

# **Możliwość zaskarżania rozstrzygnięć konkursów na realizację zadań publicznych**

## **analiza Centrum Analiz KIPR**

### **1. Wstęp.**

Podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego najczęściej w formie stowarzyszeń czy fundacji starają się w różny sposób pozyskiwać środki na jej finansowanie: czy to przez pozyskiwanie darczyńców, którzy są zainteresowani wspieraniem organizacji poprzez np. wpłaty pieniężne (fundraising), pobieranie pożytków z posiadanych zasobów np. instrumentów finansowych, poprzez prowadzenie działalności gospodarczej, czy też staranie się o pozyskanie dofinansowania w tym ze środków publicznych. Ten ostatni sposób jest szczególnie atrakcyjny dla organizacji, które nie dysponują dużym budżetem, a chciałyby realizować projekty mieszczące się w ich celach działalności lub chcą pozyskać środki na nabycie np. sprzętu, który ułatwiliby prowadzenie takiej działalności. Sporządzenie dobrego wniosku o realizację zadania publicznego jest trudnym zadaniem, ponieważ podlega on weryfikacji i ocenie komisji konkursowej zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>1</sup> co oczywiście decyduje o możliwości przyznania środków o które się stara taki podmiot. W przypadku gdy nie otrzymujemy dofinansowania czy to z uwagi na braki formalne czy też niską ocenę wniosku organizacja uznaje, że nie ma możliwości zmiany takiego rozstrzygnięcia np. z uwagi na takie postanowienia regulaminu konkursu, który nie przewiduje możliwości składania odwołania. W tym miejscu należy wskazać, że brak możliwości składania odwołania niweluje jakiegokolwiek możliwości wzruszania dokonanej oceny wniosków i w konsekwencji wyboru ofert, którym przyznano środki na realizację zadania publicznego.

### **2. Dopuszczalność wzruszania rozstrzygnięć konkursów na realizację zadań publicznych.**

W pierwszej kolejności należy ustalić czy możliwe jest wzruszania (zaskarżania) rozstrzygnięć konkursów na realizację zadań publicznych. Jak wspomniano na wstępie w regulaminach konkursów mogą być przewidziane zastrzeżenia o braku możliwości składania odwołania od dokonanych ocen wniosków np. taki przypadek występuje w konkursie Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich PROO na lata 2018-2030 (link: <https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2024/04/PROO-Regulamin-2024-15.04.2024-1.pdf>).

Orzecznictwo sądowe już analizowało kwestię czy rozstrzygnięcie w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów uoDPPioW mieści się katalogu aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.

---

<sup>1</sup> tj. z dnia 9 lutego 2023 r., Dz.U. z 2023 r. poz. 571, dalej zwana „uoDPPioW”.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>2</sup>. W wyroku z dnia 15 grudnia 2020 r.<sup>3</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej interpretacji art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w ten sposób, że ten przepis nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów uoDPPioW i jednoznacznie Trybunał w uzasadnieniu wskazał, że na taki akt skarga do sądu administracyjnego przysługuje: „W ocenie Trybunału Konstytucyjnego 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 2020 r. poz. 256, ze zm.), nie odbiera aktom wydanym w przedmiocie rozstrzygnięcia konkursu, charakteru rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w rozumieniu art. 184 zdanie pierwsze 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. Już sama redakcja art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (pojemniejsza od art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA) 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. Rozstrzygnięcia konkursów, o których mowa w art. 13 ustawy z 2003 r., stanowią akty przesadzające w sposób władczy kwestię rozdysponowania środków publicznych na realizację zadań zleconych, a zatem nie są to akty (zdarzenia) prawnie irrelevantne; przeciwnie - dotyczą sfery finansów publicznych (a więc gospodarowania środkami finansowymi, których źródłem są w szczególności podatki i inne daniny publiczne). Po stronie oferentów tworzą zatem prawo do skutecznego domagania się (z prawem do sądu włącznie), by właściwe organy władzy publicznej przeprowadzające postępowanie konkursowe działały zgodnie z prawem.**”

Sprawa, którą zajmował się Trybunał Konstytucyjny dotyczyła realizacji zadania publicznego zleconego przez organ jednostki samorządu terytorialnego, a dokładniej kwestii bezczynności tego organu przy rozstrzygnięciu konkursu, jednakże te orzeczenie można odnieść także do zlecenia ww. zadań przez inne organy i instytucje np. NIW-CRSO. W postanowieniu z dnia 2 listopada 2022 r.<sup>4</sup> Wojewódzki

---

<sup>2</sup> tj. z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634), dalej jako „p.p.s.a.”.

<sup>3</sup> sygn. akt: SK 12/20, Opublikowano: OTK-A 2021/2.

<sup>4</sup> sygn. akt: V SA/Wa 2368/22, LEX nr 3688509.

Sąd Administracyjny w Warszawie orzekał w sprawie dotyczącej skargi w przedmiocie wyniku otwartego konkursu ofert ogłoszonego przez NIW-CRSO i pomimo odrzucenia skargi (z uwagi na jej spóźnione złożenie) w uzasadnieniu potwierdził stanowisko Trybunału Konstytucyjnego o możliwości zaskarżania rozstrzygnięć wyboru ofert realizacji zadania publicznego: „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 publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3" - por. art. 15 ust. 4 ustawy działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nieprzypadkowo więc przyznano w ust. 2i ww. artykułu prawo żądania "uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty." Świadczy to w ocenie Sądu o tym, że ww. przepisy nie zakładają wbrew tezie odpowiedzi 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 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.** (...) 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 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.**”

Reasumując należy jednoznacznie zaznaczyć, że **dopuszczalne jest zaskarżanie rozstrzygnięć w zakresie wyboru ofert na realizację zadania publicznego, nawet jeśli regulaminy konkursu nie przewidują takiej możliwości.** Każde tego typu działanie stanowi akt o charakterze administracyjnoprawnym i podlega kontroli sądowoadministracyjnej.

### **3. Jak przygotować się do złożenia skargi na odrzucenie oferty (złożonego wniosku) o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego.**

Zaskarżenie rozstrzygnięcia w zakresie wyboru ofert na realizację zadania publicznego zgodnie z art. 53 § 2 p.p.s.a. wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności. Przy składaniu skargi jednym z jej elementów jest określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego (art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a.). Problemem w takim przypadku jest to, że teoretycznie wiedzę o wynikach konkursu organizacja uzyska w dniu ogłoszenia albo w przeciągu kilku dni od tej daty i treść literalna treści przepisu by wskazywała, że od tej daty biegnie termin na złożenie skargi przy czym możemy nie dysponować uzasadnieniem odrzucenia oferty, które ułatwiłoby sporządzanie skargi, a którą możemy uzyskać na podstawie art. 15 ust. 2i uoDPPioW. Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 2 listopada 2022 r.<sup>5</sup> ustalając termin na złożenie skargi w przedmiocie wyników konkursu podniósł, że termin najpóźniejszy w jakim skarżący mógł otrzymać informację o tych wynikach był dzień doręczenia uzasadnienia odrzucenia oferty (wniosku). Jednakże rekomendowane jest ostrożne podejście do liczenia terminu i jeśli szczegółowa ocena wniosku została przedstawiona w dniu publikacji ogłoszenia o wynikach lub niedługo później (np. w przypadku konkursów NIW-CRSO, gdy ocena została umieszczona w generatorze wniosków i otrzymaliśmy powiadomienie o udostępnieniu tej oceny) najbezpieczniej jest liczyć termin od dnia publikacji wyniku naboru w generatorze (co można ustalić na podstawie powiadomienia. Takie podejście jest umotywowane tym, że uzasadnienie odrzucenia oferty może zostać doręczone po terminie na wniesienie skargi, a sąd na podstawie art. 53 § 2 zdanie drugie p.p.s.a. nie stwierdzi braku winy skarżącego i nie rozpozna skargi, ponieważ ten miał pełną wiedzę w zakresie treści oceny wniosku, a w takim przypadku doręczenie uzasadnienia odrzucenia oferty nie było niezbędne do wniesienia tego środka zaskarżenia. W przypadku innych konkursów w których nie został w jakikolwiek sposób uzasadniony wybór bądź odrzucenie ofert złożenie wniosku jest niezbędne, żeby mieć możliwość sprecyzowania i uzasadnienia podniesionych w skardze zarzutów.

Wspomniane uzasadnienie odrzucenia oferty zgodnie z art. 15 ust. 2i uoDPPioW może uzyskać każda osoba<sup>6</sup>. Co istotne ww. przepis określa termin na złożenie wniosku o uzasadnienie odrzucenia oferty, który to wynosi 30 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu. Same wymogi wniosku o uzasadnienie nie zostały ujęte w regulacjach uoDPPioW, a zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartym w wyroku z dnia 11 stycznia 2011 r.<sup>7</sup>: „Przepisy k.p.a. nie mają zastosowania w postępowaniu konkursowym, o jakim mowa w art. 11 - 19 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, które nie odpowiada żadnemu z postępowań wymienionych w art. 1 i art. 2 k.p.a. Poza tym tryb i zasady postępowania konkursowego regulowane są przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.”. Tym samym przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>8</sup> można stosować w formie posiłkowej w zakresie składania wniosku o uzasadnienie, który powinien być złożony z zachowaniem ostrożności na piśmie, a niezbędnymi elementami takiego wniosku jest:

- 1) wskazanie daty wniosku;
- 2) wskazanie podmiotu wnoszącego skargę wraz z adresem do doręczeń (w przypadku np. fundacji czy stowarzyszeń podanie stosownego numeru Krajowego Rejestru Sądowego, NIP bądź numerem REGON);

---

<sup>5</sup> sygn. akt: V SA/Wa 2368/22, LEX nr 3688509.

<sup>6</sup> Tym samym prawo uzyskania takiego uzasadnienia ma nie tylko organizacja wnioskująca o dofinansowanie, ale także osoby trzecie.

<sup>7</sup> sygn. akt: II GSK 736/10, LEX nr 746118.

<sup>8</sup> tj. z dnia 2 kwietnia 2024 r. (Dz.U. z 2024 r. poz. 572).

- 3) wskazanie adresata takiego wniosku (np. w przypadku NIW-CRSO będzie to Dyrektor NIW-CRSO);
- 4) sformułowanie żądania jakim będzie sporządzenie uzasadnienia odrzucenia oferty wraz z dokładnym wskazaniem jakiego konkursu to dotyczy wraz z innymi danymi jakimi możemy dysponować (np. numerem wniosku) oraz wniosek o doręczenie tego uzasadnienia na adres podmiotu składającego wniosek o uzasadnienie;
- 5) złożenie podpisu pod wnioskiem (przez osobę wnoszącą lub osoby uprawnione do reprezentacji podmiotu zgodnie z zasadami reprezentacji);
- 6) wymienienie załączników (np. w przypadku fundacji lub stowarzyszeń tzw. rejestrowych dobrą praktyką jest wydrukowanie na dzień podpisywania wniosku aktualnej informacji z Krajowego Rejestru Sądowego w celu wykazania osób uprawnionych do reprezentacji tych podmiotów na dzień podpisania wniosku).

Co istotne w tego typu sprawach nie musimy wyczerpać trybu odwoławczego w ramach procedury konkursowej co podkreślił w przywołanym już wyżej postanowieniu z dnia 2 listopada 2022 r.<sup>9</sup> Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie: „Chybiona jest także teza odpowiedzi (s. 2 i n.) o niewyczerpaniu trybu odwoławczego w rozumieniu art. 52 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zdaniem Sądu brak jest 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 i o wolontariacie. Wprawdzie istotnie jest to organ nadzoru w rozumieniu art. 3 ustawy o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. **Tym niemniej brak jest argumentów przemawiających za zastosowaniem do zaskarżonego rozstrzygnięcia (wyniku konkursu) przepisów o odwołaniu, tj. art. 127 § 1-2 Kodeksu postępowania administracyjnego, jako że analizowana procedura konkursowa leży poza zakresem normowania ogólnej procedury administracyjnej (vide art. 1 ww. ustawy).**”

---

<sup>9</sup> sygn. akt: V SA/Wa 2368/22, LEX nr 3688509.