różnych wydatków²⁶⁹, to ekspert oceny merytorycznej [osoba_2] przyznał ww. wnioskowi maksymalną ocenę punktową, nie identyfikując i w żaden sposób nie oceniając wystąpienia ww. sytuacji. Dyrektor NIW nie przedstawił żadnych materiałów, które mogłyby potwierdzić, że NIW w jakikolwiek sposób zidentyfikował i zweryfikował ww. ocenę.

Dyrektor NIW wyjaśnił²⁷⁰, nie odnosząc się przy tym do meritum zadanych pytań²⁷¹, że: *NIW-CRSO nie ingeruje w niezależną, zewnętrzną ocenę merytoryczną ekspertów. Ocena dokonywana jest przez zewnętrznych, niezależnych ekspertów, aby podkreślić jej niezależność. Ingerencja NIW-CRSO w ocenę stoi w sprzeczności z tym założeniem.* Dyrektor NIW wyjaśnił dalej, że: *Jednocześnie NIW-CRSO weryfikuje oceny ekspertów pod kątem ich zgodności z treścią Regulaminów konkursów, spójności uzasadnień z przyznaną punktacją czy poprawnością redakcyjną. Nie ingeruje natomiast oraz nie wprowadza „korekt” do ocen ekspertów, które z założenia są materiałem przygotowywanym przez niezależnych, zewnętrznych ekspertów.* W innym piśmie, Dyrektor NIW wyjaśnił²⁷² ponadto, że: *NIW-CRSO poddaje weryfikacji wszystkie oceny ekspertów sporządzone w ramach konkursów – w szczególności pod względem zgodności oceny z Regulaminem danego konkursu, spójności uzasadnienia z przyznaną punktacją, rzetelności wykonanej pracy.*

Zidentyfikowane przypadki powyższych ocen świadczą, w ocenie NIK, pomimo zapewnień Dyrektora NIW, o braku dostatecznej weryfikacji działań ekspertów zatrudnianych przez NIW, zaś z kolei opisana w innej części niniejszego *Wystąpienia* nieprawidłowość²⁷³ przeczy wyjaśnieniom Dyrektora NIW i potwierdza, że ingerencja w ocenę ekspertów oceny merytorycznej była przez NIW dokonywana.

(akta kontroli str. 795 – pliki 314, 315; 3626-4267, 11385-11396)

13. Dyrektor NIW w sposób niecelowy, niegospodarny oraz niezgodny z treścią art. 30 ust. 4 pkt 5 uoiw, § 15 RwfWRSO oraz pkt 12 Regulaminu konkursu PROO 1a, edycja 2021, dokonał w ramach konkursu PROO Priorytet 1a, edycja 2021, wyboru wniosku²⁷⁴ Fundacji Instytut Ekonomiczny im. Emila Plage dotyczącego działania polegającego na zakupie zabytkowej nieruchomości przeznaczonej do remontu, na kwotę 543 tys. zł, w sytuacji w której Fundacja nie wykazała, jakie środki będą niezbędne na wykonanie remontu oraz czy będzie dysponowała takimi środkami. Tym

²⁶⁹ Np. Specjalista ds. finansów – strategia finansowa Fundacji – uzasadnienie: *Głównym autorem strategii finansowej będzie specjalista ds. finansów. Osoba zatrudniona na tym stanowisku powinna posiadać wykształcenie wyższe na kierunku finanse i rachunkowość. Powinna mieć doświadczenie zawodowe na stanowiskach zarządczych związanych z zarządzaniem finansami przedsiębiorstw i tworzeniem planów finansowo-marketingowych. Przy estymacji kosztów tej pozycji budżetowej przyjęliśmy kwotę 9 000 zł brutto miesięcznie, kwota ta pochodzi z raportu placowego Hays na rok 2020. Odnosi się do średniej pensji osoby na stanowisku specjalisty ds. raportowania i analiz. Zakładaną formą rozliczenia będzie umowa zlecenie, przy założeniu zatrudniania osoby bez innego zatrudnienia. Zakładany poziom zaangażowania to 1/1 etatu* oraz Specjalista ds. finansów - plan budowy Kapitału Żelaznego – uzasadnienie: *Głównym autorem planu przygotowania organizacji do budowy kapitału żelaznego będzie specjalista ds. finansów. Osoba zatrudniona na tym stanowisku powinna posiadać wykształcenie wyższe na kierunku finanse i rachunkowość. Powinna mieć doświadczenie zawodowe na stanowiskach zarządczych związanych z zarządzaniem finansami przedsiębiorstw i tworzeniem planów finansowo-marketingowych. Przy estymacji kosztów tej pozycji budżetowej przyjęliśmy kwotę 9 000 zł brutto miesięcznie, kwota ta pochodzi z raportu placowego Hays na rok 2020. Odnosi się do średniej pensji osoby na stanowisku specjalisty ds. raportowania i analiz. Zakładaną formą rozliczenia będzie umowa zlecenie, przy założeniu zatrudniania osoby bez innego zatrudnienia. Zakładany poziom zaangażowania to 1/1 etatu.*

²⁷⁰ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(25) z dnia 24 sierpnia 2023 r.

²⁷¹ Pytania kontrolerów: - Czy i w jaki sposób NIW zweryfikował ww. ocenę? - Jakie mechanizmy weryfikacji i korekty oceny wniosków dokonywanych przez ekspertów oceny merytorycznej stosuje NIW? - Jakie działania podjął NIW w celu zweryfikowania ocen ekspertów oceny merytorycznej [osoba_2] i [osoba_23], którzy w kryterium 4. *Możliwość realizacji oferty przez Oferentów (uwzględniając potencjał i doświadczenie ich członków i partnerów) przyznali wnioskowi 42902 odpowiednio 20/20 i 19/20 punktów, pomimo, że Stowarzyszenie wskazało we wniosku, że nie dysponuje żadnym personelem (ani stałym, ani okresowym) ani kapitałem, jego budżet za ostatni rok obrotowy wynosił 300 zł, a inne wskazane liczenie we wniosku organizacje nie zostały w żaden sposób opisane ani scharakteryzowane?*

²⁷² W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(18) z dnia 24 lipca 2023 r.

²⁷³ Nieprawidłowość dotyczyła pozamerytorycznego ustalania ocen wniosków przez Komisję z dnia 26 maja 2022 r. i dokonywania w związku z tym przez Kierownika Biura Programów Horyzontalnych nieuzasadnionych i dowolnych zmian ocen ekspertów w skonsolidowanych kartach oceny merytorycznej.

²⁷⁴ Wniosek nr 37954-2, tytuł zadania: *Lubelski Inkubator Trzeciego Sektora.*

samym Dyrektorem NIW, w ślad za ustaleniem listy wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania przez Panel ekspertów w dniu 21 lipca 2021 r., dokonał oceny wniosku Fundacji, nieprawidłowo oceniając spełnienie przesłanki ustawowej oraz regulaminowej dotyczącej zasadności planowanych przez Fundację kosztów w stosunku do rezultatów i zakresu działań, które obejmował jej wniosek²⁷⁵, w sytuacji w której w ramach tego kryterium oceny merytorycznej, zgodnie z pkt 12 Regulaminu konkursu, ocenie powinno podlegać, czy zaplanowane wydatki są niezbędne do osiągnięcia rezultatów, racjonalne i efektywne oraz zgodne z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W konsekwencji cel udzielonej dotacja, którym było nabycie, jak to wskazała w swym wniosku Fundacja, *reprezentacyjnej siedziby naszej inicjatywy*, nie został zrealizowany, w związku z brakiem środków po stronie beneficjenta na jej remont. Dyrektor NIW, dokonując wyboru wniosku, nie oszacował w szczególności środków, jakie Fundacja będzie musiała ponieść na remont, nie wziął pod uwagę, czy podmiot ten posiada zasoby finansowe niezbędne do realizacji celu dotacji, jak też nie ustalił, czy Fundacja ma zdolność do pozyskania takich środków.

Instytut Plage, w ramach konkursu pn. *Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego Edycja 2021*, organizowanego na podstawie PROO priorytet 1a, złożył do NIW w dniu 17 maja 2021 r. wniosek nr 37954 na łączną kwotę 700 tys. zł. We wniosku Fundacja przewidziała wydatkowanie środków z dotacji m.in. na wydatki inwestycyjne w wysokości 500 tys. zł planowane na *Zakup nieruchomości samodzielnie lub w ramach współwłasności* oraz w wysokości 198 tys. zł na remont budynku (przystosowanie parteru, piwnicy oraz poddasza budynku). Zarówno wydatki na zakup nieruchomości, jak i na roboty remontowe planowane były do zrealizowania w latach 2021-2023. W wyniku zmian dokonanych na Panelu ekspertów w dniu 21 lipca 2021 r., związanych z dofinansowaniem dodatkowych dziewięciu wniosków innych beneficjentów, doszło do obniżenia dofinansowania pozostałym projektom rekomendowanym do dofinansowania przez ekspertów oceniających merytorycznie wnioski, w tym w odniesieniu do wniosku Instytutu Plage do kwoty 560 tys. zł. W związku z tym Fundacja w dniu 27 października 2021 r. złożyła kolejny wniosek o nr 37954-2, dostosowując jego budżet do planowanej kwoty dofinansowania w wysokości 560 tys. zł. We wniosku Instytut Plage przewidział m.in. pozyskanie dotacji na zakup w latach 2021-2023²⁷⁶ nieruchomości w kwocie 543 tys. zł oraz na zlecenie w tym samym okresie prac przygotowawczych w celu stworzenia dokumentacji projektowej w kwocie 14,5 tys. zł. Wniosek Fundacji nie przewidywał kosztów związanych z wykonaniem samej dokumentacji projektowej oraz remontem nieruchomości, przy pozostawieniu planowanego do osiągnięcia rezultatu w postaci pozyskania reprezentacyjnej siedziby. Jednocześnie na str. 15 wniosku Fundacja wskazała, że *Wstępny koszt wykonania samej dokumentacji szacowany jest na ok. 400.000 zł.*

NIK zwraca uwagę, że wnioski zmodyfikowane przez beneficjentów w wyniku prac Panelu ekspertów, w tym wniosek Instytutu Plage, którym obniżono dofinansowanie, nie były oceniane ponownie przez ekspertów. W wyniku złożenia przez Fundację nowego wniosku nr 37954-2, który był załącznikiem do umowy nr 58/PROO/1a/2021, zawartej z NIW w dniu 3 listopada 2021 r., Fundacja miała dokonać zakupu nieruchomości i przygotować tylko plan prac związanych z wykonaniem kompleksowego remontu budynku.

W dniu 16 grudnia 2021 r. Instytut Plage wraz z Fundacją Scytia zawarły przedwstępną umowę sprzedaży, na podstawie której zobowiązały się do wspólnego zakupu nieruchomości położonej w Lublinie, w równych częściach, za łączną kwotę 810 tys. zł. Według aktu notarialnego Fundacja Scytia zobowiązała się nabycia udziału wynoszącego 5/10 części nieruchomości za cenę 267 tys. zł, zaś Instytut

²⁷⁵ W ocenie ekspertów wniosek pełny uzyskał maksymalną liczbę punktów (100 pkt.), w tym za kryterium nr 5 *Zasadność planowanych wydatków w stosunku do rezultatów i zakresu działań, które obejmuje wniosek*. Dyrektor NIW, zatwierdzając listę wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO Priorytet 1a, wskazał, że wniosek Fundacji otrzymał 100 pkt.

²⁷⁶ W 2021 r. 95 tys. zł, w 2022 r. 299 tys. zł oraz w 2023 r. 149 tys. zł.

Plage zobowiązał się do nabycia udziału wynoszącego 5/10 części nieruchomości za cenę 543 tys. zł. Ostateczny termin zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, strony umowy przedwstępnej określiły do dnia 29 grudnia 2023 r. Ceny za udziały w przedmiotowej nieruchomości, zgodnie z postanowieniami umownymi, zostały określone z uwzględnieniem przyszłych inwestycji obu fundacji, przy czym jednak w akcie notarialnym nie zawarto żadnych zabezpieczeń dla Instytutu Plage, co do przyszłych inwestycji ze strony Fundacji Scytia.

NIK zwraca uwagę, że wspomnianą umowę przedwstępną w imieniu Instytutu Plage zawarła, ustanowiona przez tę Fundację pełnomocnik, którym była [osoba_18], /.../ [osoba_17], eksperta wówczas oceniającego wniosek Instytutu Plage oraz /.../ Fundacji Scytia. [osoba_18] była również ekspertem w NIW. [osoba_18], w momencie zawierania w imieniu Instytutu Plage umowy przedwstępnej była, zgodnie z zeznaniami [osoba_17], /.../.

Finansowanie przez NIW wydatków na wstępną realizację zadania w ocenie NIK było niecelowe i niegospodarne, w szczególności, że Instytut Plage oraz Fundacja Scytia nie dysponowały własnymi środkami pozwalającymi na remont nieruchomości oraz nie prowadziły działalności gospodarczej, w związku z czym istniało duże ryzyko, że realizowane przez te podmioty zadanie nie zostanie dokończony, a tym samym cel udzielonego wsparcia ze środków publicznych nie zostanie osiągnięty.

Dyrektor NIW w wyjaśnieniach²⁷⁷ wskazał, że: *zakup nieruchomości przez Instytut Plage w ramach umowy 58/PROO/la/2021 został uznany za kwalifikowany, gdyż jest to wydatek poniesiony zgodnie z treścią wniosku, zgodnie z przeznaczeniem udzielonej dotacji, jest on racjonalny i efektywny*. Wyjaśnił również, że: *ocena ta wynika z faktu, iż wydatek ten został zaplanowany we wniosku złożonym przez Fundację, wpisuje się wprost w cel Programu PROO, odpowiada na potrzeby rozwojowe Fundacji, został oceniony przez obu ekspertów zewnętrznych pod względem merytorycznym na maksymalną liczbę punktów*. Dyrektor NIW w wyjaśnieniach podniósł również, że: *stanowisko NIW w tej kwestii wynika z przepisów obowiązującego prawa, ponad pięcioletniego doświadczenia w rozliczaniu dotacji udzielonych organizacjom pozarządowym na działania związane z ich rozwojem instytucjonalnym, znajomości sektora pozarządowego i uwarunkowań jego rozwoju, niezależnej opinii ekspertów zewnętrznych, adekwatności zrealizowanych przez Fundację działań w stosunku do jego potrzeb i treści wniosku*.

NIK nie podziela przedstawionego w wyjaśnieniach poglądu Dyrektora NIW. W szczególności należy podkreślić, że wpisywanie się udzielonego wsparcia w cele Programu PROO nie oznacza automatycznie możliwości udzielania dofinansowania ze środków publicznych z pominięciem ustawowych kryteriów, w oparciu o które Dyrektor NIW może takiego wsparcia udzielać. Wybór przez Dyrektora NIW realizatora zadania publicznego musi opierać się na wskazanej w art. 30 ust. 4 pkt 5 uonw przesłance zasadności planowanych kosztów w stosunku do rezultatów i zakresu działań, które obejmuje wniosek przyszłego beneficjenta. Tymczasem nie sposób przyjąć, że Fundacja była w stanie osiągnąć planowany rezultat w postaci pozyskania przyszłej siedziby, dokonując jedynie czynności zmierzających do nabycia nieruchomości z wpisanym do rejestru zabytków budynkiem przeznaczonym do remontu i mając zagwarantowaną jedynie kwotę 14,5 tys. zł na prace przygotowawcze, które miały pozwolić na stworzenia dokumentacji projektowej. Dyrektor NIW dokonując oceny wniosku Fundacji nie ustalił całej kwoty środków niezbędnych do osiągnięcia przez Fundację rezultatu planowanego zadania, w szczególności nie ocenił, czy w sytuacji w jakiej znajdowała się Fundacja będzie ona w stanie osiągnąć zamierzony rezultat, poprzez pozyskanie reprezentacyjnej siedziby pozwalającej na realizowanie zadań planowanych do realizacji przez tę Fundację. Działanie Dyrektora NIW było tym samym niecelowe i niegospodarne. W odniesieniu zaś do stwierdzenia Dyrektora NIW, że udzielenie przez Instytut dotacji w tym przypadku wynika z niezależnej opinii ekspertów, należy

²⁷⁷ Pismo znak NIW.SKO.0810.26.2023(23) z dnia 3 sierpnia 2023 r.

wskazać, że wniosek nr 37954 złożony przez Instytut Plage został oceniony przez [osoba_17], który powinien był wyłączyć się od oceny wniosku, ze względu na konflikt interesów (co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 6), a co więcej dotyczyła ona, co wskazano wcześniej, pierwotnego zakresu rzeczowego zadania, nie zaś zmienionego, oddalającego sposób realizacji zadania od założonego celu, w odniesieniu do którego to zmienionego wniosku, Dyrektor NIW udzielił dotacji.

(akta kontroli str. 5019-5028, 5420-5486, 5181-5352, 511-518; 522-537, 619-622, 724-727)

14. Narodowy Instytut Wolności, w ramach Rządowego Programu Fundusz Młodzieżowy na lata 2022-2033 edycja 2022 Priorytet 1, udzielił beneficjentowi Matecznik Pomocniczości i Dobroci dofinansowania realizacji projektu pn.: *Lubuska Ofensywa Młodzieżowa – LOM*²⁷⁸, pomimo uzyskania niewystarczającej liczby punktów, co stanowiło w ocenie NIK naruszenie Rozdziału VIII pkt 3 Regulaminu Konkursu Rządowy Program Fundusz Młodzieżowy na lata 2022-2033²⁷⁹.

Dyrektor NIW wyjaśnił²⁸⁰, że: *kierując do dofinansowania ofertę złożoną przez Matecznik Pomocniczości i Dobroci pn. Lubuska Ofensywa Młodzieżowa - LOM pod uwagę brano przede wszystkim obszar geograficzny oraz miejsce siedziby beneficjenta. Jako miejsce siedziby, beneficjent wskazał Marcinowice w województwie lubuskim, zaś jako obszar regrantingu województwa lubuskie i zachodniopomorskie. NIK wskazuje, że w tym samym konkursie inny z beneficjentów – Stowarzyszenie Centrum Rozwoju Edukacji Obywatelskiej CREO, ubiegał się o dofinansowanie projektu *Aktywna młodzież - program regrantingu dla organizacji młodzieżowych*, który również planował realizować na terenie województw lubuskiego i zachodniopomorskiego²⁸¹, a projekt ten, choć otrzymał w ocenie merytorycznej 93 pkt, nie otrzymał dofinansowania i trafił na listę rezerwową.*

NIK zwraca uwagę, że choć, zgodnie z Regulaminem Konkursu Rządowy Program Fundusz Młodzieżowy na lata 2022-2033, *w przypadku Priorytetu 1 tworzona jest lista rankingowa z uwzględnieniem obszaru realizacji zadania, to miejsce siedziby beneficjenta nie stanowi kryterium oceny i nie powinno być brane pod uwagę przy ocenie, w szczególności zaś waga oceny takiego czynnika nie powinna być wyższa niż punktowa ocena merytoryczna wniosku, która w przypadku projektu Matecznika Pomocniczości i Dobroci była rażąco niska.*

NIK nie podziela przy tym wyjaśnień²⁸² Dyrektora NIW jakoby *żaden z ekspertów nie zakwestionował ogólnego wysokiego potencjału oraz możliwości realizacji oferty przez Wnioskodawcę, zaś Uwagi do złożonego wniosku dotyczyły przede wszystkim budżetu, bowiem jeden z ekspertów ocenił, że: Wniosek częściowo wpisuje się w założenia Priorytetu 1 Funduszu Młodzieżowego oraz Opisane cele nie są w pełni zgodne z założeniami Priorytetu 1 Funduszu Młodzieżowego.* NIK wskazuje jednocześnie, że za kryterium dotyczące budżetu projektu beneficjent mógł otrzymać maksymalnie 10 na 100 pkt, a dwaj eksperci przyznali mu oceny odpowiednio 80 pkt i 56 pkt, co świadczyło o słabości wniosku również na innych polach niż budżet.

(akta kontroli str. 9388-9449, 10748-10761)

15. Dyrektor NIW dokonał w latach 2021-2023 nielegalnej i nierzetelnej oceny wniosków złożonych w konkursie NOWEFIO przez Fundację Polska Wielki Projekt. Ocena wniosków została dokonana bowiem z pominięciem kryteriów określonych w art. 30

²⁷⁸ Nr 49889.

²⁷⁹ Zgodnie z nim: *tworzona jest lista rankingowa ofert dla każdego Priorytetu na podstawie wyniku oceny merytorycznej zgodnie z liczbą uzyskanych punktów na podstawie wyniku sumy punktów składającej się ze średniej ocen od dwóch ekspertów i uzyskanych punktów za kryteria strategiczne. W przypadku Priorytetu 1 tworzona jest lista rankingowa z uwzględnieniem obszaru realizacji zadania. Na podstawie listy rankingowej NIW-CRSO sporządza listę ofert kwalifikujących się do przyznania dotacji.*

²⁸⁰ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(4) z dnia 30 maja 2023 r.

²⁸¹ A także na terenie województwa wielkopolskiego.

²⁸² W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(4) z dnia 30 maja 2023 r.

ust. 4 uoniw. Fundacja Polska Wielki Projekt w latach 2018-2023 otrzymała, w ramach czterech projektów, łącznie z NIW-CRSO 993 197 zł na organizację kolejnych edycji wydarzenia Kongres Polska Wielki Projekt²⁸³ wraz z wydarzeniami towarzyszącymi²⁸⁴. Spośród powyższych, w okresie objętym kontrolą realizowane były dwa projekty w ramach wniosków nr 33035 i nr 52990 na kwotę dofinansowania odpowiednio 300 tys. zł i 185 tys. zł, przeznaczone na organizację XI, XII, XIII i XIV Kongresu i wydarzeń towarzyszących. W ramach punktowej oceny merytorycznej ww. wnioski otrzymały odpowiednio 100 i 100 pkt, a w ramach oceny ogólnej pomysłu, odpowiednio „A” i „A” pomimo, że przygotowane przez NIW Wytyczne dla ekspertów NOWEFIO i PROO nakazywały ekspertom *odejście od premiowania projektów napisanych idealnie na rzecz projektów charakteryzujących się niepowtarzalnymi rozwiązaniami, ciekawym podejściem do problemu i dużą wartością dla społeczeństwa obywatelskiego. W celu dokonania właściwej oceny pomysłu Ekspert powinien przeanalizować zadanie pod względem jego pomysłowości w podejściu do problemu, jakości i innowacyjności zaproponowanych rozwiązań*, a także ustalały, że *NOWEFIO ma służyć rozwojowi sektora pozarządowego, a nie corocznemu finansowaniu działalności bieżącej organizacji, wzmocnieniu pozycji dużych, silnych podmiotów funkcjonujących w sektorze pozarządowym*. NIK ocenia, że Fundacja Polska Wielki Projekt w kontrolowanym okresie była dużym i silnym podmiotem, za czym przemawia m.in. fakt, że co roku gościła na swoich Kongresach najważniejsze osoby w państwie – Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów²⁸⁵, a zagadnienia poruszane podczas kolejnych edycji Kongresu²⁸⁶ nie odzwierciedlały²⁸⁷ celu programu NOWEFIO, takich jak zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne poprzez poprawę samoorganizacji społecznej i wzrost znaczenia sektora obywatelskiego w życiu publicznym²⁸⁸. Definiując cele i znaczenie kongresu najważniejsi jego goście wskazywali wagę przedsięwzięcia, lecz nie wynikało z nich by był to projekt *sensu stricto* angażujący obywateli w życie publiczne²⁸⁹. Fundacja Polska Wielki Projekt podobnie określiła własne działania wpisując do wniosku²⁹⁰ pojęcie kongresu jako obejmującego *cykl debat i spotkań nad strategicznymi wyzwaniem stojącymi przed Polską i Europą w najbliższych dekadach*. Dodatkowo, według Fundacji²⁹¹ *Kongres Polska Wielki Projekt przyczynia się do konsolidacji elit oraz wypracowania potrzebnych rozwiązań dla rozwoju*

²⁸³ Dalej także: Kongres.

²⁸⁴ Wniosek nr 2812: *Organizacja Ogólnopolskiego Kongresu Polska Wielki Projekt i wydarzeń towarzyszących* – 388,2 tys. zł; Wniosek nr 14441: *Organizacja X edycji Ogólnopolskiego Kongresu Polska Wielki Projekt i wydarzeń towarzyszących* – 120 tys. zł; wniosek nr 33035: *Organizacja XI i XII Kongresu Polska Wielki Projekt wraz z wydarzeniami towarzyszącymi* – 300 tys. zł; wniosek nr 52990: *Organizacja XIII i XIV Kongresu Polska Wielki Projekt wraz z wydarzeniami towarzyszącymi* – 185 tys. zł.

²⁸⁵ Wśród stałych gości Kongresu byli: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Andrzej Duda, Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów Piotr Gliński, Wiceprezes Rady Ministrów Jacek Sasin, Prezes Partii Prawo i Sprawiedliwość Jarosław Kaczyński, Doradca Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzej Zybortowicz, a także b. Minister Spraw Zagranicznych Jacek Czaputowicz, b. Minister Obrony Narodowej Jan Parys, Poseł do Parlamentu Europejskiego Zdzisław Krasnodębski, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Marcin Przydacz.

²⁸⁶ Hasło X Kongresu Polska Wielki Projekt: *Nowe pokolenie, XI – XXI wiek – Bezpieczeństwo – Kultura, XII – Nowa Europa, XIII – Suwerenność*.

²⁸⁷ Dotyczyły natomiast polityki międzynarodowej, kwestii gospodarczych, relacji wewnątrz Unii Europejskiej, problemu reparacji wojennych, Trójmorza, Rosji, nowoczesnych technologii, kultury czy urbanistyki. Przykładowe tematy poruszane podczas kongresów: *Odwieczna Europa, Regionalne odpowiedzi na imperializm, Rzeczpospolita Obojga Narodów, Sowa Minerwy wyleciała o świcie, Sprawiedliwy pokój – reparacje, zadośćuczynienie, pojednanie, Globalna przebudowa. Konsekwencje wojny na Ukrainie dla ładu europejskiego i światowego, Podmiotowość gospodarcza w Unii Europejskiej*.

²⁸⁸ Wytyczne dla ekspertów NOWEFIO i PROO, Edycja 2022.

²⁸⁹ Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Andrzej Duda z okazji kongresu zorganizowanego w 2020 roku stwierdził (<https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-na-x-kongresie-polska-wielki-projekt-,1931>), że *By realizacja polityki miała sens, potrzebny jest jasno określony cel (...) Pomagał i pomaga w tym właśnie Kongres Polska Wielki Projekt*. Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki w 2023 r. zdefiniował kongres (<https://www.gov.pl/web/premier/tegoroczny-xiii-kongres-polska-wielki-projekt-zajal-sie-pojciem-suwerennosci>) jako *największe w Polsce spotkanie konserwatywnych środowisk eksperckich, opiniotwórczych i politycznych*, a Prezes Partii Prawo i Sprawiedliwość Jarosław Kaczyński w 2022 r. określił to wydarzenie (<https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1246182%2Cprezes-pis-o-kongresie-polska-wielki-projekt-najwazniejsze-tego-typu>) jako *największe tego typu przedsięwzięcie w Polsce, gdzie ludzie z czołówki polskiej i światowej dyskutują o najważniejszych problemach odnoszących się do sytuacji na świecie, sytuacji naszej cywilizacji, wszystkich kryzysów, które przeżywamy*.

²⁹⁰ Wniosek nr 14441.

²⁹¹ Sprawozdanie z wykonania zadania publicznego (wniosek nr 14441) z dnia 14 grudnia 2020 r.

państwa polskiego. Cykliczne dofinansowywanie przez NIW organizacji Kongresu nie wpisywało się w wytyczne dla ekspertów²⁹². Wnioski²⁹³, w ocenie NIK, nie zawierały tematyki wydarzenia, którą miała przygotować Rada i Kapituła Fundacji, programu z podziałem na właściwe panele, dokładnej listy prelegentów i gości oraz terminu wydarzenia, wobec czego eksperci nie mogli stwierdzić, że projekt wpisuje się w cele programu NOWEFIO, wpływa na rozwój społeczeństwa obywatelskiego lub posiada potencjał wprowadzenia zmiany społecznej. NIK wskazuje, że choć ocenie podlegać powinny wyłącznie dane zawarte we wniosku²⁹⁴, to wnioski o tej samej nazwie²⁹⁵ dotyczące realizacji tego samego wydarzenia były w kolejnych edycjach programu oceniane wysoko i otrzymywały ocenę „A”, mimo, że eksperci dostrzegali kwestię cykliczności projektu²⁹⁶. Uzasadniając ocenę eksperci akcentowali ogólnikowo takie kwestie, jak wartość debaty, wzmacnianie sektora obywatelskiego, potencjał wprowadzenia zmiany społecznej czy integrowanie działaczy²⁹⁷. NIK wskazuje jednak, że formułując najwyższe oceny eksperci nie mieli możliwości odniesienia się do szczegółów projektu w warstwie merytorycznej²⁹⁸, zaś w części finansowej we wnioskach znajdowały się natomiast charakterystyczne dla każdej edycji kongresu koszty osobowe i rzeczowe²⁹⁹, w tym obsługa logistyczna, fotograficzna i medialna. Dwukrotne w okresie objętym kontrolą (a ogółem czterokrotnie³⁰⁰) dofinansowywanie przez NIW organizacji Kongresu służyło, w ocenie NIK, bieżącemu dofinansowaniu i kontynuacji podstawowej działalności prowadzonej przez Fundację Polska Wielki Projekt.

NIK wskazuje w tym miejscu, że uzasadniając przyznanie oceny „B” Stowarzyszeniu na Rzecz Niepełnosprawnych³⁰¹, NIW uznał, że: *Pomysł prowadzenia nieodpłatnego poradnictwa ogólnego i prawnego dla osób niepełnosprawnych i ich opiekunów lub obywateli, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji materialnej jest wartościowy. Jednakże po zapoznaniu się z całością wniosku, a także z budżetem można wywnioskować, że realizacja pomysłu polega na finansowaniu i kontynuacji dotychczasowych działań, a nie powstania nowych inicjatyw. Wniosek nie posiada zatem znamion innowacyjności i wprowadzania nowej jakości (...). W tej samej edycji konkursu dofinansowanie otrzymał jednak wniosek złożony przez Fundację Polska Wielki Projekt³⁰².*

Dyrektor NIW wezwany do udzielenia wyjaśnień, przedstawił je ogólnikowo³⁰³, w tym m.in. wskazując, że: *każdy Kongres podejmuje aktualną tematykę oraz precyzyjny*

²⁹² Wytyczne dla ekspertów NOWEFIO i PROO, Edycja 2022: Na ocenę „A” mogą zostać także ocenione projekty nieposiadające istotnego charakteru innowacyjnego, ale w wysokim stopniu wpływające na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w wyniku osiągnięcia rezultatów realizacji zadania oraz posiadające potencjał wprowadzenia zmiany społecznej.

²⁹³ Wnioski nr 14441 i nr 33035.

²⁹⁴ Wytyczne dla ekspertów NOWEFIO i PROO, Edycja 2022: Ekspert powinien skupić się na ocenie danych zawartych we wniosku, a nie bazować na ogólnodostępnych informacjach o organizacji (ma to szczególne zastosowanie w przypadku dużych ogólnopolskich organizacji).

²⁹⁵ Wniosek 2812: Organizacja Ogólnopolskiego Kongresu Polska Wielki Projekt i wydarzeń towarzyszących, Wniosek 14441: Organizacja X edycji Ogólnopolskiego Kongresu Polska Wielki Projekt i wydarzeń towarzyszących; wniosek 33035: Organizacja XI i XII Kongresu Polska Wielki Projekt wraz z wydarzeniami towarzyszącymi; wniosek 52990: Organizacja XIII i XIV Kongresu Polska Wielki Projekt wraz z wydarzeniami towarzyszącymi.

²⁹⁶ Karta oceny merytorycznej NOWEFIO 2021, wniosek nr 33035 z dnia 30 kwietnia 2021 r.: *Pomysł realizacji dwóch kolejnych edycji Kongresu Polska Wielki Projekt oraz wydarzeń towarzyszących, pomimo swojej cykliczności jest bardzo wartościowy i ma pozytywny wpływ na sektor obywatelski.*

²⁹⁷ Karty oceny merytorycznej: FIO 2020, wniosek nr 14441 z dnia 20 stycznia 2020 r., NOWEFIO 2023, wniosek nr 52990 z dnia 22 stycznia 2023 r. i 24 stycznia 2023 r., FIO 2021, wniosek nr 33035 z dnia 30 kwietnia 2021 r.

²⁹⁸ Poszczególne wnioski dotyczące organizacji Kongresu Polska Wielki Projekt składały się co do zasady z tych samych elementów: realizacji samego Kongresu z obsługą medialną, paneli tematycznych, publikacji i wydarzeń organizowanych w „Polsce powiatowej”, takich jak: konferencje, wystawy czy projekcje filmowe, które miały być według fundacji odpowiedzią na potrzeby lokalnej społeczności. Wnioski nie zawierały tematyki tych spotkań, miały o niej rozstrzygnąć m.in. konsultacje społeczne.

²⁹⁹ Wniosek nr 14441: zakup serwera zewnętrznego NAS, zakup hostingu, koordynacja i obsługa księgową projektu; wniosek nr 33035: popularyzacja, druk i dystrybucja badań dotyczących tematów właściwych dla poszczególnych wydarzeń, koszty drukami, materiały promocyjne.

³⁰⁰ Edycje FIO i NOWEFIO: 2018, 2020, 2021, 2023.

³⁰¹ Uwagi organizacji do konkursów NIW-CRSO.

³⁰² NOWEFIO, edycja 2021.

³⁰³ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(25) z dnia 24 sierpnia 2023 r.

dobór najwyższej klasy specjalistów w danym obszarze tematycznym, w tym także o znaczeniu międzynarodowym.

NIK, nie oceniając ani nie deprecjonując wagi wydarzenia, podejmowanych tematów i ich możliwego znaczenia dla dyskursu publicznego, nie podziela udzielonych wyjaśnień, albowiem nie potwierdzają ich przytoczone powyżej opisy i argumenty. Nawet jeśli przyjąć, że Kongres podejmował aktualną tematykę, to eksperci oceny merytorycznej nie mieli możliwości jej ocenić, ponieważ nie była ona prezentowana we wnioskach o dofinansowanie, podobnie jak nazwiska prelegentów i gości mogących wchodzić w skład wskazanego przez Dyrektora NIW grona *najwyższej klasy specjalistów*.

W ocenie NIK treść udzielonych przez Dyrektora NIW wyjaśnień nie przedstawia jakichkolwiek argumentów mogących wyjaśnić podstawy dokonywanych ocen Fundacji Polska Wielki Projekt, jak również jakiegokolwiek wytłumaczenia rażącej niejednorodności podejścia w ocenie wniosków ww. Fundacji, regularnie otrzymującej dotacje z NIW, i ww. wniosku Stowarzyszenia na Rzecz Niepełnosprawnych, która nie uzyskała wsparcia NIW na *prowadzenie nieodpłatnego poradnictwa ogólnego i prawnego dla osób niepełnosprawnych i ich opiekunów lub obywateli*.

(akta kontroli str. 725 – plik 014; 8889-9002, 8899-8905, 6984)

16. Dyrektor NIW nie sporządził w terminie do dnia 31 marca 2022 r. cyklicznej ewaluacji *on-going* PROO, czym naruszył zapisy określone w Rozdziale 6.3 Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030³⁰⁴. Ponadto Dyrektor NIW nie przedstawił Radzie NIW, w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r., informacji o wynikach ewaluacji przeprowadzonych za rok 2021, co naruszało wymóg zawarty w art. 25 ust. 1 oraz ust. 4 uoniw. Z przekazanych³⁰⁵ przez Dyrektora NIW wyjaśnień wynika, że: *w okresach do 31 marca 2020 roku i do 31 marca 2022 roku przeprowadzono łącznie pięć badań ewaluacyjnych Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich spełniających założenia ewaluacji on-going*. NIK wskazuje jednak, że przekazane w trakcie kontroli raporty sporządzone na podstawie ww. badań obejmują lata 2019-2020 (4 raporty). *Raport z ewaluacji on-going wdrażania pierwszej fazy Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030* nie wskazuje zakresu czasowego objętego badaniem, natomiast zgodnie z informacją zamieszczoną na okładce, został on sporządzony w 2020 r. Dyrektor NIW wskazał również³⁰⁶, że: *w roku 2022 r. nie zostały przeprowadzone badania ewaluacyjne programów, które mogłyby zostać przekazane Radzie NIW w 2022 lub 2023 r.*

(akta kontroli str. 10853-11208, 11390-11396)

17. W okresie objętym kontrolą Dyrektor NIW zmieniał regulaminy PROO edycji 2023 i 2024 dotyczące składów paneli ekspertów, stwarzając wewnętrzne uregulowania formalnoprawne mogące spowodować naruszenie wymogów wynikających z § 14 ust. 2 RwfWRSO.

Zgodnie z § 14 ust. 2 RwfWRSO, w skład panelu ekspertów wchodzi nie mniej niż 1/5 ekspertów spośród wszystkich ekspertów oceniających wnioski pełne w drugim etapie konkursu. W regulaminach PROO edycja 2021 oraz edycja 2022 r. wskazano: *Do udziału w panelu ekspertów Dyrektor zaprasza nie mniej niż 1/5 spośród wszystkich ekspertów oceniających wnioski pełne*, w regulaminach edycji 2023 i 2024 wskazano: *Do udziału w panelu ekspertów Dyrektor zaprasza nie mniej niż 5 wyłonionych w drodze losowania spośród wszystkich ekspertów oceniających wnioski*.

Dyrektor NIW wyjaśnił³⁰⁷, że: *Przedmiotowa zmiana nie stoi w sprzeczności z zapisami Rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania zadań z zakresu wspierania rozwoju społeczeństwa*

³⁰⁴ Program przyjęty uchwałą Nr 104/2018 Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie przyjęcia programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pod nazwą Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO.

³⁰⁵ Pismem znak NIW.SKO.0810.26.2023(18) z dnia 24 lipca 2023 r.

³⁰⁶ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(25) z dnia 24 sierpnia 2023 r., pkt 12.

³⁰⁷ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(33) z dnia 12 września 2023 r.

obywatelskiego, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, gdyż pozwala na zaangażowanie większej liczby ekspertów do panelu niż minimalna liczba wymagana treścią rozporządzenia. Potwierdza to rozstrzygnięcie konkursu PROO w edycji z 2023 r., w którym w przypadku każdego z priorytetów, w skład panelu weszła co najmniej 1/5 ekspertów spośród wszystkich ekspertów oceniających wnioski pełne w drugim etapie konkursu.

W ocenie NIK liczbowe, a nie ułamkowe określenie składu panelu ekspertów w regulaminach PROO edycji 2023 i 2024 jest niezgodne z postanowieniami § 14 ust. 2 RwfWRSO. Choć w 2023 r. faktycznie powołana liczba ekspertów w skład panelu była zgodna z postanowieniami RwfRSO: priorytet 1a – 38 ekspertów spośród 177; priorytet 1b – 3 ekspertów spośród 4; priorytet 2a – 6 ekspertów spośród 19; priorytet 3 – 10 ekspertów spośród 25; priorytet 4 – 11 ekspertów spośród 24³⁰⁸, to jednak zapis regulaminu stwarzał możliwość powołania ich w liczbie niezgodnej z regulacją rozporządzenia, co choć nie nastąpiło, powinno być w całości wykluczone. W przypadku jednak priorytetu 1b liczba powyższa była niezgodna także z postanowieniami regulaminu. W ocenie NIK, w takiej sytuacji bardziej właściwym byłoby, by w przypadku priorytetu 1b w 2023 r. w skład panelu weszli wszyscy eksperci oceniający wnioski. Nadto, przy przyjętych przez NIW postanowieniach odnośnie składu paneli zasadnym by było, by wnioski oceniało co najmniej 25 ekspertów, wtedy możliwe by było zapewnienie później co najmniej pięcioosobowego składu panelu.

(akta kontroli str. 10278-10280, 10281-10284, 13045-13228, 13416-13516, 13606-13683)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działania Narodowego Instytutu Wolności w badanym okresie w zakresie wdrażania i realizacji programów rządowych PROO i NOWEFIO oraz przeprowadzania naborów wniosków w ramach tych programów i zawierania umów dotyczących finansowania i realizacji wybranych projektów.

W ramach badanych zagadnień w kontrolowanej działalności wystąpiły w tym obszarze liczne i istotne nieprawidłowości wskazujące na wadliwą organizację procesów oceny wniosków i wyłaniania beneficjentów uzyskujących dofinansowanie ze środków publicznych.

Niesformalizowanie w NIW procesu wyboru ekspertów merytorycznych do oceny poszczególnych wniosków powodowało brak transparentności stosowanych w tym zakresie przez NIW metod. Jednocześnie brak spójnej polityki NIW dotyczącej wyboru, przydzielania wniosków, podpisywania umów i zapewnienia bezstronności ekspertów oceny merytorycznej negatywnie oddziaływał na funkcjonowanie NIW w tym zakresie i przyczynił się do szeregu stanów nieprawidłowych, w których wnioski oceniali eksperci niecechujący się walorem bezstronności, czy też działający w sposób bezumowny.

NIK zidentyfikowała projekty, które zostały zakwalifikowane do dofinansowania pomimo niezyskania wystarczającej do tego oceny kryteriów merytorycznych. Stosowane w NIW niemierzalne i nieobiektywne kryteria ustalania list potęgowały dowolny sposób oceny wniosków przez komisje konkursowe i panele ekspertów, co było działaniem nielegalnym i nierzetelnym oraz nie pozwalało na zapewnienie, że wszystkie wyłonione projekty w jak największym stopniu odzwierciedlały cele PROO i NOWEFIO. W konsekwencji powyższego Dyrektor NIW stosował w ocenie wniosków złożonych w ramach programu NOWEFIO kryteria pozaustawowe, co było działaniem nielegalnym i nierzetelnym.

W zakresie oceny i wyboru wniosków, NIK zidentyfikowała mechanizm podnoszenia albo obniżania przez komisje konkursowe i panele ekspertów punktacji, określonych wnioskom, wynikającej z uprzednich ocen ekspertów. Z jednej strony następowało to w sposób arbitralny i nieudokumentowany (najczęściej z różnej wartości punktowej do jednolicie maksymalnej lub do progu punktowego), z drugiej zaś powodowało usunięcie poza listę projektów rekomendowanych do dofinansowania niektórych z nich, które po eksperckich ocenach merytorycznych znajdowały się na listach projektów rekomendowanych do dofinansowania,

³⁰⁸ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(10) z dnia 27 czerwca 2023 r.

czy też zmniejszenie kwot dotacji dla projektów dotychczas znajdujących się na listach. W ocenie NIK nawet, gdyby przyjąć konsekwentnie podnoszony przez Dyrektora NIW fakt, iż panel/komisja nie podnosi liczby punktów wnioskowi, a „ustala ich ocenę”, to zdaniem NIK podstawą do ustalenia jakiegokolwiek oceny wniosków musiały być obiektywne i mierzalne kryteria, a którymi to jedynymi kryteriami obowiązującymi w ramach konkursów PROO i NOWEFIO były kryteria określone w art. 30 ust. 4 uonw, które na tym etapie nie były stosowane.

Nieprawidłowości, które wystąpiły w kontrolowanej działalności, wskazały na istnienie dowolności w procesie podejmowania decyzji wyłaniających beneficjentów, którym zostały udzielone dotacje, lekceważenie dokumentowania tego procesu, zwłaszcza w konkursach realizowanych w ramach PROO, oraz na przypadki konfliktu interesów, co w połączeniu z brakiem opracowania i wdrożenia przez Dyrektora NIW skutecznego systemu, zapewniającego uniknięcie ryzyka powstawania konfliktu interesów, wskazuje na występowanie w kontrolowanej działalności obszarów zagrożonych występowaniem zjawisk korupcyjnych.

Również potencjał organizacyjny NIW był niewystarczający do rzetelnego i odpowiadającego wymogom legalności wdrażania programów PROO i NOWEFIO, co w szczególności dotyczyło zwłaszcza kontroli realizacji dofinansowanych projektów.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że w NIW nie powstał mechanizm pozwalający na diagnozowanie oraz uniknięcie ryzyka podwójnego finansowania realizacji tych samych zadań przez beneficjentów, w ramach programów NOWEFIO i PROO edycja 2021 i 2022. W ocenie NIK możliwe bowiem było uzyskanie dofinansowania na realizację tych samych działań z obu programów, a także różnych priorytetów w ramach tych programów, co – biorąc pod uwagę uzyskiwanie dofinansowania przez tych samych beneficjentów lub beneficjentów ze sobą powiązanych – stwarzało ryzyko powstawania podwójnego finansowania realizacji tych samych zadań.

OBSZAR

2. Rozliczanie, monitorowanie oraz kontrola projektów realizowanych przez beneficjentów.

Opis stanu faktycznego

Weryfikacja przez NIW procesów realizacji umów o dotacje przez beneficjentów oraz ich rozliczanie.

1. W zakresie raportowania postępów projektu i osiągnięcia jego okresowych celów (wskaźników) jedynym obowiązkiem beneficjenta było składanie corocznych sprawozdań częściowych (częstkowych) oraz sprawozdania końcowego z realizacji zadania (którego formuła była zdaniem NIK niewystarczająca, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Obowiązek sprawozdawczy dla beneficjentów projektów realizowanych w ramach konkursów PROO i NOWEFIO edycje 2021, 2022, 2023 był każdorazowo określany w umowie o dofinansowanie i regulaminie konkursu.

NIW akceptował sprawozdania końcowe, które nie zwieryły odniesienia do wykonania całości zadania, co było niezgodne z wymogiem zawartym w Regulaminie konkursu ogłoszonego w ramach PROO edycja 2020, edycja 2021³⁰⁹ i edycja 2022³¹⁰ oraz niezgodne z § 9 ust. 3 pkt 1 wzoru umowy o dofinansowanie stanowiącym załącznik do regulaminu PROO edycja 2020, 2021 i 2022, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 13070-13228, 13416-13516)

2. W ramach realizacji programów PROO i NOWEFIO edycje 2021 i 2022, z winy beneficjentów rozwiązano dwie umowy – jedną z powodu niezłożenia sprawozdania za rok 2022, drugą z powodu niez zaakceptowania sprawozdania częściowego za rok 2021. W jednym przypadku NIW odzyskał całość ustalonej kwoty zwrotu³¹¹, w drugim zaś kwota

³⁰⁹ Zgodnie z Regulaminem konkursu PROO 1a edycja 2021 rozdział 16.1 Ogólne zasady sprawozdawczości i rozliczania dotacji, str. 26: *Rozliczenie dotacji odbywa się w sposób częstkowy, na zakończenie każdego z okresów finansowania oraz w odniesieniu do całości zadania, po upływie okresu, na jaki została zawarta umowa.*

³¹⁰ Zgodnie z Regulaminem konkursu PROO edycja 2022 rozdział I. Zasady rozliczania dotacji podrozdział 1 ogólne zasady, str. 70: *Rozliczenie dotacji odbywa się w sposób częstkowy, na zakończenie każdego z okresów finansowania oraz w odniesieniu do całości zadania, po upływie okresu, na jaki została zawarta umowa.*

³¹¹ 41 848,64 zł.

zwrotu³¹² nie została odzyskana³¹³. Poza powyższymi przypadkami w wyniku czynności kontrolnych prowadzonych przez NIW w 2022 r. oraz w wyniku braku rozliczenia otrzymanej dotacji, Dyrektor NIW rozwiązał w dniu 15 listopada 2022 r. umowę³¹⁴ z Włocławskim Kurkowym Bractwem Strzeleckim, co zostało, wobec niezastosowania się przez Dyrektora NIW do wymogu zawartego w art. 169 ust. 6 ufp, szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 10748-10761, 11282-11319)

3. Bieżąca weryfikacja prawidłowego wykonywania obowiązków wynikających z umów o dofinansowanie odbywała się poprzez system wizyt monitorujących i konsultacji online. Wizyty monitorujące były przeprowadzane przez pracowników NIW, w większości opiekunów projektów, których dotyczył monitoring. Jak wyjaśnił³¹⁵ Dyrektor NIW, wizyty monitorujące dokonywane są wyłącznie w trakcie realizacji zadania i ich celem jest omówienie z beneficjentem umowy stanu realizacji zadania, zaprezentowanie przez beneficjenta (w miarę możliwości) osiągniętych już rezultatów zadania oraz omówienie trudności pojawiających się w trakcie realizacji umowy dotacyjnej. W latach 2021-2022 pracownicy NIW przeprowadzili 121 wizyt monitorujących u beneficjentów korzystających ze środków przyznanych z programów PROO (44) i NOWEFIO (77). W 2022 r. NIW dodatkowo wdrożył konsultacje online, w ramach których osoba prowadząca spotkanie miała odpowiadać na pytania zadawane przez beneficjenta oraz pomagać w rozwiązywaniu pojawiających się problemów³¹⁶. Odbyło się 68 takich spotkań, 19 dotyczyło zadań w ramach programu PROO, a 49 – NOWEFIO.

(akta kontroli str. 6859, 6979-6983)

Choć, jak zauważa NIK, monitoring to stała obserwacja i tym samym weryfikacja jakichś procesów lub zjawisk, to Dyrektor NIW wskazał w wyjaśnieniach³¹⁷, że: *celem wizyt monitorujących nie jest ustalenie nieprawidłowości i wyciągnięcie konsekwencji, a pomoc głównie mniejszym organizacjom o niewielkim doświadczeniu, m.in. w lepszym zrozumieniu celu programu, a także w realizacji zadań*. W informacji przesłanej jednemu z beneficjentów znalazło się z kolei stwierdzenie, że „założeniem wizyty monitorującej jest omówienie stanu realizacji zadania w celu zapewnienia pomocy i wyeliminowania potencjalnych nieprawidłowości na etapie realizacji projektu³¹⁸”. Zgodnie natomiast z wyjaśnieniami złożonymi przez Przemysława Zawadę, Zastępcę Kierownika Biura Programów Horyzontalnych³¹⁹, monitoring to rodzaj oględzin na miejscu przeprowadzanych tak, *żeby jednostka nie czuła się kontrolowana, a do monitoringu dobieramy losowo, starając się jakoś to wyważyć*.

Procedura przeprowadzenia wizyty monitorującej określała przede wszystkim techniczne aspekty prowadzenia przez pracownika NIW takich czynności, zobowiązywała go także do przygotowania karty monitoringu^{320,321}, a kierownika biura do jej weryfikacji i zatwierdzenia. Pozwalała jednocześnie, w razie konieczności, opiekunowi projektu na pozyskiwanie od wizytowanego beneficjenta wyjaśnień i uzupełnień.

Na podstawie przeanalizowanej dokumentacji (wzorów kart monitoringu i kart konsultacji) NIK nie może potwierdzić wskazań Dyrektora NIW jakoby wizyty monitorujące i spotkania online (czego odzwierciedleniem są karty procesów) służyły pomocą beneficjentom, gdyż brak było

³¹² 134 960 zł.

³¹³ Dyrektor NIW poinformował w piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(4) z dnia 30 maja 2023 r., że rozwiązanie umowy nastąpiło 16 maja 2023 r. i trwają przygotowania do wszczęcia postępowania administracyjnego.

³¹⁴ Umowa nr 44/PROO/1a/2020 na realizację projektu Cykl szkoleń i turniejów strzeleckich oraz stworzenie bazy rozwojowej (siedziby) dającej podstawy poszerzenia działalności Włocławskiego Kurkowego Bractwa Strzeleckiego.

³¹⁵ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(7) z dnia 12 czerwca 2023 r.

³¹⁶ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(7) z dnia 12 czerwca 2023 r.

³¹⁷ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(7) z dnia 12 czerwca 2023 r.

³¹⁸ Korespondencja za pośrednictwem poczty elektronicznej z dnia 20 października 2022 r. dotycząca wizyty monitorującej projekt z umowy nr 6/PROO/4.2022 Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju i Promocji Podkarpacia „Pro Carpathia”.

³¹⁹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 6 czerwca 2023 r.

³²⁰ Wzór karty monitoringu stanowił załącznik do Procedury przeprowadzenia wizyty monitorującej.

³²¹ Karta monitoringu odnosiła się do: zgodności działań z harmonogramem, ich rezultatów, gospodarowania budżetem, zarządzaniem realizacją zaplanowanych działań, promocji. Zawierała również opinię wnioskodawcy oraz wnioski i uwagi monitorującego skierowane nie do beneficjenta, a głównie do NIW jako zatwierdzającego kartę.

w nich wskazówek dla beneficjentów lub odpowiedzi na ich pytania i wątpliwości. Miały one natomiast dla NIW charakter informacyjno-dokumentacyjny.

Dodatkową formą weryfikacji prawidłowego wykonywania obowiązków wynikających z umów o dofinansowanie były wprowadzone w 2022 r. konsultacje online. NIW nie przedłożył NIK procedury, czy opisu sposobu ich prowadzenia, natomiast Dyrektor NIW wyjaśnił³²², że: *osoba prowadząca spotkanie odpowiadała na pytania zadawane przez beneficjenta oraz pomagała w rozwiązaniu pojawiających się problemów*. Takiej definicji konsultacji online nie odzwierciedlał jednak wzór karty konsultacji, w której wylistowano pytania pracownika NIW do beneficjenta, dotyczące obszarów działania, rezultatów, promocji i finansów, a nie beneficjenta do pracownika NIW. Karta konsultacji przewidywała wyłącznie odpowiedzi „tak” lub „nie” i była uzupełniona uwagami i sugestiami.

(akta kontroli str. 6859, 6976-6978)

4. Dyrektor NIW nie doprowadził do ukształtowania w umowach zawieranych z beneficjentami zasad konkurencyjnego i przejrzystego wyboru wykonawców dostaw i usług finansowanych ze środków publicznych pochodzących z dotacji, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Dyrektor NIW nie przekazywał beneficjentom w powyższym zakresie żadnych wskazówek i wytycznych oraz nie weryfikował i nie kontrolował działań beneficjentów w ww. zakresie, a umieszczane w treści umów o dofinansowanie zobowiązania beneficjentów do stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych³²³ miały, w ocenie NIK, charakter wyłącznie techniczny i nie niosły za sobą żadnego skutku.

NIK zauważa również problematykę związaną z nabywaniem nieruchomości ze środków pochodzących z NIW, w tym brak w kontrolowanej jednostce wykazu nieruchomości nabywanych przez beneficjentów. Dyrektor NIW wyjaśnił³²⁴, że: *NIW-CRSO nie prowadzi zestawień dotyczących różnych kategorii przeznaczenia środków w ramach udzielanych dotacji (takich jak np. zakup nieruchomości, zakup sprzętu, remont itd.). Działanie takie nie posiada merytorycznego uzasadnienia, a ma charakter jedynie statystyczny. W związku z dużą liczbą przyznawanych dotacji w ramach programów, prowadzenie dodatkowej statystyki stanowiłoby nieracjonalne gospodarowanie czasem pracy pracowników zatrudnionych w NIW-CRSO. Budżety wniosków każdorazowo oceniane są na etapie oceny merytorycznej, a następnie wszystkie koszty analizowane są pod kątem celowości i racjonalności na etapie negocjacji i zawierania umowy (lub jej aneksowania – w przypadku zmian)*^{325,326}.

Nabywanie nieruchomości zostało dopuszczone ramach Programu Rozwój Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 priorytet 1a. Dotacje w ramach tego programu udzielane były na podstawie art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e ufp, zgodnie z którym dotacje celowe są przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym. Zgodnie z § 14 ust. 1 wzorów umowy PROO 1a, stanowiących załączniki do regulaminów PROO dla tego priorytetu w edycji 2021 i 2022³²⁷, beneficjent zobowiązywał się do niezbywania związanych z realizacją zadania rzeczy zakupionych na swoją rzecz za środki pochodzące z dotacji przez okres 5 lat od dnia dokonania zakupu. Zapisano również, że z ważnych przyczyn NIW-CRSO może wyrazić zgodę na zbycie rzeczy przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 1, pod warunkiem, że beneficjent zobowiąże się przeznaczyć środki pozyskane ze zbycia rzeczy na realizację celów statutowych (§ 14 ust. 2 ww. wzoru umowy). NIK akcentuje jednak, że we wzorach umów brak było postanowień zabezpieczających przed zbyciem nieruchomości po upływie 5 lat (także w drodze czynności

³²² W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(7) z dnia 12 czerwca 2023 r.

³²³ W zawieranych przez NIW umowach, w części dotyczącej postanowień końcowych, zamieszczone były postanowienia, zgodnie z którymi *W odniesieniu do niniejszej umowy mają zastosowanie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności przepisy (...) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 (...), a w umowach zawieranych po 1 stycznia 2021 r. przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.)*.

³²⁴ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(18) z dnia 24 lipca 2023 r., pkt 23.

³²⁵ Dalej w tym samym piśmie wyjaśnił również, że: *Koszt zlecenia przeprowadzenia analizy ilościowej dokumentacji projektowej zadań dofinansowanych w ramach Rządowych Programów PROO oraz NOWEFIO w latach 2021-2023 szacunkowo wyniósłby kilkadziesiąt tysięcy złotych, a czas realizacji takiego zadania – kilka miesięcy*.

³²⁶ Wyjaśnieniom tym przeczą m.in. ustalenia kontroli opisane w częściach dotyczących zakupu nieruchomości przez Fundację Instytut Poznański.

³²⁷ Tożsame postanowienia zawierała treść § 14 wzoru umowy PROO 1a, stanowiącego załącznik do Regulaminu PROO dla tego priorytetu w edycji 2020.

nieodpłatnej), czy regulacji nakładającej na beneficjentów obowiązek przeznaczenia środków pozyskanych ze zbycia nieruchomości na cele statutowe lub ich zwrotu do instytucji udzielającej dotacji, a Dyrektor NIW nie posiadał wiedzy³²⁸, czy i ile wniosków o zbycie rzeczy wpłynęło do NIW i jak zostały rozpatrzone.

Brak regulacji prawnych w powyższym zakresie spowodował ryzyko uzyskania przez beneficjentów dofinansowania na nabycie nieruchomości, a następnie, po upływie pięcioletniego terminu, jej nieodpłatnego zbycia, sprzedaży w cenie niższej niż cena nabycia, czy jej wykorzystywanie na cele inne niż określone w umowie z NIW.

W ww. zakresie NIK zidentyfikowała nieprawidłowości, które zostały szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 13098-13130, 13131-13228)

5. W okresie objętym kontrolą beneficjenci konkursów PROO i NOWEFIO edycje 2021 i 2022 mogli występować o podpisanie aneksów do umowy o wsparcie. W regulaminach ww. konkursów każdorazowo określano zasady zmiany treści umowy, gdzie precyzowano jakie zmiany wymagają formy aneksu, jakie akceptacji, a jakie jedynie poinformowania NIW. W konkursach PROO edycja 2021 dla każdego priorytetu określono osobno, podobne zasady, w PROO edycja 2022 ustalono jednolity dla wszystkich priorytetów zakres dopuszczalnych zmian w zadaniu. W regulaminie konkursów NOWEFIO edycja 2021 określono osobno zasady dokonywania zmian w kosztorysie oraz treści umowy, zaś w regulaminie konkursu NOWEFIO edycja 2022 zasady te zostały opisane w jednym rozdziale: *Dopuszczalność zmian w projekcie*. Do zmian, które wymagały formy aneksu należały w PROO m.in.: wprowadzenie nowej pozycji do budżetu³²⁹, zmiana terminu realizacji zadania³³⁰, zmiana wysokości wskaźników docelowych zadania. Zmiana numeru rachunku bankowego w edycji 2021 wymagała formy aneksu tylko dla priorytetu 1a, w edycji 2022 wprowadzono taki obowiązek dla wszystkich priorytetów. W konkursach NOWEFIO formy aneksu wymagały: zmiana terminu realizacji zadania, wprowadzenie nowej pozycji do kosztorysu, obniżenie środków własnych, zamiana środków własnych finansowych na środki własne niefinansowe.

Beneficjenci mieli obowiązek składania do NIW wniosków o zawarcie aneksu do umowy nie później niż na miesiąc przed końcem roku kalendarzowego lub końcem realizacji finansowanego zadania³³¹.

W regulaminach programu PROO edycja 2021 przewidziano trzy sposoby wprowadzania zmian, tj. zmiany wymagające zgłoszenia do NIW, wymagające zgłoszenia i akceptacji oraz zgłoszenia i formy aneksu, w późniejszych edycjach zmiany mogły być wprowadzane jedynie na zgłoszenie lub na zgłoszenie i następnie w formie aneksu, nadto, zastrzeżono, że wszystkie pozostałe zmiany wymagają uzgodnienia z NIW, a w przypadku zmian treści umowy – zawarcia aneksu.

W regulaminach NOWEFIO możliwości modyfikacji były zmieniane co edycję – w 2021 r.: zgłoszenie, zgłoszenie i akceptacja, zgłoszenie i aneks; w 2022 r.: zmiany bez konieczności informowania, zgłoszenie, zgłoszenie i aneks; w 2023 i 2024 r.: zmiany bez konieczności informowania, zgłoszenie i akceptacja, zgłoszenie i aneks.

(akta kontroli str. 13045-13683)

Szczegółowemu badaniu poddano 36 projektów realizowanych w ramach programów rządowych FIO, NOWEFIO i PROO przez 10 podmiotów³³². W przypadku 33 projektów, w trakcie ich realizacji wprowadzano modyfikacje w treści wniosków lub umów. Zidentyfikowano przypadek, w którym o zmiany wnioskowano jeszcze przed podpisaniem umowy³³³. Łącznie zawarto 30 aneksów, z czego 12 (40%) w grudniu, czyli zwykle na koniec

³²⁸ W piśmie znak NIW.SKO.0810.27.2023(53) z dnia 24 listopada 2023 r. Dyrektor NIW poinformował, że: *NIW-CRSO nie prowadzi rejestru wystąpień beneficjentów do NIW-CRSO o zgodę na zbycie środków zakupionych z dotacji, ani rejestru udzielonych w tym obszarze zgód.*

³²⁹ Wszystkie priorytety za wyjątkiem 1b.

³³⁰ Wszystkie priorytety.

³³¹ Zgodnie z art. 151 ust. 2 pkt 3 upf, termin wykorzystania dotacji nie może być dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego.

³³² Zestawienie, akta kontroli str. 12992-13000.

³³³ Wniosek nr 47111: Notatka służbowa z 23 września 2022 r. (przed zawarciem umowy) w sprawie aktualizacji oferty realizacji zadania złożonej przez Fundację Instytut Poznański pn. *Rozwój nowego Poznania* sporządzona przez [osoba_24]. Według

terminu dopuszczonego regulaminem (terminu realizacji zadania). W ocenie NIK przybierały one wówczas formę aneksów tzw. *czyszczących*, mających dostosować (*post factum*) realnie poniesione wydatki czy osiągnięte wskaźniki do zapisów wniosku³³⁴. NIW miał świadomość składania przez beneficjentów tego typu aneksów. Kierownik Biura Programów Horizontalnych wyjaśnił³³⁵: *Analizujemy każdorazowo. Opiekun projektu robi to przede wszystkim w kontekście rezultatu i celów wniosku. To jest indywidualne podejście, w zakresie merytorycznym i pracownik rekomenduje mi, a ja Dyrektorowi. Czasami zdarza się, że zmian nie akceptujemy, wtedy piszemy notatkę i decyzję podejmuje Dyrektor NIW. Na przykład aneksy składane na koniec roku, „czyszczące” wnioski. Bywały też niezaakceptowane zmiany w wydatkach osobowych pod koniec projektu. Nie prowadzimy rejestru przyjętych, odrzuconych wniosków o aneks. [...] Zdarza się, że organizacje ponoszą koszty, a później zmieniają wniosek, żeby wyczyścić projekt, ale jeśli my jednak nie wyrazimy zgody to wtedy ponosi związane z tym ryzyko. Są przypadki, że aneks jest podpisywany w ostatnich dniach grudnia. Zdajemy sobie sprawę z tego, że są to tzw. aneksy czyszczące. Nie zawsze udaje się takie aneksy przeprocedować w terminie w związku z brakiem dokumentów niezbędnych do podpisania aneksów. NIW był zobligowany do pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia w sytuacji uchybienia terminu³³⁶, w edycji z 2022 r. miał prawo do pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia³³⁷. Dyrektor NIW wyjaśnił³³⁸: *celem nadrzędnym jest realizacja celów Programu, w sytuacjach, gdy organizacja zgłosiła zmiany wymagające sporządzenia aneksu z uchybieniem terminu 30 dni przed zakończeniem realizacji zadania, a możliwe i realne było przeprowadzenie procedury aneksowania i podpisania aneksu przed zakończeniem realizacji zadania, mając na uwadze realizację celów Programu oraz interes publiczny, wyrażana była zgoda na sporządzenie aneksów do umów. Jednocześnie, każdorazowo takie przypadki były indywidualnie rozpatrywane i analizowane.**

W pięciu przypadkach aneks zawarto pomimo niezłożenia wniosku o aneks (lub wystąpiła sytuacja braku przekazania NIK takiego wniosku w toku czynności kontrolnych), najczęściej na podstawie informacji przesłanej NIW pocztą elektroniczną.

(akta kontroli str. 9217-9273, 10285-10294, 11325-11350, 11365-11372, 12992-13000)

Każdorazowo dokonanie zmiany w formie aneksu wymagało zgody Dyrektora NIW, który faktycznie upoważnił do tej czynności Kierownika Biura Programów Horizontalnych, co zdaniem NIK mogło negatywnie wpływać na wiedzę kierownictwa NIW – Dyrektora i zastępów dyrektora o procesie realizacji wniosków. Na przestrzeni lat realizacji PROO i NOWEFIO często modyfikowano katalogi dopuszczalnych zmian, co zdaniem NIK mogło być też przyczyną pomyłek pracowników NIW w stosowaniu poszczególnych katalogów (co zostało szerzej opisane w dalszej części *Wystąpienia pokontrolnego*), jak na przykład procentowe czy kwotowe dopuszczalne limity możliwych przesunięć między pozycjami budżetowymi.

W badanych projektach zmiany wprowadzano, z kilkoma wyjątkami, zgodnie z regulaminem, tj. do kategorii zmian stosowano odpowiednią formę prawną. Występowały przypadki^{339,340},

notatki w trakcie weryfikacji wprowadzonych przez Organizację zmian stwierdzono, że dodano nowe działanie oraz znacznie zmieniono kosztorys realizacji zadania. Dodano działanie pn. *Inauguracja Centrum Analiz Instytutu Poznańskiego* oraz pozycję budżetową dotyczącą wydarzenia na kwotę 35 000,00 zł. Oferent zmianę uzasadniał chęcią dotarcia do szerokiego grona odbiorców i zapoznania z ofertą. Osoba sporządzająca notatkę rekomendowała akceptację wprowadzonych zmian. Zgoda została wyrażona przez Przemysława Jaśkiewicza, Zastępcę Dyrektora NIW w dniu 26 września 2022 r. W dniu 10 października 2022 r. podpisano umowę, do której załącznik stanowi wniosek ze zmianą.

³³⁴ NIK wskazuje, że tylko dwa spośród 12 aneksów z grudnia nie dotyczyły przesunięć pomiędzy pozycjami budżetowymi.

³³⁵ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień KST.411.1.1.2023.7.MH z dnia 27 lipca 2023 r.

³³⁶ § 2 ust. 6 Ramowego wzoru umowy wieloletniej (załącznik nr 6 do regulaminu NOWEFIO z 2021 i 2023 r., załącznik nr 8 do regulaminu NOWEFIO z 2024 r.) stanowi *W przypadku uchybienia terminu, o którym mowa w ust. 4, Zleceniodawca pozostawia wniosek bez rozpatrzenia. Wprowadzenie wnioskowanych przez Zleceniobiorcę zmian jest uzależnione od wyrażenia na nie zgody przez Zleceniodawcę.*

³³⁷ § 2 ust. 6 Ramowego wzoru umowy wieloletniej (załącznik nr 6 do regulaminu NOWEFIO z 2022 r.): *W przypadku uchybienia terminu, o którym mowa w ust. 4, Zleceniodawca zastrzega sobie prawo do pozostawienia zgłoszonej prośby bez rozpatrzenia. Wprowadzenie wnioskowanych przez Zleceniobiorcę zmian jest uzależnione od wyrażenia na nie zgody przez Zleceniodawcę.*

³³⁸ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(35) z dnia 15 września 2023 r.

³³⁹ Wniosek nr 12233: Fundacja Scytia realizując projekt *Razem dla kultury w Lublinie* w sprawozdaniach wykazywała realizację wskaźnika nr 14 *Bilans przychodów fundacji* w wartości 10-krotnie mniejszej niż założono. W uwagach informowała, że był to błąd we wniosku. O zmianę wnosiła poprzez SOD dopiero w dniu 9 listopada 2021 r., czyli po dwóch latach od podpisania umowy.

³⁴⁰ Wniosek nr 13361: Fundacja Scytia realizując projekt *Teatr bez Maski – przestrzeń inspiracji artystycznej Lublina* wprowadziła zmiany, które zostały ujawnione dopiero na etapie złożenia sprawozdania w dniu 5 stycznia 2021 r. Wcześniej NIW nie był informowany o modyfikacjach i Beneficjent nie miał na nie zgody. Beneficjent składał dodatkowe wyjaśnienia

w których mimo zachowania wymaganej formy, stwierdzono wprowadzenie zmian, które miały znaczenie dla podstaw samych projektów, istotnie modyfikując założenia merytoryczne. Wątpliwości NIK budzi brak zapewnienia procedury ponownej oceny eksperckiej, w przypadku zasadniczych zmian merytorycznych, które mogłyby mieć wpływ na pierwotną ocenę wniosku i przyznanie dofinansowania, a także realizacji budżetu w stopniu znacząco odbiegającym od pierwotnych założeń, bądź w kwotach istotnie mniejszych³⁴¹. Wydaje się to, zdaniem NIK, tym bardziej istotne, że z przekazanej NIK dokumentacji nie wynika, aby NIW jakkolwiek analizował wnioski o zawarcie aneksów i zmiany pod kątem merytorycznym, a więc faktyczne i potencjalne skutki dla realizacji projektów i samej organizacji³⁴², a jedynie weryfikował ich prawno-organizacyjną dopuszczalność i zgodność z regulaminem, czego dowodem są liczne, odrębne notatki pracowników NIW stwierdzające tego typu poprawność.

(akta kontroli str. 2828-3116, 3626-3936, 7160-7317, 7403-7828)

Na transparentność procesu wprowadzania zmian negatywny, zdaniem NIK, wpływ miał brak zapewnienia ścieżki audytu – nie oznaczano dokumentów datami (w szczególności wniosków i zgód na zmiany), błędnie numerowano aneksy, w przypadku zgłoszeń pocztą elektroniczną nie wymagano złożenia wniosku o aneks poprzez SOD³⁴³.

(akta kontroli str. 973-1292)

Zidentyfikowano i opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* przypadek³⁴⁴, w którym pomimo niepoinformowania NIW o zmianach wprowadzonych we wniosku, w tym takich, które wymagały zastosowania formy aneksu, późniejsze sprawozdanie z realizacji projektu zostało zatwierdzone.

(akta kontroli str. 7160-7317)

W przypadku braku konieczności podpisywania aneksu beneficjenci występowali do NIW za pośrednictwem poczty elektronicznej (mailowo) z prośbą o akceptację zmian³⁴⁵. W badanej próbie nie stwierdzono przypadku, w którym prośba o zmianę wniosku nie została zaakceptowana przez NIW.

W jednym przypadku³⁴⁶ stwierdzono, że NIW zaakceptował dokonane przez beneficjenta zmiany w budżecie projektu na etapie sprawozdania częściowego, pomimo, że ten nie dokonał ich wcześniejszego zgłoszenia i nie uzyskał akceptacji NIW, do czego był zobowiązany na podstawie rozdziału 14. Regulaminu konkursu³⁴⁷. Co więcej pracownik NIW stwierdził, a Dyrektor NIW zaakceptował opisaną nieprawidłowość, wyjaśniając: *Ponieważ jednak przesunięcia nie przekraczają 20%, rekomenduję ich akceptację*, co w ocenie NIK nie miało swojego uzasadnienia ani podstaw w dokumentach konkursowych, czy umowie o dofinansowanie zawartej pomiędzy NIW a beneficjentem. Wezwany przez NIK do

w dniach 17 lutego 2021 r., 4 marca 2021 r., 12 maja 2021 r., 26 sierpnia 2021 r. W projekcie zmieniono zakres poszczególnych działań bez zgody NIW – działanie 3.: zmieniono formę happeningów; działanie 4. i działanie 5.: przeprowadzono improwizację w innej formie niż przewidywał to wniosek; zwiększono kwotę w kategorii I.B, co stanowiło dotację wydatkowaną niezgodnie z przeznaczeniem. Według wyjaśnień Dyrektora NIW w piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(36) z dnia 25 września 2023 r.: *Realizatorzy projektów złożonych przed wybuchem pandemii (oferta złożona została 2019-12-23) zmuszeni byli do realizacji zadań w nadzwyczajnych warunkach, w związku czym modyfikacje realizowanych działań w związku z trwającą w ówczesnym czasie pandemią jest czymś całkowicie zrozumiałym. Zgodnie z Regulaminem konkursu, organizacja powinna zwrócić się do NIW-CRSO o wyrażenie zgody na wprowadzone w projekcie modyfikacje, jednakże po analizie merytorycznej sprawozdania oraz uzupełnień ustalono, iż wprowadzone modyfikacje nie spowodowały zmiany przeznaczenia merytorycznego dotacji, cele zadania, a także cele Programu zostały osiągnięte.*

³⁴¹ Wniosek nr 21708.

³⁴² Np. wniosek nr 20853: w notatce w sprawie akceptacji sprawozdania częściowego [...] sporządzonej w dniu 22 stycznia 2021 r. przez [osoba_25] wskazano, że stosownie do Regulaminu rekomendowane jest przedstawienie NIW Wieloletniego, kompleksowego programu utworzenia i budowania kapitału żelaznego w ciągu 12 miesięcy od daty podpisania umowy, nadto, wynika z niej, że: *organizacja wyjaśniła, że w pierwszym roku realizacji zadania publicznego zaplanowała jedynie działania koncepcyjne związane z researchem oraz wypracowanie spójnej wizji tworzenia strategii*". Sporządzający notatkę rekomenduje akceptację sprawozdania częściowego z realizacji zadania publicznego oraz wyrażenie zgody na dołączenie Programu utworzenia Kapitału Żelaznego do kolejnego sprawozdania częściowego, tj. za 2021 rok. Zgoda została wyrażona pisemnie na notatce przez Wojciecha Kaczmarczyka, Dyrektora NIW, 26 stycznia 2021 r.

³⁴³ Np. wniosek nr 35785.

³⁴⁴ Projekt pn.: *Teatr bez Maski – przestrzeń inspiracji artystycznej Lublina*, beneficjenta Fundacja Scytia.

³⁴⁵ Wniosek nr 20122 mail z dnia 14 grudnia 2021 r., wniosek 20122 pismo z akceptacją z 29 stycznia 2021 r.

³⁴⁶ Wniosek nr 20122 pismo z dnia 25 lutego 2021 r. oraz analiza pracownika NIW zaakceptowana przez Dyrektora NIW dnia 13 lub dnia 19 marca 2021 r.

³⁴⁷ Priorytet 4. *Rozwój instytucjonalny think tanków obywatelskich*. Edycja 2020. Regulamin konkursu.

udzielenia wyjaśnień, Dyrektor NIW w swoich wyjaśnieniach³⁴⁸ nie odniósł się merytorycznie do powyższych kwestii.

(akta kontroli str. 9897-10013, 9920-9921, 11385-11396)

W innym przypadku³⁴⁹ NIW zaakceptował dokonanie przez beneficjenta zmiany polegającej na tym, że na realizację jednego z działań³⁵⁰ beneficjent wydatkował 37 024 zł zamiast zaplanowanych 17 220 zł, choć nie uzyskał akceptacji pisemnego lub mailowego zgłoszenia do NIW, do czego był zobowiązany na podstawie rozdziału 15 Regulaminu konkursu³⁵¹. Dyrektor NIW wyjaśnił³⁵², że beneficjent *złożył stosowne wyjaśnienia do sprawozdania częściowego złożonego w NIW-CRSO w dniu 18 stycznia 2022 r., w zakresie dokonanych przesunięć w budżecie zadania. Beneficjent wyjaśnił, że zmiany wynikały z większego, niż zaplanowano zainteresowania działaniami warsztatowymi. Z uwagi na brak realizacji części działań lub ich realizację w ograniczonym zakresie możliwe było dokonanie powyższych przesunięć.* NIK wskazuje przy tym, że to NIW zażądał³⁵³ od beneficjenta złożenia wyjaśnień w kwestii dokonanych przesunięć między pozycjami budżetowymi, błędnie wskazując, że zgodnie z Regulaminem konkursu w przypadku przesunięć poniżej 20 000,00 zł Beneficjent jest zobligowany wyjaśnić potrzebę zmian w sprawozdaniu z realizacji zadania. Powyższy zapis znalazł się bowiem w regulaminie konkursu na 2022 r. nie zaś na rok 2021. Dyrektor NIW wyjaśnił³⁵⁴, że: *W przypadku zapisu dotyczącego „przesunięć środków poniżej 20 000,00 zł” należy wyjaśnić, że wskazana informacja nie odnosi się do Regulaminu konkursu PROO 1a, edycja 2021. Zapis ten jest spójny, z wytycznymi wskazanymi w Regulaminie PROO 1a, edycja 2022³⁵⁵, gdyż oba zapisy obligują beneficjenta do opisanie dokonanych zmian w sprawozdaniu z realizacji zadania za dany rok.* Choć istotnie oba zapisy regulaminowe obligują beneficjenta do opisanie dokonanych zmian w sprawozdaniu, to nie zmienia to, zdaniem NIK, faktu, że brak jest dowodów na to, że beneficjent wywiązał się z obowiązku uzyskania akceptacji dla pisemnego lub mailowego zgłoszenia zmiany do NIW, zaś NIW nie tylko nie podjął żadnych działań z tym związanych, ale równocześnie błędnie poinformował beneficjenta o jego obowiązkach. W świetle powyższego, złożone przez beneficjenta *post factum* wyjaśnienia, nie mogą być, w ocenie NIK, traktowane jako zgodne z regulaminem konkursu.

(akta kontroli str. 10014-10277, 11438-11444)

Zdaniem NIK powyższe przypadki wskazują, że opisane w innej części niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego* rokoczne, mimo że nieznaczne, zmiany regulaminów konkursów skutkowały błędną ich identyfikacją i interpretacją przez pracowników NIW.

NIW dokonywał oceny zasadności wniosków o aneks składanych przez beneficjenta poprzez SOD oraz drogą mailową, ale w większości przypadków ograniczały się one do odręcznego opisanie charakteru zmiany, spełnienia ewentualnych kryteriów formalnych i rekomendacji jej akceptacji³⁵⁶, nie nosiły natomiast śladów merytorycznej analizy skutków zmiany, jakie może ona wywołać dla realizacji projektu, ani jakie korzyści dla organizacji, czy szerzej społeczeństwa obywatelskiego przyniesie np. zakup przez podmiot prywatny nieruchomości ze środków publicznych, co stanowiło przedmiot jednego z aneksów.

Dyrektor NIW podpisał bowiem, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, aneks do umowy³⁵⁷, w ramach którego zaplanowano zakup nieruchomości. Beneficjent Fundacja Instytut Poznański wskazał, że: *generalnie uzasadnieniem aneksu jest pojawienie się nowych okoliczności w obrębie realizowanego projektu, w tym możliwości zakupu (dzięki pozyskaniu dotacji z Instytutu Dziedzictwa Myśli Narodowej) nieruchomości na własność Instytutu.* Co więcej, beneficjent jasno wskazywał, że: *koszty wokół zakupu nieruchomości (w tym np. opłacenie kosztów notarialnych, usługi rzeczoznawcy, wykonanie*

³⁴⁸ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(25) z dnia 24 sierpnia 2023 r., pkt 6.

³⁴⁹ Wniosek nr 37755 beneficjenta Stowarzyszenie Matecznik Pomocniczości i Dobroci.

³⁵⁰ *Misyjny aspekt realizacji projektu pomocy postCovidowej wobec społeczności lokalnej: zerwanie więzi społecznych-faza 1.*

³⁵¹ Priorytet 1a. *Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego.* Edycja 2021. Regulamin konkursu, str. 25.

³⁵² W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(22) z dnia 27 lipca 2023 r.

³⁵³ Wiadomość mailowa z dnia 26 stycznia 2022 r.

³⁵⁴ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(22) z dnia 27 lipca 2023 r.

³⁵⁵ W piśmie Dyrektora NIW błędnie wskazano w tym miejscu rok 2021.

³⁵⁶ W żadnym z przeanalizowanych przypadków NIK nie spotkał się z sytuacją odmowy, braku zgody na zawarcie aneksu.

³⁵⁷ Na podstawie wniosku złożonego w ramach projektu *Instytut jeszcze bardziej Poznański* beneficjenta Fundacja Instytut Poznański.

operatu szacunkowego itd.) – wszystkie te koszty nie są kwalifikowane z dotacji pozyskanej od Instytutu Dziedzictwa Myśli Narodowej, więc konieczne jest opłacenie ich z innego źródła. Jednocześnie wniosek o aneks nie zawierał najmniejszego choćby uzasadnienia, jaki wpływ na działalność misyjną Fundacji Instytut Poznański będzie miał zakup nieruchomości, a także czy i w jaki sposób będzie wspierał cele programu³⁵⁸, tym bardziej, że żadne z pozostałych działań (innych niż zakup nieruchomości) przewidzianych do realizacji w ramach aneksowanej umowy, nie przewidywało bezpośredniego wykorzystania nieruchomości – np. jako miejsca szkoleń, punktu poradnictwa czy sali rehabilitacyjnej.

(akta kontroli str. 11382-11383)

6. Dokumentem regulującym zasady przeprowadzania kontroli realizacji dofinansowanych projektów było w okresie objętym kontrolą zarządzenie nr 2/09/2021 Dyrektora NIW-CRSO z dnia 14 września 2021 r. w sprawie zasad i trybu postępowania kontrolnego prowadzonego przez NIW-CRSO³⁵⁹.

(akta kontroli str. 13733-13755)

Dyrektor NIW wyjaśnił³⁶⁰, że przed wejściem w życie ww. przepisów kontrole były prowadzone na podstawie art. 17 udpp, zgodnie z którym organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, a także, że ogólne zasady [...] kontroli zostały określone w zawieranych z beneficjentami umowach (zgodnych z ramowym wzorem umowy, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań. Według przekazanego przez NIW zestawienia, w 2021 r. (od dnia 29 września do dnia 21 grudnia 2021 r.) przeprowadzono łącznie dziewięć kontroli projektów realizowanych w ramach programów FIO, NOWEFIO i PROO – siedem planowych (z których żadna nie stwierdziła nieprawidłowości) oraz dwie doraźne (w obu stwierdzono nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 12839-12885)

W NIW sporządzono Roczny Plan Kontroli na lata 2022 i 2023, w których zaplanowano przeprowadzenie odpowiednio 47 i 60 kontroli (spośród których 15 jako kontrole niewykonane w 2022 r., co do których zweryfikowano i potwierdzono potrzebę kontroli). W 2022 r., zgodnie ze Sprawozdaniem z realizacji Rocznego Planu Kontroli za rok 2022, zrealizowano w całości 33 kontrole^{361,362}, spośród których 28 zakończyło się bez wydania zaleceń pokontrolnych. NIK zwraca w tym miejscu uwagę, że w samym tylko 2021 r. NIW zawarł, w ramach programów PROO i NOWEFIO, łącznie 1 024 umowy o dofinansowanie. Nieprawidłowości finansowe w wyniku kontroli przeprowadzonych przez NIW w 2022 r. zidentyfikowano w przypadku trzech projektów³⁶³, na kwotę odpowiednio: 418,12 zł, 180,5 zł i 507 zł, co do których NIW zalecił beneficjentom dokonanie zwrotu części dotacji zakwalifikowanej w toku kontroli jako wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem w ciągu 14 dni od dnia otrzymania sprawozdania z kontroli. W dwóch przypadkach stwierdzenia braku obowiązkowych zapisów dotyczących możliwych sposobów płatności w regulaminie udzielania przez beneficjenta mikrograntów³⁶⁴ NIW zalecił ich umieszczenie.

(akta kontroli str. 10811-10828)

Wśród głównych wskazań/przyczyn do kontroli danego projektu wymienionych w Rocznym Planie Kontroli – rok 2023 w 24 przypadkach wskazano losowanie, zaś w 15 wskazanie przez Kierownika komórki merytorycznej na podstawie wew. analizy Biura w zakresie ryzyka wskazanego przez opiekuna projektu i na podstawie bieżącej współpracy z beneficjentem.

³⁵⁸ Głównym celem Programu było wsparcie rozwoju instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenie udziału tych organizacji w życiu publicznym i upowszechnianiu demokratycznych norm obywatelskości. Cele szczegółowe Programu to: 1. wzrost zaangażowania obywateli i organizacji obywatelskich w życie publiczne; 2. wzmocnienie organizacji obywatelskich w wymiarze strategicznym; 3. poprawa stabilności finansowej organizacji obywatelskich. Priorytet 1a Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego, Edycja 2020, Regulamin konkursu

³⁵⁹ Dalej także: Zasady kontroli.

³⁶⁰ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(4) z dnia 30 maja 2023 r.

³⁶¹ 30 planowych, co stanowiło niespełna 64% planu na 2022 r. oraz trzy doraźne.

³⁶² Z czego 12 w ramach rządowego programu PROO, a dziesięć w ramach rządowego programu FIO i NOWEFIO.

³⁶³ Wnioski nr: 21709, 33632, 11978.

³⁶⁴ W przypadku kontroli projektów realizowanych w ramach priorytetu 1 programu NOWEFIO.

NIK zwraca uwagę, że losowanie wymieniono w *Zasadach kontroli* na ostatnim miejscu w kolejności przypisania kontroli do posiadanych w NIW zasobów, za m.in. kontrolami niezrealizowanymi w roku poprzednim oraz kontrolami dotyczącymi zadań, w przypadku których wnioski z dotychczasowej współpracy³⁶⁵ z beneficjentami wskazują na potrzebę przeprowadzenia kontroli, co może świadczyć o tym, że projekty *problemowe* nie były wskazywane przez kierowników biur³⁶⁶ lub ich informacje nie były wykorzystywane przez pracownika ds. kontroli. Pozytywnie oceniając przedkładanie przez NIW w ww. dokumencie pierwszeństwa kontroli celowych nad losowymi, należy jednocześnie wskazać, że Kierownik Biura Programów Horyzontalnych nie potrafił jednoznacznie wyjaśnić³⁶⁷, czy przekazywał pracownikowi ds. kontroli informacje o projektach, których realizacja może wskazywać na potrzebę przeprowadzenia kontroli.

(akta kontroli str. 10766-10840)

NIK wskazuje w tym miejscu, że NIW m.in. nie podjął kontroli projektu realizowanego przez stowarzyszenie *Matecznik Pomocniczości i Dobroci*, w którym sprawozdania częściowe z 2021 i 2022 r. pozostawały niezatwierdzone przez odpowiednio 160 i co najmniej 217 dni, a całość korespondencji prowadziła osoba reprezentująca podmiot niebędący stroną umowy o dofinansowanie, co zostało szerzej opisane w innej części niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*. Dyrektor NIW wyjaśnił³⁶⁸, obok wskazania braku przesłanek do takiej kontroli, że *mając na uwadze skalę realizacji programów [...], NIW-CRSO nie ma możliwości, a także nieracjonalnym czasowo i finansowo byłoby przeprowadzenie kontroli czy wizyt monitorujących w przypadku każdej organizacji, co do której sprawozdania z realizacji zadania pojawiają się wątpliwości wymagające przedstawienia uzupełnień przez Beneficjenta (ponad 90% dofinansowanych zadań)*. Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem NIK, tym bardziej wątpliwa jest praktyka NIW, w której blisko połowa podmiotów zaplanowanych do skontrolowania w 2023 r. została wytypowana przez NIW losowo.

(akta kontroli str. 10014-10277, 10766-10800)

Dyrektor NIW nieterminowo przysyłał do beneficjentów dokumenty kontroli określone w dokumencie *Zasady i tryb postępowania kontrolnego prowadzonego przez Narodowy Instytut Wolności-Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 13733-13755)

7. Dyrektor NIW nierzetelnie i z naruszeniem przepisów realizował zadania związane z rozliczaniem beneficjentów z otrzymanej dotacji i z wykonania powierzonego zadania publicznego, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Godząc się na prowadzenie wielomiesięcznych korespondencji i składanie przez beneficjentów wielokrotnych uzupełnień i wyjaśnień bez zachowania terminów i bez stosowania jakichkolwiek sankcji i środków dyscyplinujących, a także sankcjonując wątpliwą możliwość przedkładania kolejnych wersji sprawozdań, Dyrektor NIW, kierując się błędną interpretacją przepisu, wielokrotnie naruszał przepisy art. 152 ust. 2 ufp. Dokonane ustalenia wskazują, że 61 z 82 sprawozdań³⁶⁹ zatwierdzono z naruszeniem terminu określonego w ww. przepisie,

³⁶⁵ [...] (wynikające np. z bieżącego monitoringu, analizy sprawozdań częściowych i końcowych z realizacji zadania, terminowości rozliczeń, wynik prowadzonych wcześniejszych postępowań kontrolnych) [...].

³⁶⁶ Wyjaśniając brak przeprowadzenia kontroli w wielokrotnie wzmiankowanym w niniejszym *Wystąpieniu pokontrolnym* projekcie realizowanym na podstawie wniosku nr 37755, Dyrektor NIW jednoznacznie wskazał, że jego beneficjent nie był zgłaszany do głównego specjalisty ds. kontroli przez opiekunów projektów jako podmiot wymagający przeprowadzenia kontroli.

³⁶⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień znak KST.411.1.1.2023.7.MH z dnia 27 lipca 2023 r.: *Na pytanie, dlaczego, skoro fundacje te borykały się z dużymi i powtarzającymi się trudnościami przy rozliczeniu dotacji, NIW nigdy nie wytypował Fundacji Scytia, Fundacji Matecznik Pomocniczości i Dobroci czy Fundacji Polska Wielki Projekt do przeprowadzenia kontroli?*, [osoba_26] wyjaśnia: *to jest pytanie bardziej do [osoba_27] i Dyrektora. My również zgłaszamy projekty do kontroli. Zanim został zatrudniony pracownik do kontroli my sami je robiliśmy. Robiliśmy plany kontroli, ale i tak większość zasobów pochłaniały kontrole doraźne wytypowane po różnych zgłoszeniach. Czy sygnalizowaliście Państwo ws. powyższych organizacji? Nie przypominam sobie, może tak. Czy tworzy pan propozycje podmiotów do kontroli? Coś na pewno przekazuję, ale w tym roku nie pamiętam abym zbierał od pracowników listę propozycji do kontroli. Na bieżąco też przekazujemy propozycje kontroli doraźnych. Moim zdaniem kontrola nie powinna też wynikać z woli, ale z konkretnych przesłanek. W instytucji jest jedna osoba do kontroli i zwykle dwa razy w tygodniu zabiera mi pracownika do kontroli, co również wpływa na pracę Biura. Liczba kontroli w porównaniu do liczby organizacji, które jednocześnie realizują projekty jest mała.*

³⁶⁸ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(39) z dnia 29 września 2023 r.

³⁶⁹ 37 z 54 sprawozdań częściowych i 24 z 28 sprawozdań końcowych.

w tym łącznie 10 z 82 sprawozdań Dyrektor NIW zatwierdził w terminie ponad 100 dni od dnia złożenia przez beneficjenta. Jednocześnie, jak wskazywał³⁷⁰ Dyrektor NIW, w sprawozdaniach z realizacji ponad 90% dofinansowanych zadań pojawiały się wątpliwości wymagające przedstawienia uzupełnień przez beneficjenta.

(akta kontroli str. 11430, 11619-11622)

NIK zwraca uwagę, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych powinien przewidzieć, że brak obowiązku przesyłania przy sprawozdaniach dowodów materialnych ponoszenia wydatków i realizacji wskaźników przez beneficjentów środków publicznych musi wywołać na etapie weryfikacji sprawozdań (stanowiących li tylko oświadczenia) w pełni uzasadnioną niepewność co do faktu i jakości realizacji zadań z tychże środków. Będąc jednocześnie prawnie zobowiązany do rozporządzania środkami publicznymi w sposób celowy i racjonalny powinien on wypracować i wdrożyć ustandaryzowane, systemowe, trwałe i skuteczne metody weryfikacji realizacji zadań, osiągania wskaźników i wydatkowania środków publicznych w sposób zgodny z prawem i umową o dofinansowanie.

W działalności jednostki kontrolowanej wystąpiła nieprawidłowość związana z brakiem weryfikacji stosowania się beneficjentów do obowiązku samodzielnej realizacji zadania, wynikającego z art. 16 ust. 4 uodppow, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

8. W NIW nie wypracowano systemowych rozwiązań określających schemat postępowania dla dokonywania weryfikacji realizacji wskaźników osiągnięcia celów projektów. Zastępca Kierownika Biura Programów Horyzontalnych wyjaśnił³⁷¹, że *podstawą weryfikacji prawidłowości realizacji zadania jest sprawozdanie. Wzór sprawozdania nie zawiera listy dokumentów, nie można do niego dołączać dokumentów. Samo sprawozdanie nie zawiera takich dokumentów. Wynika to z tego, że wnioskodawca w 2019 r. w ustawie o działalności pożytku publicznego wyrzucił taką możliwość. My weryfikując patrzymy czy skala działań odpowiada wnioskowi – np. jeśli były szkolenia to pytamy w jakich terminach, oczywiście są weryfikowane wskaźniki. Część finansowa jest weryfikowana natomiast na podstawie listy wydatków. Na podstawie weryfikacji mamy przygotowanego ustandaryzowanego maila i w jego treści jest tabelka i tam prosimy losowo o przekazanie kilku dokumentów potwierdzających wydatek. Mogą to być faktury, potwierdzenia przelewów. Ja staram się za każdym razem występować o jakąś jedną pozycję żeby bardziej szczegółowo to zweryfikować.*

NIK zauważa, że poza etapami oceny wniosków, gdzie wydatki były oceniane *ex ante* przez ekspertów oceny merytorycznej i uznaniowo korygowane przez NIW³⁷² oraz kontroli, NIW nie sprawdzał, oceniając wydatki w projektach, czy zostały one dokonane w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i były niezbędne do realizacji celów projektu. Analiza 41 kompletów dokumentów³⁷³ dotyczących realizacji takiej samej liczby wniosków z programów PROO, FIO i NOWEFIO wykazała, że w przypadku 23 z nich NIW nie pobrał od beneficjenta dokumentów mogących pozwolić na weryfikację przynajmniej jednego wydatku.

Instytut nie analizował materiałów takich jak: i) - Dokumenty księgowe lub ich zestawienia (27 z 41), ii) - Zestawienie wydatków (35 z 41), iii) - Umowy lub ich zestawienia (38 z 41), iv) - Materiały dot. zakupionych sprzętów i urządzeń oraz oznaczeń (38 z 41), v) - Realizacja działań miękkich (21 z 41).

(akta kontroli str. 11351-11361, 12991)

NIK wskazuje, że przekazywanie przez beneficjenta *jakiejs jednej pozycji*, jak to w swych wyjaśnieniach ujął Zastępca Kierownika Biura Programów Horyzontalnych ma bardzo niski walor kontrolny, ponieważ to właśnie pomiędzy różnymi pozycjami budżetowymi możliwe byłoby zidentyfikowanie ewentualnych nieprawidłowości. Obrazuje to sytuacja weryfikacji

³⁷⁰ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(39) z dnia 29 września 2023 r.

³⁷¹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień znak KST.411.1.1.2023.3.MH z dnia 6 czerwca 2023 r. pyt.: *W jaki sposób, zwyczajowo, następuje weryfikacja sprawozdania częściowego z realizacji projektu – czy są przesyłane przez beneficjenta i weryfikowane wszystkie faktury, listy obecności z wydarzeń, paski wynagrodzeń np. koordynatorów projektów, fundraiserów, animatorów – czy analiza odbywa się głównie na podstawie oświadczeń beneficjenta zawartych w sprawozdaniu?*

³⁷² Jak wykazano na przykładzie wniosku nr 10452 w innej części niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*.

³⁷³ Wymienionych w zestawieniu, akta kontroli str. 12991.

przez NIW sprawozdania końcowego z realizacji projektu pn. *Instytut jeszcze bardziej Poznański*, w czasie której beneficjent³⁷⁴ został poproszony o przesłanie wypełnionego zestawienia dokumentów księgowych (w formie pliku Excel) przypisanych do pozycji budżetowej poz. 4 *Zatrudnienie koordynatorów projektów*. Przekazane NIW zestawienie było zgodne z wnioskiem o dofinansowanie, jednak nie pozwoliło NIW na zidentyfikowanie, że koszty zatrudnienia koordynatorów projektów były ponoszone³⁷⁵ również w innych pozycjach budżetowych, czego z kolei wniosek o dofinansowanie już nie przewidywał.

(akta kontroli str. 10438-10441, 10442-10443, 13778-13799)

Skutkiem braku weryfikacji dokumentacji źródłowej było również uznanie za wydatek kwalifikowalny, w ramach kategorii *wyposażenie biura*, wykonania przez osobę powiązaną z Prezesem Zarządu Fundacji Narodowy Instytut Cyberbezpieczeństwa projektu aranżacji wnętrza na kwotę 8,7 tys. zł w ramach projektu realizowanego przez tę organizację, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 13004-13005)

Podobnie niejednokrotnie niski walor kontrolny miało, zdaniem NIK, pozyskiwanie od beneficjentów dodatkowych wyjaśnień, które, jak należy wnosić z wcześniej przytoczonych wyjaśnień Dyrektora NIW, dotyczyły 90% sprawozdań. NIK wskazuje bowiem, że stwierdzenie [...] *należy przedstawić dodatkowe wyjaśnienia i wskazać co zostało wypracowane oraz jakie obowiązki pełniły w 2020 r. a) Specjalista ds. finansów (poz.2), b) Młodszy analityk finansowy (poz.3), c) Usługi prawne (poz.4), d) Księgowość (poz.5), e) Doradca podatkowy (poz.6)* – nie zapewni pracownikowi NIW choćby w minimalnym zakresie wiedzy, czy jakiegokolwiek materiały zostały wytworzone, a praca lub usługi wykonane i opłacone, a ponadto wygeneruje kolejne wątpliwości związane z tym, czy zaprezentowane przez beneficjenta wyjaśnienia mają swoje odzwierciedlenie w stanie faktycznym. Działanie takie miało więc niejednokrotnie li tylko walor techniczno-porządkowy, nakierowany na pozyskanie wyjaśnień, nie zaś faktyczne zweryfikowanie sposobu wykorzystania dotacji.

(akta kontroli str. 3826-3830)

Przy rozliczaniu sprawozdań złożonych w ramach programu PROO priorytet 2a, w dwóch³⁷⁶ zbadanych przypadkach, NIW ograniczył badanie dokumentów źródłowych wyłącznie do pozyskania od beneficjenta gotowych dokumentów – w przypadku jednego projektu: *Strategii inwestycji kapitału żelaznego* i *Strategia budowy kapitału żelaznego*, zaś w przypadku drugiego projektu: fragmentu *Planu przygotowania organizacji do budowy kapitału żelaznego*. NIK wskazuje, że ww. dokumenty mają odpowiednio 28, 43 i 38 stron, a na dofinansowanie wniosków w ramach których zostały sporządzone wydatkowano ze środków publicznych odpowiednio 499,5 tys. zł i 363,5 tys. zł. Należy również zaznaczyć, że choć w powyższych dokumentach większość, i tak skromnej objętości, zajmują teksty popularnonaukowe, niespecjalistyczne i nieodnoszące się *stricte* do sytuacji finansowej beneficjenta (historie organizacji, opisy przykładów, wyjaśnienia terminologii i pojęć, zdjęcia, tabele kursowe), to na ich stworzenie beneficjenci potrzebowali trzy lata i zaangażowali do tego m.in. – w jednym przypadku: „specjalistę ds. finansów – plan budowy Kapitału Żelaznego” z wynagrodzeniem 60 tys. zł i „koordynatora prac – plan budowy Kapitału Żelaznego” – z wynagrodzeniem 50,4 tys. zł, zaś w drugim przypadku: „osobę wspierającą koordynację” z wynagrodzeniem 79,6 tys. zł i „koordynatora projektu” z wynagrodzeniem 98,4 tys. zł. W toku weryfikowania realizacji innego, dotychczas niezakończonego, projektu³⁷⁷ realizowanego w ramach konkursu z programu PROO priorytet 2a edycja 2021, NIW pozyskał³⁷⁸ *Program budowy kapitału żelaznego Fundacji Polska Wielki Projekt* (9 stron) oraz *Strategię inwestycyjną Fundacji Polska Wielki Projekt* (7 stron), na powstanie których beneficjent wydatkował bezpośrednio łącznie 8 760 zł. Jednocześnie NIW nie pozyskiwał żadnych dokumentów źródłowych pozwalających na zweryfikowanie takich wydatków, jak *Promocja działań fundraisingowych* – łącznie 100 tys. zł w latach 2021 i 2022, *Koszty koordynatora, specjalisty ds. projektu*

³⁷⁴ Fundacja Instytut Poznański.

³⁷⁵ Jak wykazała kontrola NIK przeprowadzona w Fundacji Instytut Poznański.

³⁷⁶ Dotyczących projektów już zakończonych, złożonych w ramach wniosków nr 20205 przez Fundację Scytia oraz nr 20853 przez Europejską Fundację Aktywizacji Społecznej EFAS.

³⁷⁷ *Kapitał żelazny jako podstawa rozwoju instytucjonalnego Fundacji Polska Wielki Projekt*, wniosek nr 30042.

³⁷⁸ Do dnia 20 lipca 2023 r. a więc w okresie obejmującym dwa z trzech lat realizacji projektu i dwa z trzech sprawozdań, które powinny w ramach jego realizacji powstać.

*i fundraisingu – 66,6 tys. zł w 2022 r., czy Zatrudnienie specjalisty ds. promocji Fundacji – łącznie 54 tys. zł w latach 2021 i 2022. NIW w żaden sposób nie zweryfikował i nie potwierdził jakie działania w ramach ww. wydatku zrealizowano³⁷⁹, jakie osoby, w jaki sposób wybrane i na jakich warunkach zatrudniono, a także czy zrealizowały one postawione przed nimi zadania. Należy w tym miejscu również zaznaczyć, że w ww. projekcie, w ramach jednego z działań – *Działania promocyjno-informacyjne* – nie zaplanowano w 2021 r. osiągnięcia żadnych efektów, które swoje odzwierciedlenie miałyby w określonych wskaźnikach, pomimo, że z tym działaniem został powiązany wydatek opiewający na kwotę 50 tys. zł i stanowiący 52,1% dotacji na 2021 r. W piśmie z dnia 14 kwietnia 2022 r.³⁸⁰ NIW zażądał co prawda złożenia korekty sprawozdania i wyjaśnień w sprawie braku osiągnięcia aż pięciu rezultatów, ale akceptując sprawozdanie oparł się na rekomendacji Przemysława Jaśkiewicza, Zastępcy Dyrektora NIW³⁸¹, zgodnie z którą wystarczające było stwierdzenie fundacji dotyczące osiągnięcia planowanych rezultatów w następnym roku³⁸². Dyrektor NIW wyjaśnił³⁸³, iż brak jest podstaw, aby określać działanie to jako odstępstwo od zapisów regulaminu, gdyż regulamin konkursu nie reguluje kwestii podejmowania decyzji przez Dyrektora NIW-CRSO. Jednocześnie Dyrektor NIW-CRSO jako kierownik jednostki – organ administracyjny, podejmuje decyzje we wszystkich sprawach i imieniu NIW-CRSO.*

(akta kontroli str. 3626-3936, 6884, 8123-8377, 9003-9216)

NIW nierzetelnie weryfikował sprawozdania z realizacji zadania publicznego składane przez beneficjentów. W przypadku Fundacji Scytia, sprawozdanie z realizacji zadania *Teatr bez Maski – przestrzeń inspiracji artystycznej Lublina* zostało zaakceptowane, pomimo, że opiekun merytoryczny projektu ocenił je negatywnie, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Choć kolejne wyjaśnienia, zdaniem NIK, nie różniły się co do *meritum* od wcześniejszych, sprawozdanie zostało zatwierdzone przez tę samą osobę – Kierownika Biura Projektów Horyzontalnych, bez udziału żadnego z pracowników merytorycznych, którzy wcześniej prowadzili projekt, po ośmiu miesiącach od złożenia pierwotnej wersji sprawozdania. Jak wyjaśniła³⁸⁴ jedna z osób odpowiedzialnych w NIW za prowadzenie ww. projektu: *kierownik przejmował trudne projekty oraz to przeważnie wyglądało tak, że była krótka informacja, ok, ja się teraz tym zajmę*. Już w tydzień później od zatwierdzenia ww. sprawozdania, NIW podpisał z Fundacją Scytia umowę na dofinansowanie realizacji kolejnego projektu.

(akta kontroli str. 11355-11362, 7160-7317)

Dyrektor NIW wyjaśnił³⁸⁵, że: *W przypadku [...] umów zawartych z Fundacją Scytia, każdorazowo dokonana została ocena merytoryczna oferty – w tym w zakresie doświadczenia i potencjału organizacji [...]. Organizacja także rozliczyła dotację przyznaną w ramach umowy 210/I/2020 w związku z czym Dyrektor NIW-CRSO podjął decyzję o podpisaniu kolejnych umów, w ramach zakwalifikowanych do dofinansowania wniosków.*

(akta kontroli str. 11385-11396)

³⁷⁹ W ocenie NIK nie można uznać za zrealizowanie w 2022 r. *Działania promocyjno-informacyjne* i podstawę do rozliczenia 50 tys. zł dodania do każdego z ośmiu nagrań z paneli zrealizowanych w ramach XII Kongresu Polska Wielki Projekt (którego organizacja została dofinansowana przez NIW w ramach innego konkursu) planszy z trzysekundowym napisem zawierającym numery kont i zaproszenie do wpłacania darowizn oraz numeru konta w opisie nagrania, a na podstawie takich właśnie nagrań NIW zatwierdził zrealizowanie wskaźnika. W zakresie innych aktywności, przedstawionych w opisie *Sprawozdania dla wniosku 30042-3* w ramach ww. działania, również brak było dokumentów mogących potwierdzić, że NIW w jakikolwiek sposób zweryfikował ich zamówienie, opłacenie i powstanie.

³⁸⁰ Pismo NIW do Fundacji Polska Wielki Projekt z dnia 14 kwietnia 2022 r., 2/PROO2/BPH/2022/PZ.

³⁸¹ Notatka w sprawie akceptacji sprawozdania częściowego Fundacji Polska Wielki Projekt dofinansowanego w ramach PROO 2a edycja 2021 na podstawie umowy 5/PROO/2a/2021.

³⁸² Źródło jw.: *mając na uwadze cel Programu PROO rekomenduję akceptację korekty sprawozdania częściowego z realizacji zadania za rok 2021 oraz przyjęcie przedstawionych wyjaśnień na podstawie których organizacja zamierza niezrealizowane w 2021 roku wskaźniki osiągnąć w roku 2022.*

³⁸³ W piśmie NIW.SKO.0810.26.2023(43) z dnia 5 października 2023 r.

³⁸⁴ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień znak KST.411.1.1.2023.4.MH z dnia 26 czerwca 2023 r. pyt.: *Czy było powszechną praktyką w NIW, że kierownik Biura Projektów Horyzontalnych samodzielnie i jednoosobowo przygotowywał i zatwierdzał Ocenę sprawozdania z realizacji zadania publicznego?* odp.: *Nie wiem czy dobrze rozumiem, ale zdarzało się, że kierownik był również opiekunem projektów, jednak w tym przypadku tak nie było.* pyt.: *Nie było to zatem niczym nadzwyczajnym?* odp.: *To nie były wyjątki, kierownik przejmował trudne projekty.* pyt.: *Kiedy i w jakich okolicznościach została Pani odsunięta od prowadzenia spraw związanych z tym projektem i kto objął nad nim pieczę?* odp.: *To przeważnie wyglądało tak, że była krótka informacja, „ok, ja się teraz tym zajmę”.*

³⁸⁵ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(25) z dnia 24 sierpnia 2023 r.

Z przekazanej dokumentacji wynika również, że Zastępca Dyrektora NIW rozstrzygał wątpliwości merytoryczne pracowników NIW na korzyść beneficjentów, polecając jednocześnie wprowadzenie danego wniosku do planu kontroli na kolejny rok.

(akta kontroli str. 12886-12888, 12892-12894)

NIK zauważa, że proces weryfikacji sprawozdań mógł mieć dla pracowników NIW charakter techniczny i porządkowy, czego dowodem jest choćby odrębne numerowanie zliczonych pozycji³⁸⁶. Nawet wtedy, kiedy pracownik NIW identyfikował ryzyka w zakresie realizacji projektu, to akceptował oświadczenia stojące w jawnej sprzeczności z treścią sprawozdania³⁸⁷.

(akta kontroli str. 3638-3646, 3631-3637)

W okresie objętym kontrolą, choć występowały przypadki nieskładania i nieterminowego składania sprawozdań, a także nieskładania i nieterminowego składania wyjaśnień do złożonych sprawozdań, Dyrektor NIW nie podejmował działań dyscyplinujących beneficjentów. Dyrektor NIW poinformował³⁸⁸ także, że *NIW-CRSO nie prowadzi zestawienia dat złożenia sprawozdań, co weryfikowane jest każdorazowo indywidualnie dla każdego dokumentu, ma charakter formalny, nie ma wpływu na zakres merytoryczno-finansowy dofinansowanego zadania*. O ile faktem jest, że terminowość składania sprawozdań ma w przeważającej mierze charakter formalny, to należy również podnieść, że może bezpośrednio wpływać na możliwość wywiązania się przez Dyrektora NIW z terminów rozliczenia dotacji określonych w ufp. Brak gromadzenia i aktualizacji przez Dyrektora NIW danych zbiorczych w ww. zakresie utrudniał Dyrektorowi NIW dochowanie terminów określonych w ww. ustawie.

(akta kontroli str. 11435-11437)

W przypadku umów zawieranych w ramach programu PROO priorytet 1a edycja 2021 NIW zastrzegł sobie³⁸⁹ prawo żądania od beneficjenta w wyznaczonym przez siebie terminie przedstawienia dodatkowych informacji, wyjaśnień i dowodów, zarówno do sprawozdań częściowych i końcowych, a w przypadku ich niezłożenia był zobowiązany³⁹⁰ do pisemnego wezwania beneficjenta do ich złożenia w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania. Niezastosowanie się do wezwania skutkowało uznaniem³⁹¹ dotacji za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem na zasadach, o których mowa w ustawie o finansach publicznych.

W projekcie³⁹² beneficjenta Matecznik Pomocniczości i Dobroci realizowanym na podstawie Umowy nr 53/PROO/1a/2021 z dnia 19 listopada 2021 r.³⁹³, NIW nie skierował do beneficjenta pisemnego wezwania, do czego był zobowiązany na podstawie § 9 ust. 5 ww. umowy, pomimo że ten, w terminie³⁹⁴ wskazanym mu przez NIW, nie złożył wymaganych wyjaśnień do sprawozdania częściowego z realizacji ww. projektu w 2021 r., co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 10014-10277)

Spośród beneficjentów, których projekty były przedmiotem bezpośredniego badania przez NIK, z opóźnieniem względem terminu określonego w umowie o dofinansowanie sprawozdania złożyli: Fundacja Instytut Poznański – częściowe sprawozdanie z realizacji projektu *Instytut jeszcze bardziej Poznański* za 2020 r. (opóźnienie 16 dni); Stowarzyszenie Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich PISOP – częściowe sprawozdanie

³⁸⁶ W sprawozdaniu dla wniosku 20853-4 pracownik NIW zliczył i odrębnie ponumerował wszystkie dziesięć wskazanych przez beneficjenta tytułów szkoleń i na tej podstawie, bez sięgania do jakiegokolwiek dokumentacji źródłowej, stwierdził zrealizowanie wskaźnika.

³⁸⁷ W sprawozdaniu dla wniosku 20853-4 beneficjent oświadczył, że otrzymał dwie darowizny: [...] *przełata już darowiznę* [...], [...] *było otrzymanie od osoby fizycznej darowizny* [...], jednak na prośbę o wyjaśnienie ze strony NIW, czy w związku z pozyskaniem fundatorów osiągnął przychody zaprzeczył ww. oświadczeniu i wskazał, że nie uzyskał przychodów, co zostało zaakceptowane przez NIW bez dalszych działań.

³⁸⁸ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(19) z dnia 25 lipca 2023 r.

³⁸⁹ § 9 ust. 4.

³⁹⁰ § 9 ust. 5.

³⁹¹ § 9 ust. 6.

³⁹² Pn.: *Wyrwani ze szponów pandemii... nie zostawia się przyjaciół w biedzie, a ludzi w potrzebie!*

³⁹³ Dalej: Umowa z dnia 19 listopada 2021 r.

³⁹⁴ Choć NIW w wiadomości przesłanej pocztą elektroniczną (mailem) z dnia 26 stycznia 2022 r. wyznaczył beneficjentowi siedmiodniowy termin na udzielenie wyjaśnień, uzyskał je dopiero 23 lutego 2022 r., 21 dni po upływie terminu.

z realizacji projektu *As Biznesu* za 2020 rok (opóźnienie cztery dni) oraz cząstkowe sprawozdanie z realizacji projektu *Bank Rozwiązań* za 2019 rok (opóźnienie 15 dni); Fundacja Scytia – cząstkowe sprawozdanie z realizacji projektów *Endowment* za 2021 i 2020 rok (opóźnienie 13 i 15 dni), *Horyzont Akademicki* za 2021 r. (opóźnienie 13 dni), *Budowa wschodniej Federacji* za 2021 r. (opóźnienie 23 dni), *Razem dla kultury* za 2019 r. (opóźnienie osiem dni); sprawozdanie końcowe z realizacji projektu *Teatr bez Maski* (opóźnienie sześć dni); Narodowy Instytut Cyberbezpieczeństwa – sprawozdanie końcowe i cząstkowe w ramach realizacji projektu *Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego* (opóźnienie 15 dni i cztery dni); Instytut Suwerennej – sprawozdania cząstkowe dotyczące projektu *Rozwój instytucjonalny Fundacji* sprawozdanie częściowe dotyczące realizacji działań w ramach projektu *Rozwój think-tanku* (opóźnienie siedem dni); Fundacja Inicjatyw Społecznych Sapere Aude – sprawozdanie cząstkowe dotyczące projektu *Zaprosz nas do swojego miasta! – kampania informacyjna promująca wolontariat oraz działalność trzeciego sektora w Polsce* (opóźnienie 17 dni); Wrocławska Fundacja Sapere Aude (później Fundacja e-fektywni.org) – sprawozdanie cząstkowe dotyczące projektu *Szkoła Liderów* za 2020 r. i 2021 r. (opóźnienie 11 dni i sześć dni).

Zidentyfikowano przypadek, w którym NIW poinformował beneficjenta realizującego umowę o dofinansowanie w ramach programu PROO, że powinien złożyć sprawozdanie cząstkowe w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji działań w danym roku kalendarzowym. Umowa jak i regulamin konkursu przewidywały 14-dniowy termin. Dyrektor wyjaśnił m.in., że *termin wskazany w umowie ma na celu możliwe niezwłoczne rozliczenie sprawozdania częściowego, niemniej jednak termin ustawowy dozwala na złożenie sprawozdania w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego*. NIK zauważa, że przedmiotowe regulacje regulaminowe i umowne nie uwzględniały zatem postanowień art. 18 ust. 1-3 uodppow określających 30-dniowy termin na złożenie sprawozdania.

(akta kontroli str. 13003)

W sprawozdaniu z realizacji projektu *Kapitał żelazny jako podstawa rozwoju instytucjonalnego Fundacji Polska Wielki Projekt*³⁹⁵ w 2021 r. beneficjent oświadczył, że zaplanowane rezultaty zostały osiągnięte. Choć w wyniku weryfikacji ww. dokumentu pracownik NIW stwierdził, że zawarte w nim informacje nie mają potwierdzenia w stanie faktycznym, poziom osiągnięcia wskaźników rezultatów nie osiągnął wymaganego w regulaminie konkursu poziomu, a beneficjent w toku realizacji projektu nie informował NIW o potrzebie wprowadzenia we wnioskach zmian, Dyrektor NIW nie określił wysokości kwoty dotacji do zwrotu, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 9003-9216)

9. NIK zwraca uwagę, że opisane powyżej zaniechania i niedostatki systemowe w działaniu NIW spowodowały, że niemożliwa, z punktu widzenia NIW, czy też innych interesariuszy, była rzetelna ocena, czy zadania opisane we wnioskach przez beneficjentów rzeczywiście zostały zrealizowane i jakie były ich efekty. Zaprzeczają to istocie realizowanych programów i celowi wydatkowania środków publicznych, których nadrzędną wytyczną powinno być osiągnięcie określonej i zamierzonej wartości dodanej istotnej z punktu widzenia interesu publicznego, a nie samego faktu wydatkowania określonej kwoty.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor NIW nie opracował i nie wdrożył systemu pozwalającego na dokonywanie weryfikacji i zapewnienia, czy udzielona dotacja została wydatkowana prawidłowo, co w ocenie NIK było działaniem niecelowym i nierzetelnym.

Jednocześnie ukształtowany zwyczajowo schemat postępowania Dyrektora NIW i pracowników Instytutu w zakresie badania, oceny i zatwierdzania składanych sprawozdań nie zapewniał rzetelnego i terminowego rozliczania udzielanych dotacji,

³⁹⁵ Wniosek nr 30042.

skutkiem czego 61 z 82 sprawozdań³⁹⁶ zostało zatwierdzonych przez Dyrektora NIW z naruszeniem terminu określonego w art. 152 ust. 2 ufp.

Pogląd³⁹⁷ Dyrektora NIW, jakoby *Przepisy prawa nie zezwalają NIW-CRSO żądania od beneficjentów załączania do sprawozdania innych elementów niż określonych w ww. rozporządzeniu, w szczególności wyciągów z rachunków bankowych, umów stanowiących podstawę wypłaty wynagrodzeń za wykonane prace lub usługi, ewidencji księgowej, faktur i rachunków, informacji nt. zakupionego sprzętu, dokumentacji potwierdzającej osiągnięcie wszystkich wskaźników rezultatu*, nie oznacza, że NIW nie mógł pozyskiwać tego typu dokumentów w szerszy niż to czynił i zaplanowany sposób, w ramach czynności polegających na analizie sprawozdań. Pozyskiwanie przez NIW dokumentów potwierdzających poniesione wydatki (w całości lub w części) powinno było wynikać, zdaniem NIK, z opartego o analizę ryzyka systemu oceny sprawozdań i weryfikacji ponoszonych przez beneficjentów wydatków. Dopiero stworzenie takiego systemu i dokonywanie w oparciu o jego rozwiązania weryfikacji przez NIW wydatków, umożliwiłoby rzetelne analizowanie, czy beneficjenci zrealizowali zadania prawidłowo i gospodarnie. Stanowisko Dyrektora NIW, że: *tego rodzaju dokumentacja ma charakter wyłącznie pomocniczy i badana jest w przypadku, gdy w trakcie weryfikacji sprawozdania pojawią się uzasadnione wątpliwości*, skutkowało m.in. tym, że 90% złożonych sprawozdań wymagało wyjaśnień i uzupełnień, których dysponując określonym zakresem dokumentacji źródłowej lub dostępem do niej można byłoby uniknąć. Jednocześnie zakres dokumentów uzyskiwanych w ramach procesów żądania od beneficjentów wyjaśnień, NIK ocenia jako niewystarczający do przyjęcia, że cele zbadanych projektów zostały osiągnięte, a środki publiczne wydatkowane były w sposób celowy i oszczędny.

(akta kontroli str. 654a-654c, 11421-11424)

2. Dyrektor NIW akceptował sprawozdania końcowe, które nie zwierały odniesienia do wykonania całości zadania, co było niezgodne z wymogiem zawartym w Regulaminie konkursu ogłoszonego w ramach PROO edycja 2020, edycja 2021³⁹⁸ oraz edycja 2022³⁹⁹ oraz niezgodnie z § 9 ust. 3 pkt 1 wzoru umowy o dofinansowanie stanowiącym załącznik do regulaminu PROO edycja 2020, 2021 i 2022. Sprawozdania końcowe dotyczące rozliczenia wniosków nr 21721⁴⁰⁰, nr 12144⁴⁰¹, nr 20853⁴⁰², nr 21246⁴⁰³ zostały zaakceptowane przez NIW, pomimo że nie zawierały odniesienia do całości zadania.

Zgodnie z pkt 16.1 Regulaminu konkursu w ramach priorytetu 1a edycja 2020 rozliczenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, umową oraz postanowieniami Regulaminu. Rozliczenie dotacji odbywa się w sposób częściowy, na zakończenie każdego z okresów finansowania oraz w odniesieniu do całości zadania, po upływie okresu, na jaki została zawarta umowa. Analogiczną treść postanowienia zawiera regulamin PROO edycja 2021 i 2022. Ponadto zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 1 wzorów umów beneficjent składa sprawozdanie końcowe merytoryczno-finansowe z wykonania całości zadania.

Dyrektor NIW w wyjaśnieniach⁴⁰⁴ wskazał, że sprawozdanie końcowe z realizacji zadania zostało zaakceptowane, ponieważ wszystkie informacje dotyczące realizacji działań, wykonania budżetu oraz osiągniętych rezultatów za lata poprzednie zostały

³⁹⁶ 38 z 55 sprawozdań częściowych i 25 z 29 sprawozdań końcowych.

³⁹⁷ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(43) z dnia 5 października 2023 r.

³⁹⁸ Zgodnie z Regulaminem konkursu PROO 1a edycja 2021 rozdział 16.1 Ogólne zasady sprawozdawczości i rozliczania dotacji str. 26: *Rozliczenie dotacji odbywa się w sposób częściowy, na zakończenie każdego z okresów finansowania oraz w odniesieniu do całości zadania, po upływie okresu, na jaki została zawarta umowa.*

³⁹⁹ Zgodnie z Regulaminem konkursu PROO edycja 2022 rozdział I. Zasady rozliczania dotacji podrozdział 1 ogólne zasady str. 70: *Rozliczenie dotacji odbywa się w sposób częściowy, na zakończenie każdego z okresów finansowania oraz w odniesieniu do całości zadania, po upływie okresu, na jaki została zawarta umowa.*

⁴⁰⁰ Złożonego przez Narodowy Instytut Cyberbezpieczeństwa, stanowiącego załącznik do umowy nr PROO/1a/14/2020.

⁴⁰¹ Złożonego przez Fundację AsperIT/EFAS, stanowiącego załącznik do umowy nr PROO/1a/139/2019.

⁴⁰² Złożonego przez Fundację AsperIT, stanowiącego załącznik do umowy nr 17/PROO/2a/2020.

⁴⁰³ Beneficjentem była Fundacja Sapere Aude realizująca umowę nr PROO4/20/20.

⁴⁰⁴ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(34) z dnia 12 września 2023 r.

przedstawione i zaakceptowane przez NIW na etapie sprawozdań cząstkowych za poprzednie lata.

Wyjaśnił także, że: *beneficjent powinien w sprawozdaniu końcowym przedstawić informację o realizacji całości zadania, niemniej jednak NIW posiadał wszelkie niezbędne informacje merytoryczne i finansowe na temat realizacji zadania w poszczególnych latach.* Dyrektor NIW przedstawił również pogląd, że: *wzywanie organizacji do złożenia korekty sprawozdania pomimo posiadania informacji niezbędnych do akceptacji sprawozdania końcowego w sposób niezasadny wydłużałoby proces akceptacji sprawozdania z realizacji zadania publicznego.*

NIK zauważa, iż wskutek takiej realizacji obowiązku sprawozdawczego brak było jednego dokumentu sprawozdania, z którego wynikałoby rozliczenie całości dotacji i ewentualnych zwrotów. Tym samym, aby dokonać rozliczenia całości dotacji, należało scalić dane finansowe ze sprawozdań częściowych za wszystkie lata, w których beneficjent realizował projekt, a także sprawozdanie końcowe, które zawierało informacje tylko za ostatni rok realizacji projektu.

(akta kontroli str.: 724-727, 1812-2062, 3327-3562, 3626-3936, 3937-4267)

3. Dyrektor NIW nie doprowadził do ukształtowania w umowach zawieranych z beneficjentami zasad konkurencyjnego i przejrzystego wyboru wykonawców dostaw i usług finansowanych ze środków publicznych pochodzących z dotacji, co było niecelowe i nierzetelne oraz nie gwarantowało wydatkowania środków publicznych zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 upf. Dyrektor NIW nie przekazywał beneficjentom w powyższym zakresie żadnych wskazówek i wytycznych oraz nie weryfikował i nie kontrolował działań beneficjentów w ww. zakresie, a umieszczane w treści umów o dofinansowanie zobowiązania beneficjentów do stosowania przepisów prawa zamówień publicznych miały, w ocenie NIK, charakter wyłącznie techniczny i nie niosły za sobą żadnych skutków.

Dyrektor NIW wyjaśnił⁴⁰⁵: *Przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych mają zastosowanie w przypadku podmiotów korzystających ze środków NIW - CRSO, w ramach programów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które spełniają przesłanki wskazane w art. 4-6 ww. ustawy. Przepisy ustawy art. 6 stosuje się do zamawiających subsydiowanych, którymi są zamawiający inni niż zamawiający publiczni lub zamawiający sektorowi, jeżeli zachodzą łącznie następujące okoliczności: [...] Ponadto czy beneficjent spełnia przesłanki do bycia podmiotem zobowiązanym do stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych określone są w art. 4 pkt. 3 lub 4. Obowiązek przestrzegania obowiązującego prawa został wskazany Beneficjentom wprost w umowach dotacyjnych, które zostały podpisane przez Beneficjentów. NIW-CRSO nie stosuje dodatkowych czynności w stosunku do powyższych przepisów, które by nie wynikały z przyjętej procedury weryfikacji sprawozdań z realizacji zadań w ramach Programu. Jednocześnie NIW-CRSO każdorazowo na okoliczność szkoleń dla beneficjentów wskazuje na przepisy ustawy prawo zamówień publicznych i konieczność weryfikacji przez beneficjentów - czy przepisy ustawy prawo zamówień publicznych w ramach realizacji przedmiotowych zadań sfinansowanych z programów, których operatorem jest NIW-CRSO ich dotyczą, a jeśli tak to wskazuje na ich stosowanie. Każdorazowo na okoliczność kontroli dochodziło do badania na podstawie przedłożonych przez kontrolowanego - dokumentów, czy do kontrolowanego podmiotu mają zastosowanie przepisy ustawy pzp.*

NIK zwraca jednak uwagę, że wartość zdecydowanej większości zamawianych przez beneficjentów dostaw i usług nie przekraczała progów, od których istniał ustawowy obowiązek stosowania przepisów regulujących proces udzielania zamówień publicznych. W toku prowadzonej kontroli Izba nie zidentyfikowała żadnego przypadku dokonywania przez beneficjentów zamówień dostaw lub usług w oparciu o przepisy Prawa zamówień publicznych. Dlatego też proces ten pozostawał w sferze zupełnej dowolności podmiotów korzystających z dotacji.

⁴⁰⁵ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(25) z dnia 24 sierpnia 2023 r.

Dyrektor NIW, posiadając wiedzę o tym, że zdecydowana większość zamówień udzielanych przez beneficjentów nie jest regulowana przepisami prawa powszechnie obowiązującego, nie wprowadził wymogu udzielania tych zamówień na zasadach konkurencyjności i przejrzystości, co prowadziło do dokonywania wydatków publicznych w sposób niezgodny z wynikającą z treści art. 43 ust. 3 ufp zasadą dokonywania tych wydatków w sposób celowy i oszczędny. Izba zwraca ponadto uwagę, że w przyjętym do stosowania w NIW dokumencie *Zasady i tryb postępowania kontrolnego prowadzonego przez Narodowy Instytut Wolności-Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego* brak jest – czy to w rozdziale dotyczącym czynności kontrolnych i wskazówek metodycznych, czy w załączniku zawierającym listę sprawdzającą prawidłową realizację projektu – jakichkolwiek odniesień do badania sposobu wyboru przez beneficjenta dostawców czy usługodawców, konkurencyjności tego procesu i zasad dokumentowania. Również w pobranych trzech *Sprawozdaniach z kontroli z 2022 r.* nie stwierdzono, by NIW w jakikolwiek sposób kontrolował ww. zagadnienia, jak również by badał, czy do kontrolowanego podmiotu mają zastosowanie przepisy prawa zamówień publicznych.

NIK akcentuje przy tym, że fakt niestosowania wymogów prawa zamówień publicznych ze względu na wartość nabywanych dóbr i usług nie powinien oznaczać dowolności beneficjentów dokonujących wydatków finansowanych ze środków publicznych. Jakkolwiek nakładanie na beneficjentów, a więc organizacje społeczne, restrykcyjnych obowiązków przy nabywaniu towarów i usług odpowiednich dla reżimu prawa zamówień publicznych, mogłoby stanowić nadmierny formalizm, to jednak NIW winien był zapewnić choćby minimalne standardy zapewniające transparentność wyłaniania wykonawców, zwłaszcza w przypadku nabywania usług takich, jak np. reklamowe, doradcze, konsultacyjne, eksperckie, szkoleniowe etc. Mechanizmy te powinny również uwzględniać w sobie zapewnienie pierwiastka konkurencyjności w wyłanianiu wykonawców, zaś ich budowa powinna była agregować ryzyka, których NIW nie identyfikował, a które wynikały z występujących przypadków udzielania zleceń i nabywania usług przez zarządy beneficjentów, czy osoby z nimi powiązane.

Przykładem powyższej sytuacji był stwierdzony w kontroli fundacji Narodowy Instytut Cyberbezpieczeństwa⁴⁰⁶ znaczny udział w realizacji finansowanego zadania⁴⁰⁷ osób oraz podmiotów powiązanych z kontrolowaną fundacją i/lub z Prezesem Zarządu tej fundacji⁴⁰⁸, w szczególności byli/byli to: sam Prezes Zarządu, małżonka Prezesa Zarządu, była członek Zarządu, członek Rady Nadzorczej innej fundacji, w której Prezesem był Prezes NCI, czy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w których współnikiem oraz Prezesem Zarządu był Prezes Zarządu NCI. Udział wskazanych osób i podmiotów w realizacji zadań projektu, mierzony wielkością wydatków na ich rzecz, w odniesieniu do łącznej wartości kosztów projektu za lata 2020-2022, wyniósł ok. 50,4%⁴⁰⁹, w tym ok. 57,6% za 2020 r., ok. 77,2% za 2021 r. oraz ok. 40,6% za 2022 r. NIK zauważa, że poszczególne osoby i podmioty realizujące działania projektu świadczyły kilka różnych usług na rzecz skontrolowanej fundacji, w szczególności: Prezes Zarządu świadczył usługi na kwotę ok. 88,1 tys. zł w zakresie: koordynatora fundacji, specjalisty ds. zarządzania kapitałem zewnętrznym, pracownika administracyjnego, produkcji podcastów i wideoblogów; małżonka Prezesa Zarządu świadczyła usługi na kwotę ok. 48,4 tys. zł w zakresie: koordynatora fundacji, specjalisty ds. zarządzania kapitałem zewnętrznym, pracownika administracyjnego, wynajmu biura dla fundacji, projektu aranżacji i dostosowania przestrzeni biura do potrzeb fundacji; była członek Zarządu fundacji

⁴⁰⁶ Dalej także: NCI.

⁴⁰⁷ W projekcie pn. *Przekrojowe badanie źródeł i wpływu cyberzagrożeń, oraz podnoszenie poziomu świadomości obywatelskiej mieszkańców Rzeczypospolitej, w związku z funkcjonowaniem w ramach przestrzeni cyfrowej.*

⁴⁰⁸ W okresie objętym kontrolą.

⁴⁰⁹ Procentowe udziały obliczone zostały w oparciu o ewidencję księgową przekazaną przez fundację w ramach kontroli jednostkowej. Dokładne określenie udziału wskazanych osób i podmiotów w wartości zrealizowanych zadań projektu nie było możliwe z uwagi na brak przekazania przez Fundację, do dnia zakończenia czynności kontrolnych dodatkowych, analitycznych zestawień z ewidencji księgowej projektu.

świadczyła usługi na kwotę ok. 25,7 tys. zł w zakresie: koordynatora fundacji, specjalisty ds. zarządzania kapitałem zewnętrznym, pracownika administracyjnego; zaś spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w których wspólnikiem oraz Prezesem Zarządu był Prezes Zarządu NCI, świadczyły usługi na kwotę ok. 54,0 tys. zł, w zakresie: wynajmu biura fundacji, produkcji podcastów i wideoblogów, czy zadań specjalisty ds. zarządzania kapitałem zewnętrznym.

Jednocześnie Dyrektor NIW poproszony o wskazanie przypadków, kiedy w ramach oceny, weryfikacji bądź kontroli projektów realizowanych w ramach konkursów z rządowych programów PROO i NOWEFIO NIW zakwestionował sposób wyboru dostawców i usługobiorców do dostaw i zleceń finansowych przez NIW w ramach ww. konkursów wskazał⁴¹⁰, że NIW *nie prowadzi rejestru nieprawidłowości i kwestionowanych wydatków na okoliczność weryfikacji sprawozdań i kontroli projektów*. Brak gromadzenia powyższych danych i brak możliwości wskazania takich przypadków mimo żądania udzielenia wyjaśnień świadczy nie tylko o tym, że w toku realizacji projektów sposób wyboru dostawców i usługodawców był poza sferą zainteresowania NIW, ale również, w ocenie NIK, utrudniał, a być może również uniemożliwiał prowadzenie przez NIW analizy ryzyka w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 11385-11396, 13733-13755, 13810-13811)

4. Dyrektor NIW nie zapewnił potencjału organizacyjnego umożliwiającego kontrolę prawidłowości realizacji dofinansowanych projektów w skali adekwatnej do liczby podpisanych umów, co było nie odpowiadało wymogom celowości i nie zapewniało prawidłowej i skutecznej weryfikacji realizacji projektów przez beneficjentów. Skutkiem ww. nieprawidłowości było realizowanie przez NIW kontroli w liczbie, w ocenie NIK, zbyt niskiej⁴¹¹ w stosunku do liczby zawartych umów o dofinansowanie, w tym niezrealizowanie 17 z 47 kontroli (36,2%) zaplanowanych do realizacji w planie rocznym kontroli na 2022 r.

Wszczęte kontrole NIW realizował z naruszeniem terminów określonych w dokumencie *Zasady i tryb postępowania kontrolnego prowadzonego przez Narodowy Instytut Wolności-Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*. Choć *Zasady i tryb postępowania kontrolnego prowadzonego przez Narodowy Instytut Wolności-Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego* zobowiązywały NIW do niezwłocznego, nie później niż 21 dni kalendarzowych od dnia zakończenia czynności kontrolnych, przekazywania podmiotowi kontrolowanemu *Projektu sprawozdania z kontroli*, to w przypadku trzech poddanych szczegółowemu badaniu kontroli⁴¹², *Projekt sprawozdania z kontroli* przekazany został odpowiednio 64, 128 i 160 dni od zakończenia kontroli. Dyrektor NIW wyjaśnił⁴¹³, że *termin wskazany na dostarczenie Projektu Sprawozdania z kontroli - jest terminem instrukcyjnym orientacyjnym, nie zaś terminem zawitym z którego wynika odpowiedzialność NIW-CRSO za nie przekazanie w ciągu 21 po zakończeniu kontroli Projektu Sprawozdania z kontroli*. Precyzyjnie i jednoznacznie określony w ww. *Zasadach* termin przeczy, w ocenie NIK, złożonym wyjaśnieniom. Zaistnienia nieprawidłowości nie znosi również fakt, że jak dalej wyjaśnił Dyrektor NIW, osoba zaangażowana w proces kontroli przebywała na zwolnieniu lekarskim, a także, że osoba ta od dnia 29 sierpnia do dnia 14 października 2022 r. realizowała inne obowiązki. Przede wszystkim zaś przekazane przez NIW akta ww. kontroli w najmniejszym choćby stopniu nie potwierdzają by NIW zmuszony był w ich trakcie do prowadzenia długotrwałej korespondencji z kontrolowanymi podmiotami, co Dyrektor NIW wskazał NIK, jako kolejny powód przekroczenia określonych w *Zasadach kontroli* terminów.

NIK zwraca uwagę, że opóźnienia, których dopuszczał się NIW odsuwały w czasie zwrot do NIW środków publicznych, tj. części dotacji uznanej w toku kontroli za

⁴¹⁰ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(25) z dnia 24 sierpnia 2023 r.

⁴¹¹ W 2022 r. NIW przeprowadził kontrolę zaledwie 22 projektów realizowanych w ramach programów PROO i NOWEFIO, co stanowiło 2,2% umów podpisanych w samym tylko 2021 r., a mieć należy na uwadze, że wśród tych 22 skontrolowanych projektów znajdowały się również takie, dla których umowy podpisano przed 2021 r.

⁴¹² Wnioski nr 21709, 33632, 11978.

⁴¹³ W piśmie znak NIW.SKO.0810.27.2023(5A) z dnia 17 listopada 2023 r.

wydatkowaną niezgodnie z wnioskiem o dofinansowanie, które zostały zwrócone w dniach 11 stycznia 2023 r., 8 lutego 2023 r. oraz 11 stycznia 2023 r., tj. odpowiednio 202, 168 i 194 dni po zakończeniu kontroli.

Sprawozdania z kontroli zostały zatwierdzone przez Zastępcę Dyrektora NIW odpowiednio 210, 181 i 200 dni od zakończenia kontroli.

NIK zwraca uwagę, że choć Dyrektor NIW tłumaczył brak realizacji rocznego planu kontroli i opóźnienia w ich realizacji absencją jedyne go pracownika za to odpowiedzialnego oraz jego zaangażowaniem w inne zadania⁴¹⁴, to w okresie objętym kontrolą nie podjął żadnych skutecznych działań w celu kadrowego wzmocnienia obszaru kontroli projektów, godząc się na jego dodatkowe marginalizowanie pod wpływem obciążenia innymi obowiązkami, co było działaniem niecelowym i nierzetelnym.

(akta kontroli str. 10766-10828, 11689-12883, 13006-13014, 13733-13755)

5. Dyrektor NIW do dnia 24 listopada 2023 r. nie wydał decyzji określającej kwotę dotacji przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, do czego był zobowiązany na podstawie art. 169 ust. 6 ufp, pomimo, że rozwiązał on w dniu 15 listopada 2022 r. umowę⁴¹⁵ z Włocławskim Kurkowym Bractwem Strzeleckim i tego samego dnia wezwał ww. beneficjenta do zwrotu otrzymanej dotacji w kwocie 276 tys. zł z tytułu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, wyznaczając siedmiodniowy termin na zwrot, którego beneficjent nie dochował.

Dyrektor NIW wyjaśnił⁴¹⁶, że po zakończeniu korespondencji z organizacją wszczęte zostanie postępowanie administracyjne dotyczące zwrotu dotacji. NIK wskazuje, że prowadzenie korespondencji nie powinno być czynnikiem wstrzymującym wszczęcie postępowania administracyjnego, tym bardziej, że do dnia 24 lipca 2023 r. NIW już dwukrotnie odrzucał argumentację beneficjenta i ponawiał wezwanie do zwrotu dotacji⁴¹⁷, za każdym razem po raz kolejny wskazując termin siedmiodniowy. Choć w kolejnym piśmie⁴¹⁸ przedłożonym NIK Dyrektor NIW poinformował, że wszczęte zostało postępowanie administracyjne, a obecnie trwa postępowanie dowodowe i wyjaśniające, to poprzez fakt, że Dyrektor NIW nie przekazał NIK żadnych dokumentów, czy informacji (daty wszczęcia, numeru postępowania, korespondencji) mogących uprawdopodobnić fakt wszczęcia takiego postępowania, NIK ocenia przekazane wyjaśnienia jako nieznajdujące potwierdzenia w materiale dowodowym, akcentując, że nawet jeśli postępowanie takie wszczęte zostało w toku kontroli NIK stanowiło to działanie spóźnione ze strony NIW albowiem dostateczne dowody i wyjaśnienia beneficjenta znalazły się w posiadaniu NIW bezpośrednio po przeprowadzeniu kontroli, a więc już przed ponad rokiem.

(akta kontroli str. 10841-18855, 11282-11319, 11685-11687)

6. Dyrektor NIW, pomimo niezłożenia przez beneficjenta Matecznik Pomocniczości i Dobroci w wyznaczonym czasie⁴¹⁹ dodatkowych wyjaśnień do sprawozdania z realizacji zadania z Programu PROO, konkurs 1a Edycja 2021 *Wyrwani ze szponów pandemii... nie zostawia się przyjaciół w biedzie, a ludzi w potrzebie!*, nie skierował do beneficjenta pisemnego wezwania do ich złożenia, czym naruszył § 9 ust. 5 ww. Umowy z dnia 19 listopada 2021 r.

⁴¹⁴ Jako tożsamą przyczynę braku wszczęcia wszystkich 17 kontroli Dyrektor NIW wskazał w Sprawozdaniu z realizacji Roczne go Planu Kontroli za rok 2022: *Kontroli nie wszczęto z uwagi na absencję (zwolnienie lekarskie) pracownika na samodzielnym stanowisku ds. kontroli oraz zaangażowanie w proces kontroli zewnętrznej prowadzonej przez KPRM w okresie sierpień '22-październik '22 ww. pracownika, a przez to ograniczone możliwości czasowe ww. pracownika. Kontrola zostanie przeniesiona do planu kontroli na rok 2023.*

⁴¹⁵ Umowa nr 44/PROO/1a/2020 na realizację projektu pn.: Cykl szkoleń i turniejów strzeleckich oraz stworzenie bazy rozwojowej (siedziby) dającej podstawy poszerzenia działalności Włocławskiego Kurkowego Bractwa Strzeleckiego.

⁴¹⁶ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(18) z dnia 24 lipca 2023 r.

⁴¹⁷ W dniach 11 kwietnia 2023 r. i 29 maja 2023 r.

⁴¹⁸ Znak NIW.SKO.0810.27.2023(55) z dnia 24 listopada 2023 r.

⁴¹⁹ W dniu 26 stycznia 2022 r. NIW dokonał oceny ww. sprawozdania wskazując brak realizacji zaplanowanych przez Beneficjenta działań zgodnie z wnioskiem i w tym samym dniu, drogą mailową przekazał Beneficjentowi szereg uwag do sprawozdania oraz poinformował o konieczności złożenia, w terminie siedmiu dni, dodatkowych wyjaśnień. Wyjaśnienia zostały przesłane przez Beneficjenta w dniu 23 lutego 2022 r. – 21 dni po upływie wskazanego terminu.

Dyrektor NIW wyjaśnił⁴²⁰, że NIW pozostawał w stałej komunikacji z Beneficjentem. Wezwania do złożenia uzupełnień przekazywane były w formie pisemnej komunikacji mailowej. Z uwagi na fakt, iż Beneficjent na bieżąco odpowiadał na przekazaną korespondencję nie było potrzeby wzywania Beneficjenta w formie pisma urzędowego, co jedynie wydłużyłoby proces rozliczania sprawozdania. NIK wskazuje, że przedstawione wyjaśnienia nie znajdują pełnego odzwierciedlenia w stanie faktycznym, bo o ile beneficjent faktycznie utrzymywał z NIW stały kontakt aż do czasu zaakceptowania sprawozdania, o którym mowa powyżej, to był on nieregularny, przewlekły i uchybiał określanym przez NIW terminom⁴²¹. Nawet jeśli potraktować komunikację za pośrednictwem poczty elektronicznej jako wezwanie pisemne na podstawie § 9 ust. 5 ww. umowy z dnia 19 listopada 2021 r., to po upływie oznaczonego terminu Dyrektor NIW powinien był na podstawie § 9 ust. 6 umowy z dnia 19 listopada 2021 r. uznać dotację za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem, czego jednak nie uczynił, czym naruszył § 9 ust. 6 umowy, zgodnie z którym niezastosowanie się przez beneficjenta do wezwania skutkowało uznaniem dotacji za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem na zasadach, o których mowa w ufp. Tym samym Dyrektor NIW nie ustalił kwoty dotacji podlegającej zwrotowi. Ponadto godząc się na oczekiwanie „do skutku” na nadesłanie przez beneficjenta oczekiwanych dokumentów źródłowych i wyjaśnień, na podstawie których NIW będzie w stanie rozliczyć realizację projektu Dyrektor NIW godził się z możliwością uchybienia terminu rozliczenia dotacji wynikającego z art. 152 ust. 2 ufp. Sprawozdanie zostało zatwierdzone przez NIW w dniu 27 czerwca 2022 r., tj. 160 dni od jego złożenia przez beneficjenta, co było działaniem niezgodnym z art. 152 ust. 2 ufp.

(akta kontroli str. 10014-10277, 10169, 11441-11444)

7. Dyrektor NIW wyraził zgodę na zawarcie w dniu 29 czerwca 2022 r. aneksu nr 2 do umowy nr PROO/1a/15/2020 z dnia 1 września 2020 r., którego przedmiotem było przesunięcie środków w ramach dotacji na zakup nieruchomości, pomimo że Fundacja Instytut Poznański nie przedstawiła żadnego uzasadnienia, czy planu wykorzystania nieruchomości. W ocenie NIK działanie Dyrektora NIW było nierzetelne i doprowadziło do wydatkowania środków publicznych w sposób niegospodarny i niecelowy.

Dyrektor NIW wyjaśnił⁴²², nie przedstawiając jednak NIK na tą okoliczność żadnych dokumentów, że: *przeanalizowano zaproponowaną zmianę przez Fundację Instytut Poznański w kontekście jej zasadności i celowości oraz wskazał, że mając na uwadze cele oraz zakres Rządowego Programu PROO jednoznacznie należy stwierdzić, iż zakup nieruchomości wpisuje się wprost w kategorię rozwoju instytucjonalnego organizacji i przyczynia się do budowania stabilności ich funkcjonowania.*

NIK nie podziela ww. wyjaśnień, jak również tych przekazanych⁴²³ przez Kierownika Biura Programów Horyzontalnych, jakoby wpisywanie się wydatku w cel programu

⁴²⁰ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023 (22) z dnia 27 lipca 2023 r.

⁴²¹ W dniu 26 stycznia 2022 r. NIW dokonał oceny ww. sprawozdania wskazując brak realizacji zaplanowanych przez Beneficjenta działań zgodnie z wnioskiem i w tym samym dniu, drogą mailową przekazał Beneficjentowi szereg uwag do sprawozdania oraz poinformował o konieczności złożenia, w terminie siedmiu dni, dodatkowych wyjaśnień. Wyjaśnienia zostały przesłane przez Beneficjenta w dniu 23 lutego 2022 r. – 21 dni po upływie wskazanego terminu. Kolejne pismo (w formie e-maila) o wyjaśnienia NIW wystosował do Beneficjenta w dniu 23 marca 2022 r., wskazując, że przedstawione 23 lutego 2022 r. wyjaśnienia są ogólne i nie odnoszą się bezpośrednio do postawionych pytań. Wyjaśnienia wraz z nowym sprawozdaniem (określonym w mailu z dnia 4 maja 2022 r. jako „korekta”) Beneficjent złożył w dniu 11 kwietnia 2022 r. (data wpływu do NIW - 29 kwietnia 2022 r.) – 12 dni po upływie wskazanego terminu. Kolejne uwagi pracownik NIW przesłał w dniach 4 maja 2022 r. i 12 maja, a Beneficjent kolejne wyjaśnienia odpowiednio w dniach 11 i 18 maja 2022 r.

⁴²² W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(12) z dnia 10 lipca 2023 r.

⁴²³ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień KST.411.1.1.2023.7.MH z dnia 27 lipca 2023 r. Pytanie: W przypadku wniosku 21698 Instytut jeszcze bardziej Poznański beneficjenta Fundacja Instytut Poznański NIW wyjaśnił, że: *każda zmiana zgłaszana przez Beneficjenta realizującego zadanie jest szczegółowo analizowana przez NIW-CRSO przed wyrażeniem na nią ewentualnej zgody. Analogicznie, standardowo przeanalizowano zaproponowaną zmianę przez Fundację Instytut Poznański w kontekście jej zasadności i celowości”. W jaki sposób Pan, jako opiekun projektu, przeanalizował zasadność i celowość wniosku o aneks w którym Fundacja Instytut Poznański umieściła zakup ze środków publicznych nieruchomości za ponad 1 mln zł skoro nie było w nim żadnego uzasadnienia, wyliczeń czy planu jej wykorzystania, a zakup nieruchomości nie podlegał wcześniej eksperckiej ocenie merytorycznej, a Fundacja uzasadniła zakup „nadarzającą się okazją”? Odpowiedź: *Generalnie trzeba wziąć pod uwagę perspektywę celu programu. W PROO jednym z celów jest rozwój**

było wystarczającym kryterium jego akceptacji. Nie każdy bowiem, zdaniem NIK, wydatek związany z realizacją programu PROO można uznać za celowy i zasadny. NIK stoi na stanowisku, że kryteria oceny wniosków określone w art. 30 ust. 4 uoniw powinny być stosowane również do umożliwienia dokonywania przez beneficjentów istotnych wydatków, których dopuszczalność jest wprowadzana do projektów na drodze aneksowania umów i wniosków. W ocenie NIK zakup przez Fundację Instytut Poznański nieruchomości nie spełniał warunków celowości i efektywności, ponieważ ani beneficjent, ani NIW nie wykazali na podstawie jakichkolwiek dokumentów, materiałów, czy analiz spełnienia tych kryteriów, a tym samym wniosek o aneks nie zasługiwał na pozytywne rozpatrzenie. NIK zwraca przy tym uwagę na dwuzródłowość finansowania nabycia ww. nieruchomości ze środków publicznych – gdyby bowiem nie pozyskanie drugiej dotacji z innego źródła (tj. Instytutu Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego Jana Paderewskiego), Fundacja Instytut Poznański nie mogłaby nabyć opisanej nieruchomości ze środków pochodzących od NIW, ponieważ dotacja byłaby niewystarczająca, a beneficjent nie posiadał środków własnych.

NIK wskazuje przy tym, że już w roku zakupu ze środków publicznych ww. nieruchomości, beneficjent podpisał z NIW kolejną umowę⁴²⁴ na dofinansowanie, w której jednym z działań było *Zapewnienie siedziby Instytutu w 2023 r.*, w którego opisie beneficjent wskazał: *W 2022 roku Instytutowi udało się zakupić lokal, w którym ma siedzibę. Niestety, od 2023 r. organizacja nie ma środków na pokrycie bieżących opłat funkcjonowania tych pomieszczeń, co mogłoby stanowić ogromne utrudnienie w prowadzeniu dalszej działalności.* Powyższe świadczy, w ocenie NIK, że zakup przez Fundację Instytut Poznański nieruchomości ze środków publicznych za kwotę ok. 1 175 tys. zł nie tylko nie poprawił stabilności jej funkcjonowania, ale ją osłabił, a biorąc pod uwagę systemową słabość i nieudolność NIW w zakresie koordynacji i nadzoru nad udzielanym wsparciem, uczynił z ww. beneficjenta stałego konsumenta środków publicznych.

Na tle opisanej nieprawidłowości Izba dodatkowo wskazuje, że udzielanie przez NIW dotacji na zakup nieruchomości podmiotom, w tym takim, które mogły nie posiadać wystarczających środków na ich dalsze utrzymywanie, powinno było skłonić Dyrektora NIW oraz Radę NIW do ukształtowania we wzorach umów⁴²⁵ postanowień zabezpieczających przed zbywaniem nieruchomości po upływie 5 lat (także w drodze czynności nieodpłatnych), czy wprowadzenia innych regulacji, np. nakładających na beneficjentów obowiązek przeznaczania środków pozyskanych ze sprzedaży nieruchomości na cele statutowe lub ich zwrotu do NIW. Zaniechanie powyższe należy ocenić jako nierzetelne, tym bardziej, że NIW świadomy był braków w ww. zakresie⁴²⁶. Ponadto Dyrektor NIW nie prowadził wykazu nieruchomości nabywanych przez beneficjentów ze środków przekazywanych im przez NIW, co

instytucjonalny i trudno zaprzeczyć, że zakup nieruchomości stanowi rozwój instytucjonalny. Mając oszczędności w projekcie, mogąc wykorzystać je na działanie, które wspomaga jej rozwój i jest zgodne z celem projektu. Odpowiedzialnością organizacji jest wykorzystanie, bądź nie tej „okazji”. Jeśli nieruchomości by nie kupiła, to wówczas te pieniądze by wróciła. Jeśli organizacja stwierdza, że jest taka możliwość i organizacja może to zrobić to trudno tu pełnić rolę śledczego i dopytywać.

⁴²⁴ Umowa nr 27/PROO/4/2022 z dnia 10 października 2022 r. na realizację zadania pod tytułem *Rozwój nowego Poznania*, wniosek 47111-2.

⁴²⁵ Wzory umów stanowiły załączniki do regulaminów konkursów.

⁴²⁶ W protokole z przyjęcia ustnych wyjaśnień KST.411.1.1.2023.7.MH z dnia 27 lipca 2023 r. Kierownik Biura Programów Horyzontalnych poinformował: (pyt. NIK): *W swoich wyjaśnieniach NIW stwierdził, że „zakup nieruchomości wpisuje się wprost w kategorię rozwoju instytucjonalnego organizacji i przyczynia się do budowania stabilności jej funkcjonowania”. Czy według Pana realizowana jest ta zasada, skoro w tym samym roku, w którym Instytut Poznański kupił nieruchomość wystąpił również do NIW z wnioskiem o dofinansowanie jej utrzymania, ponieważ sam nie miał na to środków? (odp.) to jest problem z którym należałoby zwrócić się do Fundacji. Patrząc na cele programu powinni się po zrealizowaniu projektu uniezależnić. Powinni wejść poziom wyżej. Zauważyliśmy to i to wzbudziło nasze wątpliwości. Może to byłaby przesłanka do kontroli. To są dwie odrębne rzeczy, dwa różne programy, z czego jedno zadanie jest już zamknięte. Z ewaluacji PROO 1a wynika, że choć organizacje dostały dotacje to część nie uniezależniła się tak jak by można wnosić. (pyt. NIK): Ale co dalej? (odp.) Generalnie nic. PROO jest młodym projektem, o kwestiach, które się teraz pojawiają my nie mogliśmy wcześniej wiedzieć. Ale wprowadzamy zmiany do regulaminów. Np. w 2022 r. albo 2023 w PROO1a dodaliśmy obowiązek stworzenia strategii rozwoju organizacji. W projekcie na 2024 dostrzegamy problem niskiego poziomu multiplikacji efektu zadania – publikacje są słabo popularyzowane – zaproponowaliśmy upowszechnianie produktów. Podnosimy też kwestie np. udostępniania zakupywanych ze środków publicznych nieruchomości czy urządzeń innym organizacjom. My pracujemy obecnie na doświadczeniach, których wcześniej nie było, praca jest na żywym organizmie, a wnioski są trzyletnie i właśnie obecnie dobiegają końca pierwsze z nich. Mając też ciągle na uwadze skalę, nie da się każdego projektu skontrolować.*

prowadziło do braku wiedzy w NIW o liczbie nabywanych nieruchomości oraz sposobie ich dalszego wykorzystywania, co również należy ocenić jako nierzetelne. Dyrektor NIW wyjaśnił⁴²⁷, że: *NIW-CRSO nie prowadzi zestawień dotyczących różnych kategorii przeznaczenia środków w ramach udzielanych dotacji (takich jak np. zakup nieruchomości, zakup sprzętu, remont itd.). Działanie takie nie posiada merytorycznego uzasadnienia, a ma charakter jedynie statystyczny. W związku z dużą liczbą przyznawanych dotacji w ramach programów, prowadzenie dodatkowej statystyki stanowiłoby nieracjonalne gospodarowanie czasem pracy pracowników zatrudnionych w NIW-CRSO.*

Izba nie podziela poglądu Dyrektora NIW w tej kwestii. Należy podkreślić, że nabywane ze środków NIW nieruchomości miały znaczną wartość, zaś beneficjenci po upływie pięcioletniego okresu od dnia ich nabycia uzyskują swobodę co do dalszego zagospodarowania takich nieruchomości. Brak wspomnianego wykazu prowadził także do sytuacji, w której NIW nie był w stanie zaplanować działań kontrolnych w zakresie wykorzystania nieruchomości nawet we wspomnianym pięcioletnim okresie, w którym beneficjenci umownie zobowiązali się do niezbywania takich nieruchomości.

(akta kontroli str. 9217-9273 10322-10530, 11365-11372, 11377-11378)

8. Dyrektor NIW w sposób nierzetelny zaakceptował sprawozdanie końcowe Fundacji Scytia, zatwierdzając realizację przez tego beneficjenta zadań zastępczych, niezgodnych z postanowieniami umowy 210/I/2020 z dnia 3 czerwca 2020 r.⁴²⁸ na realizację projektu pn. *Teatr bez maski – przestrzeń inspiracji artystycznej Lublina*⁴²⁹, o których to działaniach zastępczych beneficjent nie poinformował NIW i nie uzyskał na nie zgody, do czego był zobowiązany na podstawie Regulaminu Konkursu FIO Edycja 2020, Priorytety 2-4 oraz § 5 ust. 1 i ust. 2 umowy z dnia 3 czerwca 2020 r. W konsekwencji, pomimo istnienia przesłanek do stwierdzenia na podstawie przedłożonego sprawozdania, że część dotacji udzielonej Fundacji Scytia na podstawie umowy z dnia 3 czerwca 2020 r. na realizację ww. projektu została w części wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, Dyrektor NIW nie określił kwoty dotacji podlegającej zwrotowi (w wysokości 54,3 tys. zł), czym naruszył art. 152 ust. 3 ufp.

(akta kontroli str. 7160-7317)

W ramach realizacji umowy z dnia 3 czerwca 2020 r. Fundacja zobowiązała się m.in. do: zorganizowania docelowej teatralnej grupy 20 aktorów, która miała uczestniczyć w warsztatach teatralnych (działanie 2); przeprowadzenia happeningów – spontanicznych i nieokreślonych tematycznie (działanie 3); przeprowadzenia pierwszej improwizacji (działanie 4); przeprowadzenie drugiej improwizacji (działanie 5) oraz prowadzenia działań promocyjnych (działanie 6).

W związku z weryfikacją sprawozdania z dnia 5 stycznia 2021 r. NIW wystąpił do Fundacji Scytia o wyjaśnienia dotyczące działań, do których realizacji Fundacja zobowiązała się w umowie z dnia 3 czerwca 2020 r., w tym do przesłania informacji o terminach warsztatów, happeningów, linków do realizowanych filmów, wyników ankiet przeprowadzanych wśród aktorów, czy wersji elektronicznej folderu promocyjnego. Na podstawie kolejnych wyjaśnień⁴³⁰ pracownik merytoryczny NIW ocenił⁴³¹, że część działań Fundacji Scytia nie została zrealizowana oraz że: *zrealizowano działania zastępcze, na które nie uzyskano zgody NIW-CRSO, a koszty związane z powyższymi działaniami zostały poniesione niezgodnie z treścią oferty.* Pracownik NIW stwierdził, że Fundacja Scytia nie dopełniła obowiązku informacyjnego w zakresie zgłoszenia wystąpienia okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie zadania. W związku z powyższym w notatce stwierdzono, że *kwotę 54 346 zł należy uznać za dotację wydatkowaną*

⁴²⁷ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(18) z dnia 24 lipca 2023 r., pkt 23.

⁴²⁸ Dalej: umowa z dnia 3 czerwca 2020 r.

⁴²⁹ Dotacja opiewała na kwotę 120 tys. zł.

⁴³⁰ Korespondencja z dnia 24 lutego 2021 r., 27 lutego 2021 r. i 4 marca 2021 r.

⁴³¹ W notatce z dnia 29 marca 2021 r.

niezgodnie z przeznaczeniem i zobowiązać Zleceniobiorcę do zwrotu kwoty. W notatce zawarto jednakże dodatkową adnotację o treści: *W związku z powyższym istnieje podstawa, aby na podstawie przepisów Ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych uznać poniesione koszty, które zostały poniesione w celu realizacji działania 3-6, należy mieć jednak na uwadze, iż powyższe rozwiązanie może zostać zakwestionowane uwzględniając zasady rozliczania dotacji wynikające z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o finansach publicznych.* NIK nie podziela argumentacji zawartej w ostatniej z przywołanych adnotacji, co do istnienia podstaw w przepisach ustawy covidowej⁴³², by na etapie rozliczenia dotacji NIW mógł uznać poniesione przez Fundację wydatki. Należy mieć bowiem na uwadze okoliczność, iż umowa z dnia 3 czerwca 2020 r. powinna była zostać zrealizowana zgodnie z art. 16 ust. 1 uodppow, którego treść przewiduje, że beneficjenci przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego, zobowiązują się do wykonania tego zadania w zakresie i na zasadach określonych w umowie oraz fakt, że umowa ta została zawarta w sytuacji, gdy powszechnie znane były już utrudnienia związane ze stanem epidemii na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej⁴³³. Tymczasem Fundacja nie wykonywała zadań zawartych w umowie z dnia 3 czerwca 2020 r. ani nie zgłaszała potrzeby żadnych zmian i wprowadzenia stosownych aneksów. W wyniku kolejnych wyjaśnień złożonych przez Fundację⁴³⁴ NIW podtrzymał swoją negatywną ocenę jej działań, co znalazło swój wyraz w formie niepodpisanej notatki z dnia 23 czerwca 2021 r.⁴³⁵ Choć Kierownik Biura Programów Horyzontalnych wyjaśnił⁴³⁶, że nie pamięta, czy zapoznał się z ww. notatką oraz podniósł fakt jej niepodpisania, to potwierdził, że znał sprawę złożenia przez Fundację Scytia sprawozdania z realizacji projektu *Teatr bez maski – przestrzeń inspiracji artystycznej Lublina*.

(akta kontroli str. 7161-7162, 7189-7202)

W piśmie z dnia 26 sierpnia 2021 r. skierowanym do Dyrektora NIW Fundacja Scytia po raz kolejny przesłała wyjaśnienia⁴³⁷ dotyczące realizacji i finansowania projektu, a NIW w notatce z dnia 1 września 2021 r. uznał, że są one podstawą do zaakceptowania sprawozdania końcowego, choć Fundacja Scytia nie występowała do NIW o zmianę warunków umowy i nie informowała o zmianach. NIW znając ponawiane przez Fundację wyjaśnienia⁴³⁸, najpierw te same argumenty odrzucił⁴³⁹, żądając kolejnych wyjaśnień, a następnie przyjął⁴⁴⁰, dokonując w dniu 8 września 2021 r. akceptacji sprawozdania i uznając, że nie doszło do zmiany merytorycznej zaplanowanych w ofercie działań, ani do zmiany przeznaczenia środków

⁴³² Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.).

⁴³³ Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491, ze zm.).

⁴³⁴ Z dnia 12 maja 2021 r.

⁴³⁵ W notatce napisano m.in., że Fundacja Scytia zrealizowała zadanie dofinansowane na podstawie umowy 210/1/2020 (FIO 2020) niezgodnie z treścią oferty stanowiącej do niej załącznik. Zadanie nie zostało zrealizowane w dofinansowanej skali, ani w dofinansowanej formie. Rezultaty zadania nie zostały osiągnięte w trakcie jego trwania. Przedstawione wyjaśnienia są rażąco niespójne, budzą istotne wątpliwości oraz mogą świadczyć, że zadanie publiczne nie było wcale realizowane.

⁴³⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień KST.411.1.1.2023.7.MH z dnia 27 lipca 2023 r.

⁴³⁷ Fundacja Scytia wyjaśniała, że zamiast, ujętych we wniosku stanowiącym załącznik do umowy, happeningów w kontakcie z publicznością, przeprowadziła działania warsztatowe, a zamiast dwóch improwizacji jako głównych happeningów powstała *Piosenka o trudnej miłości* i film *Lubelski przysmak* – pozycje które nie zostały zaplanowane do dofinansowania. Całą działalność happeningową przeniesiono z przestrzeni publicznej do wirtualnej tworząc trzy krótkie etudy filmowe oraz serię wywiadów z aktorami pod nazwą *Zza kulis*. Warsztaty z komunikacji interpersonalnej fundacja zastąpiła nieujętych we wniosku: interpretacją tekstu poetyckiego, pantomimą, charakteryzacją, projektowaniem kostiumów, grą głosem. Deklarowane działania promocyjne w postaci kontaktów z mediami (radio, telewizja) przeniesiono do Internetu. Fundacja nie osiągnęła również innego rezultatu – w postaci utworzenia grupy teatralnej liczącej 20 aktorów.

⁴³⁸ Korespondencja z dnia 24 lutego 2021 r., 27 lutego 2021 r., 4 marca 2021 r., 12 maja 2021 r., 26 sierpnia 2021 r.

⁴³⁹ Notatki z dnia 29 marca 2021 r.

⁴⁴⁰ Notatka z dnia 1 września 2021 r.

wydatkowanych z dotacji. W ocenie NIK kierownictwo NIW nie miało podstaw do akceptacji sprawozdania złożonego przez Fundację Scytia⁴⁴¹.

Dyrektor NIW wyjaśnił⁴⁴², że: *po przeprowadzeniu szczegółowej i rzetelnej weryfikacji sprawozdania końcowego z realizacji zadania oraz merytorycznej analizie uzupełnień przedstawionych przez organizację w dniach 17 lutego, 4 marca, 12 maja oraz 26 sierpnia 2021 roku zebrane materiały dały podstawę do akceptacji sprawozdania końcowego z realizacji zadania. Uzupełnienia przedstawione w dniu 26 sierpnia 2021, po ich merytorycznej analizie, zostały uznane jako materiał wyjaśniający wcześniejsze wątpliwości. Ponadto stwierdził⁴⁴³, że: organizacja powinna zwrócić się do NIW-CRSO o wyrażenie zgody na wprowadzone w projekcie modyfikacje, jednakże po analizie merytorycznej sprawozdania oraz uzupełnień ustalono, iż wprowadzone modyfikacje nie spowodowały zmiany przeznaczenia merytorycznego dotacji, cele zadania, a także cele Programu zostały osiągnięte.*

W ocenie NIK Fundacja nie zrealizowała żadnego z opisanych działań zgodnie z harmonogramem oferty, stanowiącej załącznik do umowy. Bez zgody NIW zrealizowała natomiast działania inne, które w sposób istotny zmieniały treść oferty. Wprowadzenie tak istotnych zmian do umowy wymagało nie tylko zgłoszenia do NIW, akceptacji ze strony NIW, ale również wprowadzenia ich do umowy w formie aneksu. Sfinansowanie z dotacji działań innych niż wskazane w umowie świadczy o jej wykorzystaniu w tej części dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 7163-7166, 10845-10855)

9. NIW w sposób nierzetelny rozliczył projekt realizowany na podstawie umowy nr 14/PROO/1a/2020 przez fundację Narodowy Instytut Cyberbezpieczeństwa i dokonał rozliczenia wydatku niekwalifikowalnego w wysokości 8,7 tys. zł. Choć wydatek ten nie miał znaczącego udziału w wartości realizowanego projektu, to jednak opisane niżej zaniechanie ujawniło określony mechanizm w działaniu NIW.

W pkt 9 budżetu na rok 2020 r. wniosku nr 21721-2 stanowiącego załącznik do umowy zostały ujęte wydatki na wyposażenie biura na kwotę 9 230 zł, jako uzasadnienie wydatków wpisano: *W celu zapewnienia prawidłowych warunków do pracy pracowników etatowych Fundacji planujemy zakup wyposażenia do biura, materiałów eksploatacyjnych, aparatów telefonicznych, urządzeń mobilnych, interaktywnych pomocy naukowych, materiałów biurowych itp.* W sprawozdaniu cząstkowym za rok 2020 wskazano, że w tej kategorii poniesiono wydatki w wysokości 9 159,31 zł i w marcu 2021 r. zaakceptowano sprawozdanie.

Opiekun projektu, w ramach sprawdzenia prawidłowości poniesionych wydatków, nie poprosił o przekazanie faktur lub rachunków na potwierdzenie ich poniesienia, a tylko o przesłanie zdjęć zakupionego sprzętu z widocznymi logotypami NIW i Programu PROO. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora NIW⁴⁴⁴ *beneficjent w dniu 16 lutego 2021 r. przedstawił dokumentację zdjęciową zakupionego z dotacji sprzętu - link do chmury ze zdjęciami znajduje się w dokumentacji projektowej przekazanej kontroli NIK.* Dyrektor NIW wskazał dodatkowo, że: *weryfikacja zdjęć zakupionego sprzętu nie miała na celu wyceny zakupionego przez Fundację sprzętu, a uzyskanie potwierdzenia, iż sprzęt został faktycznie zakupiony zgodnie z treścią sprawozdania i znajduje się w posiadaniu Fundacji.*

Skutkiem braku rzetelnej weryfikacji wysokości poniesionych w 2020 r. wydatków, było uznanie za wydatek kwalifikowalny w ramach kategorii wyposażenie biura wykonania przez małżonkę Prezesa Zarządu Fundacji, projektu aranżacji wnętrza na kwotę 8 700 zł, z kwoty 9 159,31 zł wszystkich wydatków poniesionych w danym okresie rozliczeniowym w ramach ww. kategorii. NIW nie zidentyfikował takiego

⁴⁴¹ Należy podkreślić m.in., że pojęcie happeningu w przestrzeni publicznej nie jest równoznaczne z warsztatami, improwizacje w formie happeningów nie są równoznaczne z tworzeniem piosenki i filmu, zajęcia z komunikacji interpersonalnej nie oznaczają pantomimy, nauki charakterystyki czy projektowania kostiumów, a docelowa grupa aktorska i działania promocyjne za pośrednictwem radia i telewizji – w ogóle nie zostały zrealizowane przez Fundację.

⁴⁴² W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(18) z dnia 24 lipca 2023 r.

⁴⁴³ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(36) z dnia 25 września 2023 r.

⁴⁴⁴ Pismo znak NIW.SKO.0810.27.2023 (54) z dnia 24 listopada 2023 r. oraz pismo znak NIW.SKO.0810.27.2023(43) z dnia 23 października 2023 r.

wydatku, pomimo tego, że rzetelna analiza nadesłanych przez beneficjenta zdjęć powinna była doprowadzić opiekuna projektu do powzięcia wątpliwości, czy nabyty sprzęt miał wartość powyżej 9 tys. zł. W sytuacji, gdy w ramach kategorii *wyposażenie biura* beneficjent sfinansował wydatki na nabycie projektu aranżacji wnętrza na kwotę 8 700 zł, to nabyte przez beneficjenta wyposażenie biura wykazane na zdjęciach przez beneficjenta nie powinno było przekraczać kwoty 500 zł. Zatem opiekun powinien był zwrócić uwagę, że przedstawiony na zdjęciach sprzęt biurowy nie mógł mieć wartości zbliżonej do wydatków przewidzianych w kategorii *wyposażenie biura* w wysokości 9 230 zł. Tymczasem opiekun projektu w ramach sprawdzenia prawidłowości poniesionych wydatków nie poprosił o przekazanie faktur lub rachunków na potwierdzenie poniesionych wydatków. Kwestia ta pozostawała istotna również w związku z zaakceptowaniem przez NIW sprawozdania w kolejnym okresie rozliczeniowym zawierającego przekroczenie wydatków w wysokości 2 223,46 zł w kategorii „Zakup sprzętu na potrzeby działania Fundacji” i uznanie ich za kwalifikowalne.

(akta kontroli str. 651-654, 1812-2062, 651-654c, 13004-13005)

10. NIW nie podjął należytych czynności weryfikacyjnych zmierzających do ustalenia, czy umowa o dofinansowanie nr 53/PROO/1a/2021 z dnia 19 listopada 2021 r. realizowana była zgodnie z przepisami art. 16 ust. 4 uodppiw, a więc przez podmiot lub podmioty będące stroną umowy, co było nierzetelne. NIK zwraca uwagę, że w toku przewlekającej się od połowy stycznia aż do końca czerwca 2022 r. weryfikacji realizacji projektu z wniosku nr 37755⁴⁴⁵ Stowarzyszenia Matecznik Pomocniczości i Dobroci, NIW prowadził praktycznie całość korespondencji nie z beneficjentem, a z niebędącym stroną umowy podmiotem – członkiem Lokalnej Grupy Rybackiej Obra-Warta⁴⁴⁶ – który, jak wynika z korespondencji dysponował dokumentacją związaną z ww. projektem oraz wiedzą o szczegółach jego realizacji, choć – jak wyjaśnił⁴⁴⁷ Dyrektor NIW – z przedstawionej przez beneficjenta dokumentacji nie wynika, by ten podmiot realizował *jakąkolwiek część działań merytorycznych we wniosku*.

NIK zauważa, że powyższe okoliczności nie tylko nie skłoniły Dyrektora NIW do wszczęcia kontroli realizacji projektu, ale nawet nie uruchomiły ze strony NIW żądania przekazania przez beneficjenta dokumentów, które mogłyby uprawdopodobnić, że umowa o dofinansowanie jest realizowana przez niego, a nie przez podmiot niebędący stroną tej umowy. Opiekun ww. projektu wyjaśnił⁴⁴⁸, że *to, że ten pan reprezentuje inne organizacje to nie znaczy, że nie może reprezentować również tej organizacji. W kontaktach z beneficjentem ustaliliśmy, że ten pan będzie współpracował, natomiast oficjalnie czy formalnie nie zostało to ustalone. Natomiast do kontaktu były również załączane osoby z władz beneficjenta i one miały pełną wiedzę o tym co dzieje się w projekcie oraz*⁴⁴⁹ *Nie jest to pytanie do mnie, nie wiem jak oni się ewentualnie rozliczają. Z tego co wiem to ten pan nie jest wynagradzany. To po pierwszych kontaktach zostało w ten sposób ustalone i myślę, że gdyby beneficjent miał jakieś obiekcje to wtedy na pewno byśmy z takiej korespondencji zrezygnowali i wyłączyli tę osobę. Takie sytuacje się zdarzają i często dotyczą kwestii księgowych kiedy taka osoba jest bardziej kompetentna. Takie sytuacje nie są raczej nagminne.*

NIK zauważa, że korespondencja nie dotyczyła tylko kwestii księgowych, a wszystkich zagadnień organizacyjnych i merytorycznych dotyczących ww. projektu, zaś beneficjent faktycznie dokonał – wbrew swoim obowiązkom – podzlecenia realizacji zadania publicznego innemu podmiotowi, czego NIW – mimo

⁴⁴⁵ Pn.: *Wyrwani ze szponów pandemii...nie zostawia się przyjaciół w biedzie, a ludzi w potrzebie!*

⁴⁴⁶ Kontrola NIK przeprowadzona w stowarzyszeniu Matecznik Pomocniczości i Dobroci wykazała, że stowarzyszenie faktycznie powierzyło realizację części ww. projektu Stowarzyszeniu Lokalna Grupa Rybacka Obra-Warta.

⁴⁴⁷ W piśmie znak NIW.SKO.0810.26.2023(39) z dnia 29 września 2023 r.

⁴⁴⁸ Protokół KST-KSD.403.001.2023.3.MH z dnia 6 czerwca 2023 r., na pytanie: *Dlaczego, w kwestiach powyższego sprawozdania prowadził Pan korespondencję z osobą niezwiązaną z realizacją projektu i niewskazaną do kontaktu – [osoba_28] ze Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka Obra-Warta – skoro ta organizacja nie jest ani beneficjentem ani partnerem w realizowanym projekcie?*

⁴⁴⁹ Na pytanie: *Czy to jest powszechna praktyka?*

symptomów ryzyka – nie zidentyfikował. Izba podkreśla, że Stowarzyszenie Lokalna Grupa Rybacka Obra-Warta było beneficjentem środków pochodzących z NIW w latach 2019-2020 w łącznej kwocie 935,1 tys. zł, a w 2021 r. oraz 2022 r. podmiot ten składał wnioski o dofinansowanie m.in. w PROO i NOWEFIO, lecz nie otrzymał dotacji⁴⁵⁰.

(akta kontroli str. 10014-10277, 10092-10114, 11351-11354, 11619-11622, 13756-13777)

11. Pomimo nieprzedstawienia wniosku o aneks i niepodpisania aneksu⁴⁵¹, NIW, poleceniem Zastępcy Dyrektora NIW, zaakceptował dokonanie zmian w realizacji projektu nr 30042 przez Fundację Polska Wielki Projekt, polegających na przesunięciu do 2022 r. możliwości realizacji działań zaplanowanych we wniosku na 2021 r., czym rozliczył udzieloną na 2021 r. dotację, pomimo zrealizowania wskaźników rezultatu na poziomie zaledwie 33,3%, przy minimalnym, określonym w Regulaminie konkursu, poziomie 50% oraz przy 100% wykorzystaniu budżetu na ten rok, co było działaniem nielegalnym, naruszającym § 8 ust. 2 umowy o dofinansowanie⁴⁵² oraz część 14 i 15.2 Regulaminu konkursu⁴⁵³. W pkt 15.1 Regulaminu wskazano bowiem, że rozliczenie dotacji odbywa się m.in. w sposób cząstkowy, tzn. na zakończenie każdego z okresów finansowania i podlega rozliczeniu pod kątem osiągnięcia poziomu osiągniętych wskaźników, odrębnie w poszczególnych rocznych okresach rozliczeniowych.

W wyniku weryfikacji sprawozdania z realizacji projektu *Kapitał żelazny jako podstawa rozwoju instytucjonalnego Fundacji Polska Wielki Projekt* w 2021 r. pracownik NIW powziął podejrzenie, że zawarte w nim informacje nie mają potwierdzenia w stanie faktycznym. Potwierdziło się ono w prowadzonej z beneficjentem korespondencji za pośrednictwem poczty elektronicznej. Pracownik NIW zwrócił się do beneficjenta o złożenie korekty sprawozdania, a wobec niezastosowania się przez niego do żądania, Zastępca Dyrektora NIW wezwał beneficjenta na piśmie do złożenia korekty sprawozdania uwzględniającej faktyczną wartość osiągniętych rezultatów w 2021 r. Złożone przez Fundację Polska Wielki Projekt w dniu 27 kwietnia 2022 r. sprawozdanie określiło poziom realizacji wskaźników na 33,33% przy minimalnym, określonym w Regulaminie konkursu, poziomie 50%. Pomimo tego, Dyrektor NIW nie określił wysokości kwoty dotacji do zwrotu, do czego był zobowiązany na podstawie części 15.2 Regulaminu konkursu. Jednocześnie, w sposób nierzetelny i prowadzący do niegospodarności, Zastępca Dyrektora NIW, zaakceptował w dniu 10 maja 2022 r. notatkę pracownika NIW, która rekomendowała akceptację korekty sprawozdania oraz przyjęcie przedstawionych wyjaśnień, czym faktycznie, w sposób pozaregulaminowy i pozaumowny, rozliczył i zatwierdził wydatkowanie przez beneficjenta całości dotacji na 2021 r. w kwocie 96 tys. zł. NIK zauważa przy tym, że złożone przez beneficjenta wyjaśnienia, nie stanowiły obiektywnego przedstawienia i uzasadnienia czynników, które stanęły na przeszkodzie w realizacji wskaźników w pełnym zakresie.

Dyrektor NIW początkowo nie odniósł się w sposób merytoryczny do ww. kwestii i odesłał NIK do wcześniej przekazanych, niesprecyzowanych, dokumentów. Później wyjaśnił: *Zadanie w ramach umowy zostało zaplanowane do realizacji w terminie od 1 lipca 2021 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. Osiągnięcie wskaźników rezultatów zadania wymagane jest w perspektywie całości zadania*. Przeczą temu jednak przywołane powyżej postanowienia Regulaminu konkursu PROO 2a 2021 i umowy, a nawet sam wniosek o dofinansowanie, które wymagają od beneficjenta wykonywania i sprawozdawania działań w perspektywie rocznej. W tym samym piśmie Dyrektor NIW wskazał również, że [...] *regulamin konkursu nie reguluje kwestii podejmowania decyzji przez Dyrektora NIW-CRSO. Jednocześnie, Dyrektor*

⁴⁵⁰ Na podstawie: https://niw.gov.pl/nasze-programy/wyszukiwarka-wnioskow-i-dotacji#archiwum_dotacje.

⁴⁵¹ Choć w grudniu 2021 r. beneficjent składał wnioski o aneks w innych kwestiach, co świadczy o tym, że takiego obowiązku był świadomy.

⁴⁵² Umowa nr 5/PROO/2a/2021 z dnia 16 września 2021 r.

⁴⁵³ Priorytet 2a *Dotacje operacyjne na wsparcie budowy początkowych kapitałów żelaznych* Edycja 2021. Regulamin konkursu. Dalej także: Regulamin konkursu PROO 2a 2021.

NIW-CRSO jako kierownik jednostki - organ administracyjny, podejmuje decyzje we wszystkich sprawach i imieniu NIW-CRSO. Powyższy pogląd, choć w ogólnym założeniu trafny, nie daje jednak Dyrektorowi NIW prawa do podejmowania czynności niezgodnych z obowiązującymi regulacjami.

(akta kontroli str. 9044-9052, 9003-9216, 9120, 9104, 6884-6886)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania podejmowane w badanym okresie przez Narodowy Instytut Wolności w zakresie rozliczania, monitorowania oraz kontroli projektów realizowanych przez beneficjentów w ramach programów rządowych PROO i NOWEFIO.

W ramach badanych zagadnień w kontrolowanej działalności wystąpiły liczne i istotne nieprawidłowości wskazujące na wadliwą organizację procesów zapewniających prawidłową realizację i rozliczanie projektów, pomimo angażowania w nie przez NIW znaczących środków publicznych.

Sporadyczne wizyty monitorujące i spotkania online były nieproporcjonalne do liczby dofinansowanych wniosków i podpisanych umów. Liczba tego typu weryfikacji realizowanych względem beneficjentów umów nie zapewniała rzetelności monitoringu. Brak jednolitej definicji tych zadań, różne rozumienie obowiązków wynikających z obydwu form monitoringu nie dawały gwarancji właściwego nadzoru nad realizacją umów, a w konsekwencji nad wydatkowaniem środków publicznych.

Liczba kontroli przeprowadzonych przez NIW do końca 2022 r. była niższa niż zakładana. Wystąpiły również przypadki braku przeprowadzania kontroli projektu pomimo posiadania przez NIW uprawdopodobnionych sygnałów o możliwych nieprawidłowościach w jego realizacji. W typowaniu podmiotów do kontroli praktycznie nie stosowano analizy ryzyk.

Bez kontroli NIW pozostawała celowość czy oszczędność wydatków, ponieważ, z jednej strony, w objętych badaniem projektach nie poddawano – w razie potrzeby – szczegółowej analizie, czy, jakie i po jakich cenach nabyto aktywa lub usługi, z drugiej zaś strony NIW nie przykładał żadnej wagi do wymogów kwestii konkurencyjności i przejrzystości wylaniania przez beneficjentów dostawców i usługodawców. Powodowało to, że beneficjenci mieli w istocie pełną dowolność udzielania zamówień dowolnym osobom, co skutkowało udzielaniem ich w skrajnych przypadkach osobom najbliższym i na usługi o ograniczonej mierzalności (koordynację, *fundraising*, zarządzanie etc.). W jednej ze skontrolowanych przez NIK fundacji, będącej beneficjentem dofinansowania z PROO, znaczący udział w realizacji zadania miały osoby oraz podmioty ściśle powiązane z kontrolowaną fundacją lub jej prezesem zarządu, w szczególności sam prezes zarządu, jego małżonka, członek rady nadzorczej innej fundacji, w której prezesem zarządu był prezes zarządu kontrolowanej fundacji, czy spółki, w których wspólnikiem oraz prezesem zarządu był tenże sam prezes zarządu fundacji będącej beneficjentem środków z NIW. Udział wskazanych osób i podmiotów w realizacji zadań projektu, mierzony wielkością wydatków na ich rzecz, w odniesieniu do łącznej wartości kosztów projektu za lata 2020-2022, wyniósł od 40,6% do 77,2% wydatków rocznie.

W NIW nie funkcjonowały też rozwiązania systemowe określające, jakie dokumenty i w jakiej liczbie oraz w jaki sposób powinny być weryfikowane, aby dać racjonalne zapewnienie, że wskaźniki rezultatów projektów beneficjentów faktycznie zostały osiągnięte, a brak wielopłaszczyznowej analizy ryzyka jeszcze bardziej pogłębiał uznaniowość.

Przyjęty przez NIW, nieskodyfikowany, uznaniowy i swobodny schemat postępowania, w którym rozliczano dotacje na podstawie sprawozdań zawierających oświadczenia beneficjentów, zawierających zwykle nieprecyzyjne i niewystarczające informacje (albowiem według szacunków samego NIW ich 90% wymagało wyjaśnień i uzupełnień ze strony beneficjentów), bez systemowego badania dokumentacji źródłowej w odpowiednim zakresie i ze szcążkową liczbą kontroli, nie dawał racjonalnego zapewnienia, że dotacje wydatkowano prawidłowo i w sposób zapewniający wartość dodaną dla interesu publicznego adekwatną do angażowanych środków publicznych.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Opracowanie i wdrożenie mechanizmów pozwalających NIW na weryfikację ryzyk podwójnego dofinansowania realizacji tych samych zadań przez beneficjentów.
2. Zaniechanie przyjmowania przez organy NIW regulaminów konkursów zawierających pozaustawowe kryteria oceny wniosków o dofinansowanie, a w szczególności podjęcie działań w celu rezygnacji z zamieszczania w kolejnych regulaminach konkursu NOWEFIO kryterium *ogólna ocena pomysłu*.
3. Uszczegółowienie zasad oceny spełniania kryterium *kryteria strategiczne* dla wniosków składanych w konkursach w ramach programu NOWEFIO, zarówno na etapie oceny merytorycznej tego kryterium przez ekspertów, jak również w momencie formułowania list rankingowych.
4. Opracowanie i wdrożenie skutecznego systemu zapewniającego unikanie ryzyka powstawania konfliktu interesów po stronie ekspertów oceniających wnioski.
5. Zawieranie umów z ekspertami zewnętrznymi w obszarach wskazywanych przez ekspertów jako obszary preferowane w kwestionariuszach osobowych, celem powierzenia oceny wniosków osobom, które będą dawały rękojmię dokonania prawidłowej oceny wniosków.
6. Powierzenie przez Dyrektora NIW oceny wniosków osobom, które są do tego uprawnione na podstawie pisemnej umowy.
7. Zaniechanie dopuszczania do udziału w głosowaniach nad listami wniosków przeznaczonych do realizacji, ekspertów, którzy zgłosili wystąpienie sytuacji konfliktu interesów co do wniosków znajdujących się na liście poddanej pod głosowanie.
8. Wprowadzenie na posiedzeniach komisji konkursowych i paneli ekspertów kart ocen wniosków, uwzględniających wszystkie kryteria merytoryczne oceny wniosków wraz z uzasadnieniami, które członkowie komisji konkursowych i paneli ekspertów byliby zobowiązani wypełniać, w sytuacji ustalania oceny innej niż ekspercka ocena merytoryczna.
9. Podjęcie działań mających na celu weryfikowanie przez NIW kart ocen ekspertów sporządzonych w ramach konkursów pod kątem poprawności i całkowitości jej wypełnienia.
10. Opracowanie i wdrożenie procesu weryfikowania i rozliczania sprawozdań z wykorzystania dotacji, którego stosowanie pozwoli na zapewnienie, że środki publiczne wydawane są w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.
11. Opracowanie i wdrożenie rozwiązania organizacyjnego w NIW pozwalającego na rozliczanie dotacji w terminach określonych w art. 152 ust. 2 ufp.
12. Zapewnienie potencjału organizacyjnego i kadrowego umożliwiającego NIW kontrolę prawidłowości realizacji dofinansowanych projektów w skali adekwatnej do liczby podpisanych umów, celem zapewnienia prawidłowej i skutecznej weryfikacji realizacji projektów przez beneficjentów, w tym prowadzenie kontroli doraźnych natychmiast po zidentyfikowaniu możliwych nieprawidłowości w realizacji dofinansowanych przez NIW projektów.
13. Podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia do umów dotyczących realizacji zadań publicznych zawieranych przez Dyrektora NIW, postanowień nakładających na beneficjentów wymogi w zakresie dokonywania przez nich konkurencyjnego i przejrzystego wyboru wykonawców dostaw i usług finansowanych ze środków pochodzących z dotacji, w przypadku gdy do wyboru takich wykonawców nie mają zastosowania przepisy Prawa zamówień publicznych.
14. Podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia do umów dotyczących realizacji zadań publicznych zawieranych przez Dyrektora NIW, postanowień wydłużających

pięcioletni zakaz zbywania nieruchomości zakupionych ze środków pochodzących z dotacji albo postanowień zabezpieczających przed zbyciem takich nieruchomości po upływie wspomnianego okresu (także w drodze czynności nieodpłatnej) lub postanowień nakładających na beneficjentów obowiązek przeznaczenia środków pozyskanych ze zbycia nieruchomości na cele statutowe lub ich zwrot do NIW.

15. Zobligowanie beneficjentów do wskazywania NIW przypadków zatrudniania bądź nabywania towarów lub usług od osób najbliższych (np. wymienionych w oświadczeniu o bezstronności), w przypadku gdy następować to będzie z udziałem – w całości lub części – środków publicznych.
16. Wydanie decyzji określającej kwotę dotacji przypadającej do zwrotu i termin, od którego naliczone zostaną odsetki w odniesieniu do Włocławskiego Kurkowego Bractwa Strzeleckiego, w związku z rozwiązaniem przez Dyrektora NIW w dniu 15 listopada 2022 r. umowy nr 44/PROO/1a/2020 na realizację projektu *Cykl szkoleń i turniejów strzeleckich oraz stworzenie bazy rozwojowej (siedziby) dającej podstawy poszerzenia działalności Włocławskiego Kurkowego Bractwa Strzeleckiego*.
17. Określenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi przez stowarzyszenie Matecznik Pomocniczości i Dobroci, w związku z powierzeniem realizacji części zadania z Programu PROO, konkurs 1a edycja 2021 *Wyrwani ze szponów pandemii...nie zostawia się przyjaciół w biedzie, a ludzi w potrzebie!* innemu podmiotowi z naruszeniem art. 16 ust. 4 uodppiw.
18. Określenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi przez Fundację Scytia, w związku z realizacją przez tego beneficjenta zadań zastępczych, niezgodnych z postanowieniami umowy nr 210/II/2020 z dnia 3 czerwca 2020 r. na realizację projektu pn. *Teatr bez maski – przestrzeń inspiracji artystycznej Lublina*.
19. Określenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi przez Fundację Polska Wielki Projekt, w związku z przesunięciem przez tego beneficjenta do 2022 r. możliwości realizacji działań zaplanowanych we wniosku na 2021 r. oraz nieosiągnięciem w 2021 r. wymaganych postanowieniami umowy nr 5/PROO/2a/2021 z dnia 16 września 2021 r. wskaźników rezultatu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Strategii Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 20 grudnia 2023 r.

Kontrolerzy
Michał Hackiewicz
Główny specjalista
kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Strategii
p.o. Dyrektor
Marzena Rajczewska

/-/

Danuta Ryszkowska-Grabowska
Główny specjalista
kontroli państwowej

/-/

Żaneta Borchólska
Główny specjalista
kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonała:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Strategii
p.o. Dyrektor
Marzena Rajczewska

/-/