

Warszawa, dnia 08 kwietnia 2024 r.

Zawiadomienie o unieważnieniu informacji Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego Wojciecha Kaczmarczyka o wynikach oceny merytorycznej ofert oraz posiedzenia Komisji Konkursowej Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych na lata 2022-2033, edycja 2024 i podjętych na tym posiedzeniu czynności.

Niniejsza decyzja nie oznacza unieważnienia konkursu, ani konieczności ponownego składania ofert oraz dokonania ich ocen przez zewnętrznych ekspertów. Konsekwencją niniejszej decyzji jest konieczność ponownego przeprowadzenia posiedzenia komisji konkursowej, która pochyli się nad wynikami pracy ekspertów zgodnie z zasadami określonymi Regulaminem konkursu, czyli bez możliwości zmian ocen ekspertów lub kolejności na listach w oparciu o pozaustawowe lub niezgodne z regulaminem kryteria.

Komisja Konkursowa ROP spotka się do dnia 11.04.2024 r.

Wyniki zostaną ogłoszone do dnia 15.04.2024 r.

Umowy zostaną podpisane do dnia 29.04.2024 r.

Fundusze na projekty zostaną wypłacone do dnia 15.05.2024 r.

Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego zawiadamia o unieważnieniu informacji Dyrektora NIW-CRSO Wojciecha Kaczmarczyka z dnia 24 listopada 2023 r. o wynikach oceny merytorycznej ofert oraz posiedzenia Komisji Konkursowej Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych na lata 2022-2033, edycja 2024, mającego miejsce w dniu 23 listopada 2023 r. i wszystkich dokonanych przez Komisję Konkursową podczas tego posiedzenia czynności w postaci ustalenia:

- 1) listy rankingowej ofert kwalifikujących się do dofinansowania w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych - edycja 2024 (Priorytety 1-3);
- 2) listy rankingowej ofert kwalifikujących się do dofinansowania w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych - edycja 2024 (Priorytet 4);
- 3) listy ofert niezakwalifikowanych do realizacji (lista rezerwowa) w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych - edycja 2024 (Priorytet 1-3);
- 4) listy ofert niezakwalifikowanych do realizacji (lista rezerwowa) w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych - edycja 2024 (Priorytet 4);
- 5) listy ofert ocenionych negatywnie merytorycznie w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych - edycja 2024 (Priorytet 1-3).

Uzasadnienie unieważnienia

Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej NIW-CRSO) przeprowadził konkurs w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych na lata 2022-2033, edycja 2024. Termin składania ofert przypadał od 3 sierpnia 2023 r. do 25 września 2023 r.

Konkurs prowadzony był zgodnie z zasadami określonymi Regulaminem Konkursu Rządowy Program Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych na lata 2022 -2033, przepisami ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa

Obywatelskiego (Dz. U. z 2023 r., poz. 1618 ze zm.) oraz ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r., poz. 571).

Oferty złożone w ramach przedmiotowego konkursu zostały zgodnie z procedurą poddane ocenie formalnej, potem merytorycznej. Ocena merytoryczna została przeprowadzona przy wsparciu ekspertów zewnętrznych. Po dokonaniu oceny ofert przez ekspertów powstała lista rankingowa ofert kwalifikujących się do dofinansowania w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych - edycja 2024 (Priorytety 1-3), lista rankingowa ofert kwalifikujących się do dofinansowania w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych - edycja 2024 (Priorytet 4), lista ofert niezakwalifikowanych do realizacji (lista rezerwowa) w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych - edycja 2024 (Priorytet 1-3), lista ofert niezakwalifikowanych do realizacji (lista rezerwowa) w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych - edycja 2024 (Priorytet 4), lista ofert ocenionych negatywnie merytorycznie w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych - edycja 2024 (Priorytet 1-3), które zostały przekazane do obradowania przez Komisję Konkursową.

Podczas posiedzenia Komisji Konkursowej w dniu 23 listopada 2023 r. miały miejsce przypadki, kiedy to Komisja dokonała innej oceny części wniosków niż eksperci, co spowodowało zmiany na liście rankingowej i rezerwowej. Pomimo powyższego Komisja Konkursowa w protokole ze swojego posiedzenia nie zawarła żadnego uzasadnienia odnośnie do dokonanej przez siebie odmiennej oceny, w tym przede wszystkim nie odniosła jej do kryteriów wyboru ofert określonych ww. Regulaminem konkursu. Stąd też końcowa decyzja Dyrektora NIW-CRSO Wojciecha Kaczmarczyka oparta o ocenę dokonaną przez Komisję Konkursową nie mogła być oceną opartą o wszystkie niezbędne informacje potrzebne do rozstrzygnięcia konkursu w sposób transparentny i zgodny z przepisami prawa.

Tego typu, analogiczne działania mające miejsce w innych, wcześniejszych konkursach, zostały zakwestionowane jako nielegalne przez Najwyższą Izbę Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli D/23/505 – „Udzielanie, wykorzystanie i rozliczanie środków wsparcia finansowego z wybranych programów realizowanych przez NIW-CRSO”, jak i w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 lutego 2024 r., sygn. Akt V SA/Wa 1472/23 oraz z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt V SA/Wa 1103/23. NIK oraz WSA wskazały, że tego typu działania stanowią wady procedury konkursowej skutkujące koniecznością uchylecia aktu wyboru ofert/wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania.

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). Dyrektor NIW-CRSO w myśl art. 29 ustawy o NIW-CRSO jest organem administracji publicznej w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

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 LEK). 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. 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. Kryteria oceny ofert określają zarówno przepisy ustawy o NIW-CRSO (art. 30 ust. 4) oraz przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 15 ust. 1). Ust. 2a i 2e art. 15 ustawy o działalności pożytku publicznego 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.

Powyższe przepisy nakazują wobec tego, by wybór składanych w konkursach ofert był dokonywany zarówno przez Komisję Konkursową, ale i sam organ, działający w oparciu o wyniki prac tejże Komisji, wyłącznie w oparciu o ustawowe kryteria oceny ofert uszczegółowione w regulaminie danego konkursu oraz aby każdy wybór był uzasadniony, a to uzasadnienie aby odnosiło się do zastosowanych kryteriów oceny ofert.

Na wagę powyższych nakazów zwrócił uwagę WSA w Warszawie w wyroku z 28 lutego 2024 r., sygn. akt V SA/Wa 1103/23, wyjaśniając, 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. (...)*

Konkludując, na obowiązek sporządzenia merytorycznego uzasadnienia rozstrzygnięcia konkursu 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, LEK 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.”

Podobnie wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z 14 lutego 2024 r., sygn. akt VSA/WA 1472/23, który podniósł: *„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 11 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 Ia, 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 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.”

Nie ma wątpliwości wobec tego, że brak uzasadnienia wyboru poszczególnych ofert, w tym w szczególności brak jakiegokolwiek uzasadnienia dla zmian na liście rankingowej dokonanych przez Komisję Konkursową w stosunku do listy ustalonej w oparciu o opinie ekspertów zawierające stosowne uzasadnienie, świadczy o tym, że przedmiotowa czynność Komisji konkursowej dotknięta jest wadą prawną. Nie jest wiadomym czy Komisja Konkursowa w dokonanej przez siebie innej ocenie kierowała się kryteriami konkursowymi.

Tego typu działania NIK we wskazanym na wstępie opinii wystąpieniu pokontrolnym zakwalifikowała jako działania z naruszeniem prawa, nierzetelne, niegospodarne, naruszające zasady uczciwej

konkurencji, zaś WSA w Warszawie w związku z takimi działaniami uchylił akt administracyjny polegający na ogłoszeniu wyników konkursu w stosunku do skarżącej organizacji.

W tych okolicznościach zawarcie umów na podstawie tak ustalonych wyników konkursów może budzić wątpliwości co do legalności. Dyrektor NIW-CRSO celem podjęcia końcowych decyzji, musi się opierać na legalnie dokonanych czynnościach przez wszystkie osoby i ciała procedujące w trakcie konkursu.

Mając na względzie oceny dokonane w wyrokach WSA w Warszawie oceniającego analogiczne jak w przedmiotowej sprawie przypadki oraz w oparciu o wyniki ww. kontroli NIK oceniającej tożsame z przedmiotową sytuację, jak i w oparciu o art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego Dyrektor NIW-CRSO stwierdził, że czynności dokonane przez Komisję Konkursową i tym samym czynność ustalenia wyników przedmiotowego konkursu, jako czynność oparta o działania Komisji Konkursowej, są czynnościami wadliwymi dokonanymi z rażącym naruszeniem prawa i nielegalnymi, a zatem podlegającymi unieważnieniu.

W związku z przedmiotową decyzją postępowanie konkursowe począwszy od powołania i zwołania posiedzenia Komisji Konkursowej będzie dalej prowadzone, wszystkie czynności Komisji Konkursowej zostaną powtórzone, celem przedstawienia Dyrektorowi NIW-CRSO rzetelnych, uzasadnionych i odnoszących się do kryteriów regulaminowych i ustawowych ocen. Wyłącznie takie oceny i opinie mogą stanowić dla Dyrektora podstawę do końcowych rozstrzygnięć.