



ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lutego 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	- Andrzej Siwek
Sędzia WSA		- Arkadiusz Tomczak
Asesor WSA		- Joanna Dąbrowska (spr.)
Protokolant st. spec.		- Sylwia Wojtkowska-Just

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **14 lutego 2024 r.**
sprawy ze skargi **Fundacji Wolności z siedzibą w Lublinie**
na informację **Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju
Społeczeństwa Obywatelskiego**
z dnia **31 marca 2023 r.**
w przedmiocie **ustalenia wyników otwartego konkursu ofert Programu
NOWEFIO 2023 w priorytecie 3**

**uchyla zaskarżony akt w zakresie dotyczącym Fundacji Wolności z siedzibą
w Lublinie**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

starszy specjalista

Izabela Wrembel

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przez Fundację Wolności z siedzibą w Lublinie (dalej „Fundacja”, „Strona” lub „Skarżąca”) jest informacja Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej „organ”) z dnia 31 marca 2023 r. wydana w przedmiocie ustalenia wyników otwartego konkursu ofert Programu NOWEFIO 2023 w priorytecie 3 oraz zmiana alokacji środków przeznaczonych na dofinansowanie poszczególnych priorytetów.

W uzasadnieniu skargi Strona argumentowała, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (SK 12/20) ma prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia końcowego wyniku postępowania konkursowego w ramach otwartego konkursu ofert Programu NOWEFIO 2023. Fundacja wskazała, że 31 marca 2023 r. opublikowano wyniki otwartego konkursu Programu NOWEFIO 2023 w formie 3 plików zawierających listy ofert:

- Lista projektów zakwalifikowanych do dofinansowania,
- Lista projektów rezerwowych (niedofinansowanych w związku ze zbyt niską punktacją),
- Lista ofert ocenionych negatywnie merytorycznie.

Oferta Skarżącej została sklasyfikowana na liście rezerwowej otrzymując 99 punktów. W priorytecie 3, w którym startowała Fundacja, dotację otrzymały oferty posiadające więcej niż 103 punktów. Opublikowane listy nie zawierały żadnego podpisu pozwalającego stwierdzić, kto ustalił wyniki konkursu, jak również uzasadnienia pozwalającego stwierdzić dlaczego oferta Skarżącej nie uzyskała dofinansowania. Fundacja wyjaśniła, że w ramach oceny merytorycznej oferta może otrzymać maksymalnie 100 punktów oraz ocenę ogólną pomysłu. Dodatkowo oferta może otrzymać do 14 punktów strategicznych. Jednak Skarżąca nie ma informacji jak dokładnie została oceniona jej oferta, nie nawet czy zostały jej przyznane punkty strategiczne. Strona w dniu 5 kwietnia wystąpiła o udostępnienie składu komisji konkursowej wraz z nazwą organizacji zgłaszających, protokołu z posiedzenia komisji konkursowej oraz informacji, którym ofertom komisja przyznała ocenę inną niż eksperci. W odpowiedzi organ udostępnił skład komisji, notatkę z posiedzenia komisji konkursowej oraz wskazał, że „Komisja Konkursowa nie przyznawała oceny innej niż eksperci, gdyż to Komisja Konkursowa ustala ocenę oferty oraz kwotę dotacji”.

Zdaniem Skarżącej z notatki z posiedzenia Komisji Konkursowej (zrealizowanego w formie zdalnej), które odbyło się w dniu ogłoszenia wyników, praktycznie nic nie

wynika. Z półtora stronicowego dokumentu tylko pół strony zajmują kwestie merytoryczne. Sprowadzają się one do tego, że: a) zaprezentowano podsumowanie oceny merytorycznej, b) zaprezentowano propozycje list rankingowych uszeregowanych zgodnie z rekomendacjami, c) przeprowadzono dyskusję na temat złożonych w ramach konkursu ofert, d) komisja konkursowa ustaliła punktację. Natomiast w ramach konkursu wpłynęło 2.179 ofert, dziwi więc dość lakoniczna notatka w tym zakresie, tym bardziej, że to Komisja Konkursowa ustala ocenę oferty oraz kwotę dotacji. Przyznane kwoty dotacji, sporo się różnią od tych wnioskowanych. W ocenie Strony nie wiadomo nawet czy Komisja Konkursowa, zgodnie z regulaminem zaakceptowała czy zweryfikowała ocenę ekspertów.

Fundacja wyjaśniła, że zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie oraz zapisami regulaminu konkursu, Komisja Konkursowa dokonuje akceptacji lub weryfikacji ocen dokonanych przez dwóch ekspertów w odniesieniu do każdej oferty. Komisja Konkursowa związana jest jednak wytycznymi z ogłoszenia i regulaminu. Oznacza, to że komisja konkursowa nie może przyznać danej ofercie np. więcej punktów strategicznych niż wynika to z regulaminu czy dokonać oceny merytorycznej niezgodnej z regulaminem, tj. wysoko ocenić kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, która jest nieadekwatna w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania. Jest to o tyle istotne, że Komisja Konkursowa, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie ma obowiązek ocenić oferty pod ściśle określonymi kryteriami. Konkurs zaś, jak sama nazwa wskazuje ma wybrać najlepsze oferty a nie oferty wskazane przez Komisję Konkursową, np. w oparciu o sympatie polityczne.

Zdaniem Skarżącej notatka z posiedzenia Komisji Konkursowej powinna zawierać informacje o tym, czy dla danej oferty ocena wystawiona przez ekspertów została zaakceptowana czy też zweryfikowana. W sytuacji weryfikacji oceny eksperta informacja o tym powinna się znaleźć w notatce, wraz z uzasadnieniem, podobnie jak w przypadku ustalenia innej kwoty dotacja niż wnioskowana w ofercie. Z notatki nie wynika zaś czy jakkolwiek ocena ekspertów została zweryfikowana. Organ odmówił informacji czy takie zdarzenia miały miejsce. Skarżąca nie może więc merytorycznie odnieść się do wyników konkursu, gdyż nie posiada informacji innych niż ocena oferty, przy czym nie wie nawet do jakich kryteriów odnosi się ta ocena. W świetle powyższego w ocenie Fundacji nie da się też stwierdzić, że wyniki te są zgodne z prawem. Jednakże w ocenie Skarżącej może ona wykazać, że część ocen została dokonana niezgodnie z prawem, ogłoszeniem i regulaminem. Chodzi o sytuacje, w których oferta otrzymała

więcej punktów niż to możliwe. I tak organizacje z dużych miast nie mogą otrzymać aż 5 punktów strategicznych. Otrzymując więc maksymalną liczbę punktów za ocenę merytoryczną i wszystkie pozostałe punkty strategiczne, organizacja z dużego miasta nie może otrzymać więcej niż 109 punktów. Tymczasem, w oparciu o wyniki konkursu Fundacja wskazała 7 ofert (tj. Instytutu Vox Feminae, Towarzystwa Amicus, Fundacji Central and Eastern European Council, Fundacji Polskie Lasy, Ogólnopolskiej Federacji Młodych, Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju i Promocji Podkarpacia PRO CARPATHIA, Fundacji Inicjatyw Młodzieżowych), które mają siedziby w dużych miastach i otrzymały więcej niż 109 punktów. Zdaniem Skarżącej powyższe ustalenie świadczy o możliwości manipulowania oceną strategiczną. Potencjalne zastrzeżenia budzi również ocena merytoryczna, w szczególności w zakresie w jakim oceny ekspertów zostały zweryfikowane przez komisję konkursową. Skarżąca nie otrzymała informacji czy takie zdarzenia miały miejsce. Ostatecznie Strona podkreśliła, że Komisja Konkursowa dofinansowała oferty na poziomie średnio 63% wnioskowanej kwoty. Oznacza to, że Komisja Konkursowa uznała, że średnio 37% kosztów realizacji ofert jest niezasadna.

Ponadto Skarżąca podniosła zarzut zmiany alokacji środków przeznaczonych na konkurs i jego priorytety wskazując, że przy nie zmienionej liczbie punktów mogłaby otrzymać dofinansowanie. Jednocześnie zdaniem Skarżącej zmiana ta nie ma uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej, mimo że w Regulaminie zapisano to odmiennie.

Mając na uwadze powyższe Fundacja wniosła o uchylene wyników otwartego konkursu ofert Programu NOWEFIO 2023, ewentualnie przyznanie dofinansowania Skarżącej, uchylene zmiany alokacji środków na poszczególne priorytety oraz o zasądzenie od organu na rzecz Skarżącej zwrotu kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w pierwszej kolejności wniósł o odrzucenie skargi z uwagi na jej niedopuszczalność, a ewentualnie o jej oddalenie.

Organ argumentował, że ustalenie wyników konkursu ofert nie podlega kontroli sądowej, zaś z ostrożności procesowej uznaje, że możliwe jest zbadanie przez Sąd indywidualanej sprawy Skarżącej, czyli jej udziału w konkursie i prawidłowości oceny oferty złożonej przez tę organizację, o czym świadczyć treść art. 15 ust. 2h oraz 2i ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Organ podkreślił przy tym, że fundacja otrzymała kartę oceny jej wniosku, zgodnie z ww. przepisami, zatem nie ma

podstaw do podnoszenia zarzutów co do braku uzasadnienia, skoro ustawa nie nakazuje jego sporządzania na tym etapie. Przede wszystkim jednak, zdaniem organu, Fundacja nie wniosła odwołania od wyników otwartego konkursu ofert, a tym samym nie wyczerpała środków zaskarżenia. W konsekwencji nie przysługuje jej skarga do sądu.

Odnosząc się zaś do zarzutów skargi organ wyjaśnił, że Komisja Konkursowa procedowała i obradowała ściśle zgodnie z Regulaminem konkursu oraz przepisami ustawy o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej „NIW-CRSO”) oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komisja oceniając oferty kierowała się wyłącznie ustalonymi w Regulaminie konkursu kryteriami i sporządziła dokumentację wymaganą przepisami, o treści zgodnej ze stawianymi wymogami. Dalej organ wskazał, że rozstrzygnięcie konkursu nastąpiło zgodnie art. 15 ust. 2i ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, bowiem wychodząc naprzeciw realizacji powyższego przepisu udostępniono skonsolidowane karty oceny projektów wszystkim oferentom - niezależnie czy o to wnioskuje, czy też nie. Fundacja zwróciła się o otrzymanie karty oceny w dniu 6 kwietnia 2023 r., zaś karta oceny została udostępniona poprzez System Obsługi Dotacji w dniu 28 kwietnia 2023 r. Informację o planowanym udostępnieniu karty oceny Fundacja otrzymała pisemnie w dniu 19 kwietnia, pomimo tego w dniu 27 kwietnia, na dzień przed otrzymaniem uzasadnienia, złożyła skargę. Ponadto w ocenie organu Skarżąca nie wystąpiła zgodnie z ww. przepisami o szczegółowsze uzasadnienie, w oparciu o które mogła kwestionować wyniki konkursu w zakresie oceny złożonej przez nią oferty. Skarżąca wybrała jednak formę kwestionowania całości wyników konkursu, opierając się na populistycznych zarzutach.

W kontekście uzasadnienia braku dofinansowania oferty Fundacji organ wyjaśnił, że w karcie oceny wskazane zostały szczegółowo przyczyny, z których wynika dlaczego ta Strona nie zakwalifikowała się do dofinansowania.

Ponadto organ wyjaśnił, że zgodnie z art. 15 pkt 2 ust. 2a oraz ust. 2e ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert, która może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Zgodnie z treścią ustawy stanowiącej podstawę prawną przeprowadzenia konkursu, to Komisja Konkursowa jest tym organem, który opiniuje złożone w ramach konkursu oferty. W przypadku korzystania z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę - jak to miało miejsce w ramach przedmiotowego otwartego konkursu ofert - 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. Maksymalna liczba punktów w priorytecie 2 i 3, na jaką Komisja Konkursowa mogła ocenić każda ofertę, wynosiła 114 punktów - niezależnie od liczby punktów wskazanej w opinii ekspertów czy wskazanej w ocenie strategicznej, które stanowią materiał pomocniczy dla Komisji Konkursowej. W dniu 31 marca 2023 r. Komisja Konkursowa do spraw opiniowania ofert złożonych w edycji 2023 otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030 ustaliła punktację ofert wskazanych w treści skargi, zaś szczegółowe uzasadnienie każdej z ocen, a także wyniki głosowania członków Komisji nad poszczególnymi ofertami znajdują się w protokole z posiedzenia Komisji, stanowiącym załącznik do niniejszej odpowiedzi na skargę. Tym samym za niezasadny organ uznał zarzut skargi, że ocena została dokonana niegodnie z prawem, ogłoszeniem i Regulaminem. Z niczego nie wynika, że ww. oferty nie mogły otrzymać więcej niż 109 punktów. Nie było takiego ograniczenia w dokumentach konkursowych.

Organ uznał za niezasadny również wniosek Skarżącej, że Komisja Konkursowa dofinansowała oferty na poziomie średnio 63% wnioskowanej kwoty, co oznacza to, że Komisja Konkursowa uznała, że średnio 37% kosztów realizacji ofert jest niezasadna. Zgodnie z Regulaminem konkursu to Komisja konkursowa może zdecydować o przyznaniu kwoty niższej niż wnioskowana przez oferenta (s. 36 Regulaminu NOWEFIO 2023). Komisja ma prawo również samodzielnie określić rekomendowaną do przyznania kwotę dotacji w ramach danej oferty. Przyznanie niższej kwoty dotacji wszystkim rekomendowanym do dofinansowania organizacjom nie oznacza, że część kosztów w ofertach była niezasadna, lecz wynika z decyzji o dofinansowaniu danej liczby ofert i konieczności dostosowania wysokości przyznanych dotacji do budżetu dostępnego w ramach konkursu. Jest to działanie standardowe w konkursach organizowanych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i zupełnie nie można z tego faktu wyciągać wniosków jak przedstawiane przez Skarżącą.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego nieuprawnionej zmiany alokacji środków przeznaczonych na realizację konkursu - pomiędzy priorytetami organ wskazał, iż Rządowy Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2023 został przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 194/2020 z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pod

nazwą „Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030”. Program stanowi wprost, że Podział środków do poszczególnych priorytetów należy traktować jako podział ramowy. W celu racjonalizacji wydatkowania środków w ramach Programu NOWEFIO dopuszczalne jest przenoszenie środków między Priorytetami z zastrzeżeniem braku możliwości zwiększenia alokacji przeznaczonej na Priorytet 5. Pomoc techniczna, (s. 56 Programu). W związku z powyższym, zgodnie z intencją wyrażoną w treści Programu, mając na uwadze zapewnienie jak najwyższej jakości dofinansowanych ofert oraz zrównoważenie podziału alokacji środków pomiędzy poszczególne priorytety Programu, odpowiadającej liczbie ofert złożonych w ramach konkursu (najwięcej w Priorytecie 2) w ramach rozstrzygnięcia edycji 2023 konkursu dokonano zmiany alokacji środków na rok 2022 pomiędzy priorytetami 2, 3 i 4. Tym samym powyższe działanie zaplanowane w Programie, jest zgodne z obowiązującym prawem oraz założeniami realizacji Programu NOWEFIO.

W piśmie procesowym z 24 lipca 2023 r. Fundacja podtrzymała stanowisko zawarte w skardze oraz wniosła o przeprowadzenie dowodu z dokumentów tj. z ofert i kart ocen projektów wymienionych w protokole z posiedzenia Komisji Konkursowej na okoliczność potwierdzenia posiadania przez nie drobnych niedociągnięć oraz przyznania punktów za spełnienie wymagań kryteriów strategicznych. Ponadto Skarżąca odnosząc się do stanowiska organu zawartego w odpowiedzi na skargę podniosła, że wbrew twierdzeniom organu Regulamin szczegółowo określa za co przyznawane będą punkty. Ani organ ani Komisja konkursowa nie mają więc prawa przyznania punktów strategicznych ofercie, która nie spełnia kryterium strategicznego. Komisja konkursowa co prawda może zweryfikować ocenę ekspertów, musi to jednak czynić w granicach prawa. Natomiast odmienne traktowanie oferty Skarżącej względem 9 organizacji, które otrzymały punkty strategiczne niezgodnie z regulaminem (podczas posiedzenia Komisji konkursowej), wprost wskazuje na nierówne traktowanie podmiotów w ramach konkursu. Fakt sprzecznego z prawem działania komisji konkursowej - przyznania nienależnych punktów strategicznych innym ofertom - miał wpływ na odrzucenie oferty Skarżącej.

Fundacji wskazała również, że po złożeniu skargi została jej udostępniona karta oceny, z tego względu dopiero teraz można się do niej odnieść. Zdaniem Skarżącej z udostępnionej karty oceny wynika, iż organizacji nie przyznano 3 punktów strategicznych za wsparcie regionalnych lub lokalnych ciał dialogu obywatelskiego. Strona wskazała w ofercie, że wesprze Radę Kultury Przestrzeni, czyli kolegialny organ dialogu obywatelskiego, który odpowiada za doradztwo oraz inicjatywy w zakresie

planowania przestrzennego w mieście. Nadto Skarżąca w ofercie zaznaczyła, iż zakłada działania mające na celu wsparcie regionalnych lub lokalnych ciał dialogu obywatelskiego, co opisała to w treści oferty, a mimo to nie przyznano jej punktów z tego tytułu. Natomiast w ocenie oferty nie odniesiono się do treści oferty wskazującej, że:

- współtworzono ofertę z przedstawicielami Rady Kultury Przestrzeni,
- wymieniono ich jako grupę docelową,
- w opisie działań w programie edukacja przestrzenna zapisano: wsparcie Rady Kultury Przestrzeni (organu dialogu obywatelskiego działającego przy prezydencie miasta Lublin) w zakresie jej działalności opiniodawczo-doradczej. Przedstawienie radzie wniosków i opinii z realizowanych działań,
- w opisie działań w programie kontrola obywatelska zapisano: Aby zminimalizować ten problem, do wdrożenia dobrych praktyk przekonamy Radę Kultury Przestrzeni przy prezydencie oraz miejskich radnych,
- wymieniono Radę Kultury Przestrzeni jako partnera.

Dodatkowo Strona wskazała, że praktycznie identyczny projekt złożyła rok temu i wtedy punkty strategiczne zostały jej przyznane. Uzasadniono to wtedy, tym, że oferent wykazał, że zaplanował działania m.in. dla społecznego ciała doradczego jakim jest Rada Kultury Przestrzeni, tym samym uznał, że projekt wpisuje się w kryterium strategiczne.

Skarżąca wyjaśniła również, że w dniu 6 kwietnia 2023 r. wystąpiła do organu o uzasadnienie odrzucenia oferty w oparciu o art. 15 ust. 2i ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie. Jednak takiego uzasadnienia nie otrzymała. Co prawda organ 19 kwietnia 2023 r. odpisał, że udostępni skonsolidowaną kartę oceny (co następnie uczynił), trudno jednak kartę oceny uznać za uzasadnienie odrzucenia oferty, które następnie mogłoby podlegać kontroli sądowej. Strona nie wie dlaczego nie przyznano jej większej ilości punktów niż wskazuje regulamin, a co zdaniem organu jest prawem Komisji konkursowej. Skarżąca oczekiwałaby choćby uzasadnienia, dlaczego nie przyznano jej należnych punktów strategicznych, a innym ofertom, które nie spełniały wcale wymagań strategicznych taką punktację przyznano. Ostatecznie Skarżąca chciałaby wiedzieć, dlaczego jej oferta nie zasługiwała na ręczną zmianę oceny, tak jak to poczyniono w przypadku ofert wymienionych w protokole. Ponadto organ mimo wniosku Skarżącej o uzasadnienie wyboru ofert, którym Komisja konkursowa przyznała ocenę inną niż eksperci, nie przesłał jej takiego uzasadnienia.

Reasumując Skarżąca stwierdziła, że w priorytecie 3 jej oferta otrzymała 99 punktów i znajduje się na poz. 16 listy rezerwowej, jednak jej zdaniem w sposób nieprawidłowy przyznano jej punkty strategiczne. Prawidłowe przyznanie punktów oznaczałoby podwyższenie punktacji do 102 punktów, co przełożyłoby się na zmianę jej pozycji na liście. Jednocześnie jako nieuprawnione Skarżąca uznała przyznanie punktów strategicznych aż 7 ofertom, choć po zapoznaniu się z protokołu Komisji konkursowej za nieprawidłową uznaje ocenę 9 ofert, czyli wszystkim, którym Komisja konkursowa zmieniła ocenę w priorytecie 3. Z kolei nieprawidłowe przyznanie punktacji innym ofertom w oczywisty sposób wpływa na sytuację Skarżącej - odebrania jej dofinansowania. Skarżąca wyjaśniła przy tym, że nie domaga się weryfikacji ocen każdej oferty, a wybranych ofert, którym przyznano punktację większą niż przewidywał regulamin konkursu (9 ofertom wskazanym w priorytecie 3 w protokole z posiedzenia komisji). Ma to bowiem oczywisty wpływ na sytuację Skarżącej, gdyż przyznanie wskazanym ofertom mniejszej liczby punktów strategicznych lokalizowałoby je za ofertą skarżącą. Jednocześnie Skarżąca nie neguje uprawnień Komisji konkursowej do weryfikacji ocen ekspertów. jednak musi to robić w granicach prawa. Mając na uwadze, że z protokołu wynika, że aż 9 ofertom w priorytecie 3 zmieniono punktację, to zbadania wymaga czy oferty te rzeczywiście spełniały kryteria strategiczne, zatem domaga się przeprowadzenia dowodu z dokumentów - ofert i weryfikacji czy punkty strategiczne zostały w tym przypadku przyznane zgodnie z regulaminem.

Na rozprawie w dniu 14 lutego 2024 r. Sąd postanowił oddalić wniosek dowodowy Skarżającej zawarty w piśmie z 24 lipca 2023 r. oraz dopuścić jako dowód z urzędu dokumenty dołączone do odpowiedzi na skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; dalej „p.p.s.a.”) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1-3 (decyzje administracyjne, postanowienia) akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa (...). Stosownie zaś do art. 146 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, uchyla ten akt (...) albo stwierdza bezskuteczność czynności.

Nie jest przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 p.p.s.a.).

W pierwszej kolejności wskazania wymaga, że Sąd oddalił wniosek Skarżącej o dopuszczenie dowodu w postępowaniu sądowym. Zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a. sąd administracyjny może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Przepis ten reguluje wyjątkową sytuację, w której sąd administracyjny prowadzi dodatkowe postępowanie dowodowe z dokumentu, bowiem - co do zasady i co jest zgodne z istotą sądowej kontroli administracji - sąd administracyjny orzeka na podstawie akt sprawy. Celem postępowania dowodowego prowadzonego ewentualnie przez sąd na tej podstawie nie jest ponowne, czy też uzupełniające ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej, lecz ocena czy organy ustaliły ten stan zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej. Mając na uwadze zatem kryteria ustawowe oraz fakultatywny charakter omawianej instytucji procesowej, będącej odstępstwem od wyrażonej w art. 133 § 1 p.p.s.a. zasady orzekania na podstawie akt sprawy, Sąd nie dostrzegł podstaw do dopuszczenia dowodu w postaci wnioskowanych dokumentów. Zdaniem Sądu, nie było to niezbędne dla końcowego rozstrzygnięcia sprawy.

Przedmiotem kontroli Sądu była informacja Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z dnia 31 marca 2023 r. w przedmiocie ustalenia wyników otwartego konkursu ofert Programu NOWEFIO 2023 w priorytecie 3.

W rozpoznawanej sprawie materialnoprawną podstawę działania organu stanowiły przepisy ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 434) – dalej „u.n.i.w.”, uchwały nr 194/2020 Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pod nazwą „Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021–2030” (wydanej na podstawie art. 23 ust. 2 ww.) oraz ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571) – dalej „u.d.p.p.w.”.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 i 1a u.n.i.w. Narodowy Instytut realizuje programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego samodzielnie lub we współpracy z

organizacjami pozarządowymi, a także m.in. z podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Jak stanowi art. 24 ust. 1 i 2 u.n.i.w. do zadań Narodowego Instytutu należy realizacja działań na rzecz wspierania rozwoju wspólnoty obywatelskiej i społeczeństwa obywatelskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności przez zwiększanie instytucjonalnej sprawności organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, ich niezależności oraz profesjonalizmu, przy jednoczesnym zachowaniu ich obywatelskiego charakteru; jak również wzmacnianie potencjału organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności przez wspieranie pozyskiwania przez nie środków pozabudżetowych na działalność, której celem jest wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz wspieranie rozwoju kadr, ze szczególnym uwzględnieniem wolontariuszy i społeczników.

Ponadto do zadań Narodowego Instytutu należy także (art. 24 ust. 3 ww. ustawy):

1) wspieranie zaangażowania obywateli, organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego w życie publiczne, procesy kształtowania polityk publicznych i podejmowania decyzji;

2) wspieranie obywatelskiej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji publicznych i instytucji zaufania publicznego oraz zwiększenie ich przejrzystości i przestrzegania reguł dobrego rządzenia;

3) wspieranie oddolnej aktywności obywatelskiej, wzmacnianie etosu społecznikowskiego obywateli, wspieranie i upowszechnianie wolontariatu;

4) podtrzymywanie i upowszechnianie kultury oraz zakorzenionej w chrześcijańskim dziedzictwie tradycji narodowej i lokalnej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, a także solidarności i wrażliwości społecznej;

5) promocja poszanowania i ochrony praw człowieka i praw obywatelskich;

6) edukacja obywatelska i kształtowanie postaw obywatelskich oraz wspieranie zaangażowania obywateli i organizacji obywatelskich w realizację zadań z zakresu edukacji formalnej i nieformalnej;

7) wspieranie ochrony środowiska oraz praw zwierząt;

8) udział w realizacji międzynarodowych programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, w tym programów współfinansowanych ze środków zagranicznych;

9) prowadzenie i wspieranie programów badań dotyczących społeczeństwa obywatelskiego;

10) upowszechnianie informacji w środowisku organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego o planowanych i ogłaszanych konkursach;

11) popularyzowanie efektów zrealizowanych zadań oraz prowadzenie repozytorium modelowych przedsięwzięć, dobrych praktyk, rezultatów i produktów wypracowanych w ramach programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego;

12) realizacja innych zadań zleczanych przez Przewodniczącego Komitetu, przy jednoczesnym zapewnieniu na ich realizację środków finansowych, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1 lit. b.

Narodowy Instytut realizuje zadania samodzielnie lub zleca realizację zadań, o których mowa w ust. 1-3, wyłonionym w drodze otwartego konkursu ofert organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 24 ust. 5 u.n.i.w.).

Do realizacji zadań Narodowego Instytutu, o których mowa w art. 24 ust. 1-3, w zakresie nieuregulowanym niniejszą ustawą oraz odrębnymi przepisami, stosuje się przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 28 u.n.i.w.). W przypadku realizacji zadań Narodowego Instytutu organem administracji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest Dyrektor (art. 29 ww. ustawy). Ponadto Narodowy Instytut współpracuje z podmiotami, o których mowa w art. 23 ust. 1a, w szczególności przez zlecenie realizacji zadań w ramach programów, o których mowa w art. 23 ust. 1, w formie otwartych konkursów ofert, o których mowa w dziale II rozdziale 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 30 ust. 1 pkt 1 u.n.i.w.). Z kolei regulaminy konkursów, o których mowa w ust. 1 art. 30, są ustalane przez Dyrektora i zatwierdzane przez Radę Narodowego Instytutu (art. 30 ust. 2), a ich zawartość określa ust. 3 art. 30 ww. ustawy. Przy ocenie wniosków złożonych w konkursie bierze się pod uwagę następujące kryteria (art. 30 ust. 4 u.n.i.w.):

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 zadania przez osoby zaangażowane w jego realizację, w tym doświadczenie wnioskodawcy, a także potencjał partnerów;

5) zasadność planowanych kosztów w stosunku do celu, rezultatów i zakresu działań, które obejmuje oferta.

W przypadku zatem gdy organ administracji publicznej zamierza zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert (art. 13 ust. 1 u.d.p.p.w.). W świetle natomiast art. 15 ust. 1 d.p.p.w. organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert:

1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3;

2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania;

3) ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne;

4) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego;

5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków;

6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

Dalej ust. 2a i 2e powołanego przepisu przewiduje, że organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert, która może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których

konkurs dotyczy. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 2h u.d.p.p.w. ogłoszenie wyników otwartego konkursu ofert zawiera w szczególności:

- 1) nazwę oferenta;
- 2) nazwę zadania publicznego;
- 3) wysokość przyznanych środków publicznych.

Na podstawie ust. 2i powołanego przepisu każdy, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu, może żądać uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty. Wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty w sposób określony w art. 13 ust. 3 (ust. 2j). Po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej, bez zbędnej zwłoki, zawiera umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 (ust. 4).

W pierwszej kolejności odnosząc się do stanowiska organu, zgodnie z którym skarga jest niedopuszczalna, Sąd wskazuje, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmowany był wcześniej pogląd, że ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie zawiera przepisu, który stanowiłby podstawę materialnoprawną do wydawania w toku procedury konkursowej przez organ administracji publicznej ogłaszający konkurs, czy też powołaną przez niego komisję konkursową, decyzji administracyjnych czy też innych aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jak również nie zawiera przepisu szczególnego, w rozumieniu art. 3 § 3 p.p.s.a. przewidującego sądową kontrolę. Na tej podstawie sądy administracyjne stały na stanowisku, że czynności czy też akty organów administracji publicznej wydawane w toku procedury konkursowej prowadzonej w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, w tym rozstrzygające o wyniku otwartego konkursu, nie podlegają kognicji sądów administracyjnych (zob. postanowienie NSA z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 2022/11).

Jednakże Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 12/20, orzekł w punkcie 1, że: „Art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325), rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057), jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wszczęcie, przeprowadzenie oraz rozstrzygnięcie otwartego konkursu ofert na realizację zadania

publicznego, o którym mowa w art. 13 u.d.p.p.w., niewątpliwie stanowi przejaw władczego działania organów administracji publicznej. Końcowy wynik postępowania konkursowego (tj. wybranie konkretnej oferty, niedokonanie wyboru, unieważnienie konkursu) jednostronnie kształtuje sytuację prawną oferentów. Okoliczność, że samo postępowanie konkursowe jest prowadzone na podstawie przepisów ustawy z 2003 r., a nie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.), nie odbiera aktom wydanym w przedmiocie rozstrzygnięcia konkursu, charakteru rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w rozumieniu art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji. Według TK nie sposób bowiem nie zauważyć, że treść przedmiotowych aktów jest adresowana do oferentów. Akty te wydane w następstwie przeprowadzenia konkursu nie mają charakteru aktów wydawanych w sferze wewnętrznej administracji. Już sama redakcja art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. świadczy o tym, że ustawodawca dążył do objęcia kognicją sądów administracyjnych jak najszerszej kategorii aktów i czynności z zakresu administracji publicznej. Procedura wprowadzona w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. ma na celu ochronę praworządności, a środek prawny w postaci skargi do sądu administracyjnego jest jednym z instrumentów gwarantujących jej ochronę. Z kolei same rozstrzygnięcia konkursów, o których mowa w art. 13 u.d.p.p.w., stanowią akty przesądzające w sposób władczy kwestię rozdysponowania środków publicznych na realizację zadań zleconych, a zatem nie są to akty (zdarzenia) prawnie irrelewantne; przeciwnie - dotyczą sfery finansów publicznych (a więc gospodarowania środkami finansowymi, których źródłem są w szczególności podatki i inne daniny publiczne). Stąd po stronie oferentów tworzą zatem prawo do skutecznego domagania się (z prawem do sądu łącznie), by właściwe organy władzy publicznej przeprowadzające postępowanie konkursowe działały zgodnie z prawem. Trybunał Konstytucyjny zauważył również, że w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie brak jest przepisu wyraźnie wyłączonego wniesienie skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie konkursu ofert.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że postępowanie konkursowe, o którym mowa w art. 13 u.d.p.p.w., ma charakter „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tym samym interpretacja (wykładnia) art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. wyłączająca kontrolę rozstrzygnięć organów administracji publicznej, wydanych w następstwie przeprowadzenia konkursu, sprawowaną przez niezależny sąd administracyjny, podważa konstytucyjne prawo do sądu. To zaś implikuje niezgodność z rzezonym prawem takiej interpretacji art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., która wyklucza wniesienie przez oferenta skargi na bezczynność organu, który po ogłoszeniu konkursu

zaniechał przepisanych prawem dalszych czynności w tej materii. Podstawowym prawem jednostki jest bowiem możliwość weryfikacji wydanych wobec niej aktów i czynności lub zaniechań organów administracji publicznej (bez względu na ich rodzaj) przez podmiot niezwiązany z nimi strukturalnie (organizacyjnie), którym jest sąd administracyjny.

Powyższy wyrok TK zasadniczo zmienił dotychczasową linię orzeczniczą prezentowaną przez sądy administracyjne w tego rodzaju sprawach (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 listopada 2023 r. sygn. akt: II GSK 2185/22, II GSK 101/23 i II GSK 105/23 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 14 grudnia 2023 r. sygn. akt III SA/Kr 1143/23, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 20 grudnia 2023 r. sygn. akt III SA/GI 748/23 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 26 kwietnia 2023 r. sygn. akt III SA/Wr 244/22 i postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 listopada 2022 r. sygn. akt V SA/Wa 2368/22). Orzeczenie to ma zatem kluczowe znaczenie dla organizacji biorących udział w otwartych konkursach ofert na realizację zadania publicznego prowadzonych na mocy przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W stanie prawnym ukształtowanym ww. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcie organu władzy publicznej w przedmiocie zatwierdzenia wyników otwartego konkursu ofert będzie podlegało kontroli sądu administracyjnego, jako mieszczące się w kategorii innych niż określonych w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a. aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.).

W konsekwencji Sąd przyjął, że skarga Fundacji wniesiona na informację Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z dnia 31 marca 2023 r. ustalającą wyniki otwartego konkursu ofert Programu NOWEFIO 2023 w priorytecie 3 podlega kontroli sądowej w zakresie oferty Skarżącej zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. i powinna zostać rozpoznana przez Sąd na podstawie art. 53 § 2 ww. ustawy. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wnosi się w terminie 30 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności. Powyższe wymogi skarżąca Fundacja spełniła wnosząc skargę w dniu 27 kwietnia 2023 r. na informację o wynikach otwartego konkursu ofert ogłoszoną 31 marca 2023 r. Tym samym stanowisko organu o niedopuszczalności skargi oraz ewentualnym braku wyczerpania środków zaskarżenia należało uznać za bezzasadne.

Sąd podzielił tym samym stanowisko organu wyrażone w odpowiedzi na skargę, że Sąd rozpoznając sprawę posiadał kompetencję jedynie do kontroli konkursu w zakresie oferty Fundacji jako jej indywidualnej sprawy administracyjnej, tj. prawidłowości dokonania oceny oferty złożonej wyłącznie przez Skarżącą. Mając na uwadze charakter aktu administracyjnego podlegającego kontroli sądowej, o którym mowa w art. 3 ust. 2 pkt 4 p.p.s.a., musi być on adresowany do konkretnego, indywidualnie oznaczonego adresata (uczestnika konkursu). Za sprawę administracyjną w niniejszej sprawie Sąd mógł zatem uznać wyłącznie wynik konkursu w zakresie nieuwzględnienia przez organ oferty Skarżącej, a nie ogólny wynik konkursu i ocenę pozostałych ofert. Tym samym Fundacja posiada interes prawny jedynie w zakresie oceny jej oferty. Interes faktyczny Skarżącej w zakresie oceny ofert pozostałych uczestników konkursu nie uprawniał Sądu do rozszerzenia zakresu niniejszego postępowania na inne oferty (również te, których punktację podczas posiedzenia Komisji Konkursowej zwiększono na tyle, że otrzymały one dofinansowanie).

Wobec stwierdzenia, że zaskarżony akt – informacja o wynikach otwartego konkursu ofert podlega kontroli sądu administracyjnego, istotnego znaczenia nabiera uzasadnienie do ww. informacji. Powyższe jest szczególnie istotne w kontekście granic działania sądu administracyjnego. Sąd działa w granicach kompetencji przyznanych art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2020 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. 2022 r., poz. 2492 ze zm.) oraz art. 3 § 2 p.p.s.a., które sprowadzają się do kontroli legalności zaskarżonego aktu, a zatem Sąd nie może zastąpić organu w uzasadnieniu zajętego stanowiska.

Uzasadnienie aktu organu administracji publicznej spełnia zasadniczą rolę w procesie kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia. Umożliwia poznanie motywów, którymi kierował się organ podejmując rozstrzygnięcie konkursu ofert w sprawie powierzenia organizacji pozarządowej realizacji zadania publicznego. Winno być integralną częścią każdego aktu jako element umożliwiający sądową kontrolę w zakresie oceny prawidłowości podjętych przez organ działań. Jego zadaniem jest wyjaśnienie podjętego przez organ rozstrzygnięcia. Powinno się w nim znaleźć pełne odzwierciedlenie i ocena zebranego materiału dowodowego i wyczerpujące wyjaśnienie przestąnek jakimi kierował się organ w procesie decyzyjnym. Obowiązek uzasadniania niedecyzyjnych rozstrzygnięć organów wykonujących administrację publiczną wynika również z art. 41 ust. 2 lit. c Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., a także z wykonawczego wobec niej Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji z 6 września 2001 r., który zasadę uzasadniania rozstrzygnięć formułuje w

art. 18 (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 30 sierpnia 2023 r., sygn. akt III SA/Po 302/23, LEX nr 3605568).

W powyższym kontekście kluczowe znaczenie ma okoliczność, że w zaskarżonym akcie organ nie zawarł żadnego uzasadnienia rozstrzygnięcia dotyczącego oceny oferty Skarżącej, w tym również w kontekście pozostałych ofert. Z informacji o wynikach otwartego konkursu ofert ogłoszonego w ramach edycji 2023 Rządowego Programu Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030 ogłoszonej w postaci Listy projektów rezerwowych (niedofinansowanych w związku ze zbyt niską punktacją) wynika jedynie, że oferta Fundacji w Priorytecie 3 (poz. 1259 na liście) uzyskała 99 punktów. Tak sformułowane uzasadnienie zaskarżonego aktu uniemożliwia zarówno Skarżącej, jak i Sądowi, poznanie motywów, którymi kierował się organ przy ocenie oferty Fundacji. W konsekwencji brak uzasadnienia zaskarżonego aktu uniemożliwił Sądowi odniesienie się do zarzutów sformułowanych w skardze, a dotyczących oceny zgłoszonej przez Skarżącą oferty i procedury konkursowej oraz zmiany alokacji środków przeznaczonych na realizację konkursu (por.: wyroki: WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2023 r. sygn. akt III SA/Wr 244/22, WSA w Opolu z 13 grudnia 2022 r. sygn. akt II SA/Op 202/22 i wyrok WSA w Poznaniu z 30 sierpnia 2023 r., III SA/Po 302/23, LEX nr 3605568). Na tą okoliczność zwróciła też uwagę sama Skarżąca, podnosząc w skardze, że ustalenie wyników konkursu nie zawierało żadnego uzasadnienia pozwalającego stwierdzić dlaczego jej oferta nie uzyskała dofinansowania i z tego powodu nie mogła się odnieść merytorycznie do wyników konkursu.

Jednocześnie wskazać należy, że z nadesłanych przez Skarżącą do Sądu dokumentów wynika, że pismem z 6 kwietnia 2023 r. Fundacja wystąpiła na podstawie art. 15 ust. 2i u.d.p.p.w. o uzasadnienie odrzucenia jej oferty, jednakże takiego uzasadnienia nie otrzymała. Natomiast organ w dniu 28 kwietnia 2023 r. udostępnił przez System Obsługi Dotacji skonsolidowaną kartę oceny merytorycznej oferty Skarżącej, co potwierdziła również sama Fundacja. W odpowiedzi na skargę organ zaś wyjaśnił, że Skarżąca po otrzymaniu karty oceny oferty mogła wystąpić o szczegółowe uzasadnienie i wtedy, ewentualnie w oparciu o merytoryczne argumenty, kwestionować wynik konkursu w zakresie oferty złożonej przez Skarżącą.

Z uwagi na powyższe wyjaśnić należy, że obowiązek organu sporządzenia z urzędu uzasadnienia wydanego aktu i zakomunikowania go uczestnikom procedury konkursowej jest niezależny od realizacji obowiązku uzasadnienia z art. 15 ust. 2i u.d.p.p.w. stanowiącego, że każdy, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, może żądać uzasadnienia

wyboru lub odrzucenia oferty. Zakres podmiotowy uprawnienia do żądania uzasadnienia obejmuje „każdego”. Żądanie takie może zatem złożyć nie tylko uczestnik konkursu, który takie uzasadnienie powinien otrzymać wraz z informacją o podjętej przez organ czynności, ale każdy inny podmiot nie będący uczestnikiem konkursu, który jest zainteresowany motywami wyboru lub odrzucenia konkretnej oferty. Podkreślenia też wymaga, że użyte w art. 15 ust. 2i u.d.p.p.w. sformułowanie „uzasadnienie wyboru” należy rozumieć jako „uzasadnienie w przedmiocie wyboru”, a zatem nie oznacza ono jedynie uzasadnienia wyboru „pozytywnego” (czyli wybrania oferty do realizacji), ale również wyboru „negatywnego” (czyli niewybrania oferty do realizacji) (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2023 r. sygn. akt III SA/Wr 244/22 i wyrok WSA w Krakowie z 14 grudnia 2023 r. sygn. akt III SA/Kr 1143/23).

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd stwierdza, że sporządzenie skonsolidowanej karty oceny merytorycznej oferty, która została udostępniona Skarżącej w dniu 28 kwietnia 2023 r., czyli na dwa dni przed upływem terminu do wniesienia skargi do Sądu, nie może – jak oczekuje tego organ – zastąpić sporządzenia uzasadnienia zaskarżonego aktu. Zgodnie z treścią Regulaminu konkursu NOWEFIO edycja 2023 (s. 35) w ramach oceny merytorycznej oferta może otrzymać maksymalnie 100 punktów oraz ocenę ogólną pomysłu A. Dodatkowo oferta może otrzymać 14 punktów strategicznych. Komisja konkursowa ustala ocenę oferty oraz kwotę dotacji na podstawie propozycji ekspertów wyrażonej w trakcie oceny merytorycznej oraz własnej oceny oferty. Z posiedzenia Komisji konkursowej sporządzana jest notatka wskazująca na podjęte przez Komisję ustalenia. Na podstawie decyzji komisji konkursowej oraz kart ocen przygotowanych przez ekspertów, NIW-CRSO dokonuje konsolidacji karty oceny. Z kolei po rozstrzygnięciu konkursu Oferentom poprzez System Obsługi Dotacji zostanie udostępniona scalona karta oceny merytorycznej złożonej oferty. Odnośnie zaś formułowania list rankingowym Regulamin wskazuje (s. 35-37) m.in., że NIW-CRSO przygotowuje listy rankingowe projektów proponowanych do dofinansowania. Znajdują się na niej wszystkie oferty ocenione merytorycznie. Listy te są następnie przedstawiane komisji konkursowej i Dyrektorowi NIW-CRSO. Następnie tworzona jest lista rankingowa ofert dla każdego Priorytetu na podstawie wyniku oceny merytorycznej i strategicznej, uszeregowanych zgodnie z wynikiem łącznej oceny pomysłu, a następnie w ramach poszczególnych łącznych ocen pomysłu – zgodnie z liczbą uzyskanych punktów na podstawie wyniku sumy punktów składającej się z:

- wyniku oceny merytorycznej (średnia ocen od dwóch ekspertów);

- wyniku oceny strategicznej (suma punktów uzyskanych w ramach oceny strategicznej).

Na podstawie listy rankingowej NIW-CRSO sporządza listę ofert kwalifikujących się do przyznania dotacji przy uwzględnieniu dostępnej alokacji środków w ramach Priorytetu. Komisja konkursowa może zdecydować o przyznaniu kwoty niższej niż wnioskowana przez Oferenta. NIW-CRSO sporządza „listę ofert rezerwowych” spośród ofert na liście rankingowej, które nie otrzymały dofinansowania, uszeregowanych zgodnie z uzyskaną oceną ogólną oraz punktacją w ramach oceny. Oferty, które nie znalazły się na liście rankingowej oraz liście rezerwowej, umieszcza się na „liście ofert odrzuconych w ocenie merytorycznej”. Po zatwierdzeniu list przez Dyrektora NIW-CRSO następuje ogłoszenie wyników konkursu w sposób zgodny z art. 15 ust. 2j u.d.p.p.w. Listy ofert przeznaczonych do dofinansowania wraz z przyznanymi kwotami są publikowane na stronie internetowej www.niw.gov.pl, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w siedzibie NIW-CRSO.

Z powyższych regulacji zawartych w Regulaminie konkursu wynika, że Komisja Konkursowa na podstawie kart ocen merytorycznych przygotowanych przez ekspertów dokonuje własnej oceny złożonej oferty, która powinna znaleźć odzwierciedlenie w notatce sporządzonej z posiedzenia Komisji Konkursowej, która wskazywać ma na ustalenia podjęte przez Komisję. Z notatki z posiedzenia Komisji Konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w edycji 2023 otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030 (dołączonej do odpowiedzi na skargę) z dnia 31 marca 2023 r. wynika, że „po przeprowadzonej dyskusji na temat złożonych w ramach konkursu ofert, Komisja Konkursowa ustaliła punktację wszystkich ofert oraz na podstawie głosowania (9 głosów za, 1 wstrzymał się) przyjęła propozycję rozstrzygnięcia konkursu (listy rankingowej, rezerwowej, listy ofert negatywnych merytorycznie). Do dofinansowania zarekomendowanych zostało 382 oferty”. Z kolei z Protokołu z posiedzenia ww. Komisji Konkursowej z 31 marca 2023 r. wynika, że siedemnastu projektom, w tym dziewięciu z Priorytetu 3 (do którego zgłosiła się również Skarżąca), zmieniono (podniesiono) punktację. W efekcie do dofinansowania przeznaczonych zostało 382 oferty. Z obu powyższych dokumentów nie wynika jednak jaką ostatecznie punktację otrzymała oferta Skarżącej i jak zostało to uzasadnione, mimo że w notatce z posiedzenia Komisji wyraźnie stwierdzono, że „Komisja Konkursowa ustaliła punktację wszystkich ofert”. Ponadto zauważenia wymaga, że do obu tych dokumentów nie dołączono zarówno propozycji list rankingowych jak również ostatecznych list (rankingowej, rezerwowej i

ofert negatywnych merytorycznie). W związku z tym brak jest możliwości porównania oceny oferty przyjętej przez Komisję Konkursową z ogłoszonymi wynikami konkursu.

Ponadto za brakiem możliwości uznania skonsolidowanej karty oceny merytorycznej oferty za uzasadnienie zaskarżonego aktu w zakresie oferty Skarżącej przemawia sposób jej sporządzenia. Zgodnie bowiem z zapisami Regulaminu konkursu Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego dokonuje konsolidacji karty oceny danej oferty na podstawie decyzji Komisji Konkursowej oraz kart oceny przygotowanych przez ekspertów i udostępnia ją po rozstrzygnięciu konkursu oferentowi. Wynika z tego, że nie jest ona przedmiotem badania Dyrektora NIW-CRSO, który zatwierdza jedynie listy przed ogłoszeniem wyników konkursu, i została sporządzona już po ogłoszeniu wyników konkursu. Równocześnie zauważenia wymaga, że doręczenie tej karty na dwa dni przed upływem terminu do wniesienia skargi jest zupełnie niezrozumiałe w kontekście twierdzeń organu, że ma ona stanowić uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia. Uzasadnienie jest nieodłączonym elementem rozstrzygnięcia (w tym wypadku informacji o wynikach otwartego konkursu) i powinno zostać przedstawione wraz z wydawanym aktem. Z kolei zauważenia wymaga, że „szczegółowe uzasadnienie oceny kryterium strategicznego”, które zostało zamieszczone w skonsolidowanej karcie oceny oferty Skarżącej, trudno uznać za szczegółowe, gdyż w swej treści jest tak lakoniczne, że nie wiadomo jakie warunki zadecydowały o podjętej ocenie, a przy tym brak w nim szczegółowego odniesienia do oferty Skarżącej. Ponadto zawiera ona w swej treści sprzeczne ustalenia, bowiem z karty oceny wynika, że łącznie za kryteria strategiczne przyznano Skarżącej 1 punkt, zaś w uzasadnieniu (zdanie 4 ostatnie) podano, że „nie przyznano punktów za kryterium strategiczne”.

Konkludując na obowiązek sporządzenia merytorycznego uzasadnienia rozstrzygnięcia konkurs ofert w trybie art. 15 u.d.p.p.w. zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 listopada 2023 r., sygn. akt II GSK 105/23, LEX nr 3631769, stwierdzając, że kwestia uzyskania określonej punktacji i w efekcie "wygrana" w konkursie musi wynikać z prawidłowo przeprowadzonego konkursu, co musi znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia takiego konkursu.

Jak już wskazano na początku rozważań prawnych, brak prawidłowego uzasadnienia zaskarżonego aktu w zakresie oceny oferty Skarżącej oznacza jego wadliwość w stopniu uzasadniającym uwzględnienie skargi i uchylenie tego aktu, z uwagi na naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy. Ponownie rozpoznając sprawę organ uwzględni ocenę prawną wyrażoną w


niniejszym wyroku i wyczerpująco uzasadni swoje stanowisko w zakresie oceny oferty Skarżącej.

Mając na uwadze powyższe Sąd, na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a., uchylił zaskarżony akt w zakresie oferty dotyczącej Skarżącej.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

starszy specjalista

 Izabela Wrembel