



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 lutego 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	- Andrzej Siwek
Sędzia WSA		- Arkadiusz Tomczak (spr.)
Asesor WSA		- Joanna Dąbrowska
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
w przedmiocie ustalenia wyników otwartego konkursu ofert Programu PROO
2023 w priorytecie 3

**uchyla zaskarżony akt w zakresie w jakim dotyczy Fundacji Wolności z
siedzibą w Lublinie.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Malyszko
Malyszko
specjalista

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi Fundacji Wolności z siedzibą w Lublinie (dalej jako: „Fundacja”, „Strona”, „Skarżąca”) jest informacja Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (zwanego dalej także: „Dyrektorem”) w przedmiocie ustalenia wyników otwartego konkursu ofert Programu PROO 2023 w priorytecie 3.

Stan faktyczny sprawy przedstawia się następująco:

Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ogłosił konkurs ofert w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 Edycja PROO 2023 – programu bezpośredniego wsparcia rozwoju polskich organizacji obywatelskich. Konkurs podzielono na Priorytety 1a, 1b, 2a, 2b, 3, 4, 5.

Fundacja wystąpiła z ofertą pt. „Jawny Lublin patrzy na ręce każdej władzy” w ramach konkursu w Priorytecie 3. Wniosek Skarżącej został poddany ocenie formalnej, a następnie ocenie merytorycznej, zgodnie z kryteriami przewidzianymi w regulaminie konkursu. Obaj oceniający projekt eksperci przyznali mu maksymalną liczbę punktów – 100.

Na podstawie § 1 Zarządzenia nr 02/04/2023 Dyrektora z 26 kwietnia 2023 r. powołano panel ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków złożonych w konkursie organizowanym w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO 2023. W skład panelu powołano osoby, które zostały wybrane w drodze losowania przeprowadzonego 26 kwietnia 2023 r. Zgodnie z § 2 ust. 2 ww. zarządzenia, warunkiem dopuszczenia do obrad w panelu było podpisanie przez eksperta oświadczenia o bezstronności.

W dniu 5 maja 2023 r. odbyło się posiedzenie Panelu Ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji w ramach przedmiotowego konkursu (Priorytety 1a, 1b, 2a, 3, 4). Złożony w konkursie przez Fundację wniosek (numer 55103) został poddany pod dyskusję przez jednego z ekspertów – Łukasza Samborskiego. W zastrzeżeniach do wniosku wskazano, że powinien on zostać złożony w PROO 1a. Ponadto wskazano, że zadanie dotyczy kompleksowego rozwoju organizacji (wsparcie działań misyjnych, rozwój instytucjonalny, usamodzielnienie finansowe), nie zaś stricte rozwoju mediów obywatelskich lub lokalnych organizacji strażniczych. Podkreślono, że wnioskodawca w latach 2019-2020 korzystał z dotacji w ramach PROO 3, która powinna przyczynić się do rozwoju i uniezależnienia finansowego wnioskodawcy. Ekspert konkursu Mariusz

Sygn. akt V SA/Wa 1472/23

Pruszyński zgłosił odrębną opinię. Zaznaczył, że wniosek Strony został oceniony przez obu ekspertów na 100 punktów, w związku z czym wniosek jest bardzo dobry. Strona jest organizacją dużą, rozpoznawalną o znanym potencjale. Ponadto, regulamin konkursu nie wyklucza możliwości korzystania kilkakrotnie z dotacji w ramach jednego priorytetu, a linia demarkacyjna między PROO 1a a PROO 3 nie jest ostra, w związku z czym wniosek mógłby zostać dofinansowany w PROO 3. Ostatecznie, po przeprowadzonym głosowaniu za ustaleniem punktacji wniosku Fundacji na 97 pkt głosowano: 4 za, 0 przeciw, 2 wstrzymujące się.

Na stronie internetowej konkursu prowadzonej przez Dyrektora opublikowano listy rankingowe wniosków w ramach otwartego konkursu ofert: zakwalifikowanych do realizacji, rezerwowych oraz negatywnych merytorycznie. Oferta Strony została zaklasyfikowana na liście rezerwowej otrzymując 97,0 pkt.

W dniu 24 maja 2023 r. Fundacja powzięła informację o wynikach przedmiotowego konkursu.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 czerwca 2023 r. na działanie Dyrektora w zakresie ustalenia wyników otwartego konkursu ofert Skarżąca wniosła o uchylenie wyników konkursu, ewentualnie o przyznanie dofinansowania Fundacji oraz o zasądzenie od organu zwrotu kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw.

W uzasadnieniu skargi Strona podniosła, że jej zastrzeżenia budzą: prawidłowość oceny oferty Fundacji oraz innych ofert, prawidłowość ustalenia składu Panelu Ekspertów oraz prawidłowość losowania ekspertów oceniających wnioski.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie z uwagi na to, że jej wniesienie nie jest dopuszczalne, ewentualnie o oddalenie skargi.

Pismem procesowym z 28 grudnia 2023 r. Skarżąca wniosła o przeprowadzenie dowodu z dokumentów potwierdzających kompetencje do oceniania wniosków w ramach priorytetu 3 PROO osób wylosowanych do panelu ekspertów oraz kary nałożonej na Łukasza Samborskiego, która potwierdza, że nie mógł on być ekspertem oceniającym w przedmiotowym konkursie i utracił on wymaganą rękojmię dokonywania oceny merytorycznej wniosków.

Na rozprawie w dniu 14 lutego 2024 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowił oddalić wniosek dowodowy zawarty w piśmie procesowym z 28 grudnia 2023 r. oraz dopuścić z urzędu jako dowód dokumenty dołączone do odpowiedzi na skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.; zwanej dalej: "p.p.s.a."), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 § 1 p.p.s.a., w myśl którego, sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Realizując powyższe kompetencje Sąd uznał skargę za dopuszczalną i zasadną.

W pierwszej kolejności odnieść należy się do zawartego w odpowiedzi na skargę wniosku organu o odrzucenie skargi, który nie zasługiwał na uwzględnienie. Sąd uznał, że zaskarżona czynność podlega kontroli sądowoadministracyjnej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., bowiem została ona podjęta w trybie otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowano pogląd, że ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571, dalej jako: „ustawa o działalności pożytku publicznego”) nie zawierała 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 zawierała 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 30 listopada 2011 r. o sygn. akt II GSK 2022/11).

Jednakże wyrokiem z 15 grudnia 2020 r. o sygn. akt SK 12/20, Trybunał Konstytucyjny orzekł (w pkt 1 wyroku), że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., 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 o działalności pożytku publicznego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał m.in., że z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Co więcej, z zasady demokratycznego

Sygn. akt V SA/Wa 1472/23

państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. TK wskazał, że wszczęcie, przeprowadzenie oraz rozstrzygnięcie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, o którym mowa w art. 13 ustawy z 2003 r., 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 2023 r. poz. 775 ze zm., dalej jako: „k.p.a.”), nie odbiera aktom wydanym w przedmiocie rozstrzygnięcia konkursu, charakteru rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w rozumieniu art. 184 zd. 1 Konstytucji. 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. Z kolei same rozstrzygnięcia konkursów, o których mowa w art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego, 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). W związku z tym Trybunał stwierdził, że postępowanie konkursowe, o którym mowa w art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego, ma charakter "sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zaznaczenia wymaga również, że Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego realizuje programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego m.in. zlecając je w drodze otwartego konkursu ofert organizacjom pozarządowym (vide: art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1618, dalej jako: „ustawa o Narodowym Instytucie”). Owo zlecenie przybiera formę umowy o powierzenie lub wsparcie realizacji zadań publicznych (por. art. 16 ustawy o działalności pożytku publicznego w zw. z art. 28 ustawy o Narodowym Instytucie). Niemniej jednak samo rozpatrzenie, w tym ustanowienie w tym zakresie stosownej procedury konkursowej, jak i wybór oferty leży w kompetencji organu administracji publicznej i dopiero ta ostatnia czynność stanowi podstawę do zawarcia umowy "o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania

Sygn. akt V SA/Wa 1472/23

publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3" (por. art. 15 ust. 4 ustawy działalności pożytku publicznego). Nieprzypadkowo więc przyznano w ust. 2i ww. artykułu prawo żądania "uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty." Świadczy to o tym, że ww. przepisy nie zakładają wbrew tezie odpowiedzi na skargę typowej relacji cywilnoprawnej, ale administracyjnoprawną konstrukcję związaną z podejmowaniem aktu. W rozstrzygnięciu konkursu, będącego podstawą zawarcia umowy, należy dopatrywać się władczości administracyjnoprawnej, a rozstrzyganie o tym, że dany podmiot nie spełnia przesłanek, aby zawrzeć z nim umowę, na podstawie której otrzyma środki na realizację zadania, należy uznać za akt, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Niewątpliwie pozytywny wynik konkursu tworzy po stronie oferenta roszczenie o zawarcie umowy (art. 15 ust. 4 ustawy o działalności pożytku), tj. stan w którym przysługuje mu, w pewnym uproszczeniu, uprawnienie do środków publicznych, a o którym jednostronnie (w sposób władczy) rozstrzyga organ administracji, w tym przypadku Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (art. 29 ustawy o Narodowym Instytucie). Z drugiej strony negatywny wynik konkursu stanowi o wykluczeniu tegoż uprawnienia. Działania te zorientowane są zatem na władcze określenie praw i obowiązków oferentów i mają niewątpliwie wymiar publiczny, a ponadto adresowane są do konkretnych, indywidualnie oznaczonych adresatów (uczestników konkursu). Przedmiotowa informacja o wyniku konkursu zawiera tym samym wszystkie elementy kwalifikujące ją jako akt z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 listopada 2022 r. o sygn. akt V SA/Wa 2368/22).

Chybione jest także stanowisko organu zawarte w odpowiedzi na skargę o niewyczerpaniu trybu odwoławczego w rozumieniu art. 52 § 1 p.p.s.a. Brak jest bowiem podstaw do uznania, że od wyniku konkursu przysługuje odwołanie do Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, o którym mowa w art. 34a ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego. Wprawdzie istotnie jest to organ nadzoru w rozumieniu art. 3 ustawy o Narodowym Instytucie, tym niemniej brak jest argumentów przemawiających za zastosowaniem do zaskarżonego rozstrzygnięcia (wyniku konkursu) przepisów o odwołaniu, tj. art. 127 § 1-2 k.p.a., jako że analizowana procedura konkursowa leży poza zakresem normowania ogólnej procedury administracyjnej (vide: art. 1 ww. ustawy).

Wobec powyższego Sąd stwierdził, że przeprowadzone w niniejszej sprawie postępowanie konkursowe ma charakter administracyjnoprawny, a podjęta w nim

Sygn. akt V SA/Wa 1472/23

zaskarżona informacja jako rozstrzygnięcie ustalające wynik konkursu ma walor jednostronnego, władczego aktu stosowania prawa, który podlega kontroli sądowej na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 4 p.p.s.a.

Na marginesie Sąd wskazuje, że tryb zaskarżenia ogłoszonego przez organ wyniku konkursu został unormowany w art. 53 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym "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, wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności. Sąd, po wniesieniu skargi, może uznać, że uchybienie tego terminu nastąpiło bez winy skarżącego i rozpoznać skargę." Na tle tego zaś przepisu Sąd stwierdził, że skarga została złożona z zachowaniem ustawowego terminu, co w odpowiedzi na skargę nie jest kwestionowane przez organ. Z treści skargi wynika, że wiedzę o wyniku konkursu Strona uzyskała najpóźniej 24 maja 2023 r., zatem fakt złożenia skargi w terminie (w formie dokumentu elektronicznego – 22 czerwca 2023 r.) nie budzi wątpliwości Sądu.

Przechodząc do powodów uwzględnienia skargi, w pierwszej kolejności zaznaczenia wymaga, że Narodowy Instytut jest instytucją właściwą w sprawach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu w zakresie określonym w ustawie o działalności pożytku publicznego (art. 1 ust. 2 ustawy o Narodowym Instytucie). Zadania Narodowego Instytutu Wolności zostały określone w art. 24 ust. 1 – 3 ww. ustawy i obejmują m.in. realizację działań na rzecz wspierania rozwoju wspólnoty obywatelskiej i społeczeństwa obywatelskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności przez zwiększanie instytucjonalnej sprawności organizacji pozarządowych oraz 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. Stosownie natomiast do art. 24 ust. 5 ustawy, 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 o działalności pożytku publicznego. Odniesienie do stosowania przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie do realizacji zadań Narodowego Instytutu Wolności zostało również zawarte w art. 28 ustawy o Narodowym Instytucie - w zakresie nieuregulowanym niniejszą ustawą oraz odrębnymi przepisami.

Sygn. akt V SA/Wa 1472/23

W doktrynie również podkreślono, że ustawa o Narodowym Instytucie jest bezpośrednio powiązana z regulacjami ustawy o działalności pożytku publicznego (P. Staszczuk [w:] Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2022, art. 1, dostępny w LEX). Agencja wykonawcza, jaką jest Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, ma bowiem za zadanie wspieranie społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu. Mając również na uwadze przedstawioną powyżej argumentację dotyczącą dopuszczalności niniejszej skargi nie budzi wątpliwości Sądu, że ocena realizacji przez Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego poprzez ich zlecenie organizacjom pozarządowym w drodze otwartego konkursu ofert podlega regulacjom i zasadom przewidzianym w ustawie o działalności pożytku publicznego w zakresie współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze realizacji zadań publicznych w tym poprzez wydatkowanie środków publicznych.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze zadań publicznych odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Tryb otwartego konkursu ofert celem zrealizowania zadań publicznych odbywa się natomiast na zasadach przewidzianych w art. 11 i n. ww. ustawy. W myśl art. 15 ust. 1 organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert:

- 1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową;
- 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 będzie realizować zadanie publiczne;
- 4) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego;
- 5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków;
- 6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

Sygn. akt V SA/Wa 1472/23

Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2i każdy, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu, może żądać uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty.

W niniejszej sprawie, z dokumentacji konkursowej (Regulaminu konkursu) wynika, że w Priorytecie 3 Programu PROO „instytucjonalne wsparcie organizacji strażniczych i mediów obywatelskich stanowi realną odpowiedź na zidentyfikowane w tym segmencie sektora obywatelskiego potrzeby. Dotacje instytucjonalne mają na celu wzmocnienie organizacji strażniczych i mediów obywatelskich tak, aby mogły one realizować właściwe sobie funkcje społeczeństwa obywatelskiego, budować swoją realną pozycję oraz wpływ w obszarach zaangażowania. Równocześnie wsparcie na poziomie krajowym adresowane do organizacji działających lokalnie pozwoli na uniknięcie ewentualnego wpływu na poziom niezależności i obiektywizmu podejmowanych przez te organizacje działań strażniczych. W ramach Priorytetu 3 zakłada się wspieranie działania osób (grup nieformalnych) i instytucji na rzecz tworzenia przestrzeni dla pluralistycznej debaty wokół istotnych spraw publicznych, monitorowania działań instytucji publicznych i prywatnych (np. korporacji) w duchu troski o dobro wspólne, w szczególności tam, gdzie podejmowane są decyzje lub stanowione jest prawo. Dominującym kierunkiem wsparcia w ramach Priorytetu 3 będzie dofinansowanie inicjatyw na poziomie lokalnym.” Kryteria merytoryczne wniosku PROO 3 wraz z odpowiednio przyznawaną punktacją zostały natomiast wskazane w tabeli na s. 41-42 regulaminu konkursu. Oferta jest oceniana adekwatnie w odniesieniu do celów programu w tym: czy problemy i potrzeby organizacji oraz jej interesariuszy zostały precyzyjnie zidentyfikowane i w sposób wyczerpujący uzasadnione, założenia wniosku są adekwatne do celów PROO, a wniosek zakłada realizację misji organizacji – lokalnych działań w zakresie dziennikarstwa obywatelskiego lub działań strażniczych w powiązaniu z rozwojem instytucjonalnym. W tabeli szczegółowo opisano również kryteria oceny merytorycznej oferty wraz z przyporządkowaną maksymalną punktacją w zakresie jakości zaplanowanych działań w odniesieniu do zidentyfikowanych przez organizację potrzeb, wpływu działań zawartych we wniosku na interesariuszy, organizację oraz jej otoczenie, możliwości (wykonalności) realizacji działań zaplanowanych we wniosku oraz zasadności planowanych wydatków w stosunku do rezultatów i zakresu działań, które obejmuje wniosek.

W regulaminie wskazano również, że wniosek uzyskuje pozytywną ocenę merytoryczną, jeśli uzyska nie mniej niż 60% wszystkich punktów i co najmniej 50% punktów w kryterium nr 1. W przypadku oceny pierwszego kryterium na 0 punktów, pozostałe kryteria nie podlegają ocenie. W przypadku, gdy różnica ocen dwóch

Sygn. akt V SA/Wa 1472/23

ekspertów zewnętrznych wynosi 30 punktów lub więcej wniosek jest dodatkowo oceniany przez trzeciego eksperta zewnętrznego. W przypadku, gdy wynik każdego z ekspertów jest niższy niż 60 punktów, wniosek nie jest przekazywany do oceny przez trzeciego eksperta. Po dokonanej ocenie, wniosek jest umieszczany na liście rankingowej na podstawie średniej arytmetycznej dwóch najbliższych ocen albo, jeśli jest to niemożliwe, oceny trzeciego eksperta i wyższej z ocen rozbieżnych.

W regulaminie zawarto również przepisy dotyczące rozstrzygnięcia konkursu w Priorytecie 3. Po sporządzeniu listy rankingowej Dyrektor powołuje panel ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosków pełnych. Panel ekspertów przed rozstrzygnięciem konkursu może zaprosić na posiedzenie wybranych Wnioskodawców w celu prezentacji założeń zadań zaplanowanych we wnioskach. Panel ekspertów może zmienić ocenę wniosku oraz zdecydować o przyznaniu kwoty niższej niż wnioskowana przez wnioskodawcę. W przypadku zmiany oceny merytorycznej wniosku w stosunku do rekomendacji przygotowanej przez ekspertów panel pisemnie uzasadnia swoją decyzję.

Panel ekspertów po przeprowadzeniu dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej ustala listy wniosków: zakwalifikowanych do realizacji, rezerwowych – niezakwalifikowanych do realizacji ze względu na brak środków oraz odrzuconych – niezakwalifikowanych do realizacji ze względu na negatywną ocenę merytoryczną, oraz przekazuje do zatwierdzenia Dyrektorowi.

Panel ekspertów podejmuje rozstrzygnięcia w drodze uzgodnienia. W przypadku, gdy osiągnięcie uzgodnienia nie jest możliwe, przeprowadza się głosowanie. Rozstrzygnięcia w drodze głosowania zapadają zwykłą większością głosów. Z posiedzenia panelu ekspertów sporządzana jest notatka wskazująca na podjęte przez panel ustalenia.

W pierwszej kolejności Sąd zaznacza, że skoro przedmiotowy otwarty konkurs ofert Narodowego Instytutu Wolności został przeprowadzony w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 Edycja PROO 2023 a art. 28 ustawy o Narodowym Instytucie - w zakresie nieuregulowanym niniejszą ustawą oraz odrębnymi przepisami zawiera odniesienie do stosowania przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, to bezsprzecznie do trybu przeprowadzonego konkursu zastosowanie mają także regulacje ustawy o działalności pożytku publicznego, w tym przywołany powyżej art. 15 ust. 1 zawierający katalog przesłanek rozpatrywanych przy ocenie ofert przez konkretny organ administracji publicznej. Sąd

Sygn. akt V SA/Wa 1472/23

musi mieć zatem na uwadze ustawowe kryteria wyboru ofert przy rozpoznawaniu sporu między stronami w niniejszej sprawie.

Niewątpliwym jest, że organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert ma obowiązek uwzględnić kryteria zawarte w art. 15 ust. 1 ww. ustawy. Treść tego unormowania nie przesądza natomiast wyraźnie w sposób jednoznaczny i niewątpliwy czy katalog kryteriów wymienionych w tym przepisie ma charakter zamknięty czy otwarty. Gdyby ustawodawca jednoznacznie pozostawił organowi prawo rozszerzenia tego katalogu użyłby językowego sformułowania, że "organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert ocenia i uwzględnienia między innymi..." Gdyby natomiast ustawodawca wyraźnie zamknął katalog kryteriów użyłby sformułowania "organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert ocenia i uwzględnienia wyłącznie..." Norma ta wymaga zatem wykładni.

Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę stwierdza, że wykładnia celowościowa oraz zgodność z zasadą praworządności winny prowadzić do wniosku, że przewidziany w ustawie katalog kryteriów jest katalogiem zamkniętym. Ustawodawca wprowadził kryteria ustawowe uznając je za istotne przy wyborze ofert. Wprowadzanie kryteriów nieznanymi ustawie mogłoby prowadzić do sytuacji w której organy mogłyby doprowadzić do zupełnej utraty znaczenia ustawowych kryteriów konkursowych. Wprowadzenie zatem jakichkolwiek kryteriów dodatkowych lub też dokonywanie oceny oferty w sposób sprzeczny z przewidzianymi w powyższym przepisie przesłankami, mogłoby zupełnie zmarginalizować znaczenie spełnienia przez oferenta kryteriów ustawowych i wpłynąć za zmianę wyniku konkursu (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 8 lutego 2024 r. o sygn. akt III SA/Gd 498/23).

W związku z powyższym Sąd podkreśla, że sposób przeprowadzenia przez organ w niniejszej sprawie oceny oferty Skarżącej w ramach otwartego konkursu ofert nie spełnił ostatecznie powyższych wymagań ustawowych. W związku z tym, że regulamin konkursu przewiduje kryteria pierwszej oceny merytorycznej rozpoznawanych wniosków wraz z przyznawaną punktacją (które co do zasady odpowiadają kryteriom ustawowym), to późniejsze powołanie panelu ekspertów w celu przeprowadzenia dyskusji nad wynikami oceny merytorycznej wniosku wraz z przyznaniem uprawnienia do zmiany wcześniejszej oceny także nie może być przeprowadzone z pominięciem tych kryteriów i nosić znamiona zupełnej dowolności. Wykładnia art. 15 w zw. z art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego prowadzi bowiem do wniosku, że na każdym etapie dokonywania oceny oferty, w tym także przez jakąkolwiek powołaną do tego celu komisję konkursową organ administracji

Sygn. akt V SA/Wa 1472/23

publicznej dokonuje wyboru oferty na realizację zadania publicznego z wykorzystaniem środków publicznych wyłącznie po uwzględnieniu ustawowych kryteriów oceny oferty zawartych w art. 15 ust. 1 przy zachowaniu m.in. zasad uczciwej konkurencji i jawności.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że funkcjonowanie organizacji pozarządowych i przekazywanie im środków publicznych na realizację zadań publicznych jest niewątpliwie kwestią społecznie istotną i wrażliwą, wymagającą zapewnienia właściwego przejrzystego trybu postępowania, zmniejszającego do minimum możliwości dokonywania wyboru beneficjentów tych konkursów w sposób obiektywnie niesprawiedliwy. Sąd stwierdza zatem, że organ administracji publicznej nie może odstąpić od zachowania kryteriów ustawowych przy wyborze oferty w sposób nieprzejrzysty i trudny do weryfikacji. Taka sytuacja jest sprzeczna z założeniami unormowania art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, precyzującego kryteria ustawowe m.in. w celu zachowania zasady praworządności i przejrzystości wydatkowania środków publicznych na realizację celów publicznych przez organizacje pozarządowe.

Ze znajdującego się w aktach sprawy protokołu z posiedzenia panelu ekspertów z 5 maja 2023 r. wynika, że jeden z powołanych ekspertów poddał wniosek Skarżącej pod dyskusję mając na uwadze „jakość merytoryczną projektu”. Ekspert podniósł, że wniosek Strony powinien zostać złożony w PROO 1a, bowiem zadanie dotyczy kompleksowego rozwoju organizacji, nie zaś stricte rozwoju mediów obywatelskich lub lokalnych organizacji strażniczych. Ponadto, wnioskodawca w latach 2019-2020 korzystał z dotacji w ramach PROO 3, która powinna przyczynić się do rozwoju i uniezależnienia finansowego wnioskodawcy. Powyższe uwagi są jedynymi wskazanymi i opisanymi w protokole merytorycznymi zastrzeżeniami do wniosku Skarżącej, poddanemu następnie głosowaniu, w wyniku którego zmieniono pierwotną punktację oferty Strony i nie przyznano jej dofinansowania, które wedle pierwotnej oceny zostałyby przyznane.

Mając na uwadze powyższe Sąd stwierdza, że w niniejszej sprawie pierwotnie zakwalifikowany do dofinansowania wniosek Skarżącej został oceniony ponownie przez kolejną komisję konkursową (panel ekspertów) z naruszeniem art. 15 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego.

Oferta Skarżącej złożona w Priorytecie PROO 3 została pierwotnie uznana - zgodnie ze szczegółowymi kryteriami merytorycznymi oceny wniosku wskazanymi w tabeli regulaminu – za bardzo dobrą, albowiem została oceniona na 100 punktów. Kolejna ocena wniosku przez panel ekspertów, prowadząca do zmniejszenia

Sygn. akt V SA/Wa 1472/23

poprzedniej punktacji i w konsekwencji nieprzyznająca dofinansowania Skarżącej, została natomiast przeprowadzona w sposób lakoniczny i nieprzejrzysty. Niewybranie konkretnej oferty w ramach otwartego konkursu ofert – na tle przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego – nie może natomiast budzić jakichkolwiek wątpliwości w zakresie zachowania ustawowych kryteriów z poszanowaniem m.in. zasady uczciwej konkurencji, albowiem ostateczna ocena konkretnej oferty pozostaje w związku z późniejszym wydatkowaniem środków publicznych przez wybranych oferentów. W niniejszej sprawie wniosek Skarżącej został poddany pod dyskusję przez jednego z ekspertów panelu, a wniesione do wniosku zastrzeżenia nie spełniają przewidzianych ustawą kryteriów dokonywania oceny oferty. Nie mogły one zatem w konsekwencji decydować o ostatecznym wyniku konkursu i nieprzyznaniu dofinansowania.

Ekspert Łukasz Samborski podniósł, że wniosek powinien zostać złożony w PROO 1a i podkreślił jednocześnie, że zadanie Skarżącej dotyczy kompleksowego rozwoju organizacji, nie zaś stricte rozwoju mediów obywatelskich. Nie wskazano natomiast jakie konkretne cechy uzasadnienia oferty Skarżącej przesądziły o nagłych wątpliwościach eksperta, skoro poprzednio oceniono wniosek na maksymalną liczbę punktów, przede wszystkim w zakresie głównego kryterium jakim jest właśnie adekwatność wniosku w odniesieniu do celów programu – realizowanie misji organizacji tj. lokalnych działań w zakresie dziennikarstwa obywatelskiego. Ekspert w czasie posiedzenia panelu nie uzasadnił natomiast w żaden sposób dlaczego on uznaje dany wniosek za złożony w niewłaściwym programie i jakie konkretne działania opisane przez Skarżącą zdecydowały o tym, że wniosek już nie dotyczy rozwoju mediów obywatelskich, a rozwoju organizacji, czyli inaczej jak przyjęli poprzednio oceniający wniosek eksperci. Z akt sprawy wynika, że ekspert potrafił w bardziej szczegółowy sposób uzasadnić swoje wątpliwości w zakresie jakości merytorycznej wniosków np. w przypadku oferty Fundacji Podhalańskiej lub Matecznika Pomocniczości i Dobroci. Podniesione przez eksperta zastrzeżenia co do wniosku Strony należy zatem uznać za nieuzasadnione, a przez to za subiektywne i dowolne.

Za nietrafny należy uznać również drugi argument eksperta, tj. fakt, że Skarżąca korzystała już w poprzednich latach z dotacji w ramach PROO 3. Sąd stwierdza, że takie zastrzeżenie w żaden sposób nie może zostać podniesione w ramach oceny konkretnej oferty, albowiem przepisy nie wykluczają kilkukrotnego otrzymywania dotacji przez jeden podmiot. Po pierwsze, art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o działalności pożytku publicznego wskazuje, że organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku

Sygn. akt V SA/Wa 1472/23

organizacji pozarządowej, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków. Wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że aktualny oferent mógł już być beneficjentem środków publicznych i realizować zadania przewidziane w ustawie we współpracy z organami administracji w ramach otwartego konkursu ofert w przeszłości. W niniejszej sprawie, w przeprowadzonym konkursie ofert eksperci mogli zatem wyłącznie ocenić sposób zrealizowania przez Fundację poprzednich zadań zleconych mając na uwadze rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków. Ponadto, z regulaminu konkursu wynika, że podmiotami nieuprawnionymi do uczestniczenia w konkursie są podmioty, które poprzednio otrzymywały dofinansowanie i do dnia ogłoszenia konkursu nie rozliczyły sprawozdania końcowego z otrzymanej dotacji. Z pisma procesowego Skarżącej z 28 grudnia 2023 r. wynika, że w konkursie PROO3 inne organizacje pozarządowe otrzymywały kilkakrotnie dotacje (przykładowo: Diecezja Kielecka, Fundacja Klubu Ronina lub Stowarzyszenie Scena Kultury), w niniejszym konkursie otrzymały dotację po raz kolejny, a fakt, że inne organizacje podchodzą po raz kolejny do tego konkursu nie decydował o obniżeniu im punktacji. Sąd stwierdza zatem, że sama tylko okoliczność, że Fundacja otrzymywała już dotacje w latach poprzednich nie mogła zostać uznana za przesłankę decydującą o zmniejszeniu punktacji, co w konsekwencji doprowadziło do dyskwalifikacji wniosku. Powyższe uznać należy za niedopuszczalne mając na uwadze przepisy ustawowe, regulamin konkursu oraz zasadę realizowania przez organ uczciwej konkurencji pomiędzy oferentami. Sąd stwierdza, że poprzez wniesienie takiego zastrzeżenia w stosunku do Fundacji organ jednoznacznie naruszył zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania podmiotów, a w konsekwencji niewłaściwego wydatkowania środków.

Podkreślenia wymaga również, że panel ekspertów nie rozpoznał oferty Skarżącej w zakresie innych kryteriów przewidzianych w art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego. Eksperti decydujący o zmianie poprzedniej punktacji wniosku Fundacji w żaden sposób nie ocenili możliwości realizacji zadania publicznego, przedstawionej kalkulacji kosztów realizacji zadania publicznego, proponowanej jakości wykonania zadania i kwalifikacji osób czy też planowanego planowany przez organizację wkładu rzeczowego, osobowego, w tym świadczeń wolontariuszy i pracy społecznej członków.

W związku z powyższym Sąd stwierdza, że pierwotnie zakwalifikowany do dofinansowania wniosek Skarżącej został oceniony ponownie przez panel ekspertów z

Sygn. akt V SA/Wa 1472/23

naruszeniem przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego. Zatem zaskarżona informacja w przedmiocie ustalenia wyników otwartego konkursu ofert w odniesieniu do oferty Skarżącej - jako wydana w wyniku konkursu opartego o kryteria nieprzewidziane w ustawie - musiała podlegać uchyleniu.

Sąd podziela przy tym stanowisko organu wyrażone w odpowiedzi na skargę, że Sąd rozpoznając sprawę posiadał kompetencję jedynie do kontroli konkurs 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 globalny wynik konkursu i ocenę pozostałych ofert. 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 panelu ekspertów zwiększono tak, że otrzymały dofinansowanie, pomimo, że pierwotnie oceniane były gorzej).

Odnosząc się do argumentacji Skarżącej dotyczącej składu panelu ekspertów podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego, do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185) dotyczące wyłączenia pracownika. W aktach niniejszej sprawy znajduje się oświadczenie o bezstronności eksperta Łukasza Samborskiego z 30 kwietnia 2023 r. z którego wynika, że w stosunku do jego osoby nie zachodzą przesłanki określone w art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego. Sąd zaznacza, że przepis art. 24 § 1 k.p.a. w sposób enumeratywny wymienia siedem powodów wyłączenia pracownika. Skarżąca nie wskazuje jednak na żadną z nich. W jej ocenie zachodzą przesłanki do wyłączenia eksperta, albowiem nie daje on rękojmi dokonywania oceny merytorycznej wniosku ze względu na potencjalny konflikt interesów. Z podanych przez Skarżącą okoliczności nie wynika zatem, aby którekolwiek powiązanie z art. 24 § 1 pkt 1 - 7 k.p.a. miało miejsce, co czyni stawiany przez skarżącą zarzut za chybiony. W tym miejscu Sąd wyjaśnia również, że ustawa o działalności pożytku publicznego nie precyzuje w sposób szczegółowy sposobu wyboru członków komisji konkursowej, a także ich losowania. W związku z tym organ miał

Sygn. akt V SA/Wa 1472/23

prawo dokonać własnego wyboru do składu komisji ekspertów, a także ich losowania do oceny poszczególnych Priorytetów zgodnie z trybem przewidzianym w zarządzeniu. Ewentualne uchybienia organu w tym zakresie nie mogłyby zatem doprowadzić do uchylenia zaskarżonego aktu.

Zgodnie z art. 146 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4-4b, uchyla ten akt, interpretację, opinię zabezpieczającą, opinię, o której mowa w art. 119zzl § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, lub odmowę wydania tych opinii albo stwierdza bezskuteczność czynności. Przepis art. 145 § 1 pkt 1 stosuje się odpowiednio.

Odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. oznacza, że sąd uchyla zaskarżony akt jeśli doszło do naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenia prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego lub innego naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W toku procedury konkursowej doszło do naruszenia art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, poprzez dokonanie przez organ oceny oferty Skarżącej w ramach otwartego konkursu ofert bez uwzględnienia kryteriów oceny przewidzianych w tym przepisie. Naruszenia te mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Uzasadnia to wyeliminowanie zaskarżonego aktu w zakresie jakim dotyczy on Fundacji z obrotu prawnego.

Ponownie procedując wniosek Skarżącej organ dokona jego oceny wg kryteriów wynikających z obowiązującego prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a. uchylił zaskarżony akt.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Malyszko
Agnieszka Malyszko
specjalista