

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

Krzysztof Księski*

Procedura finansowania zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe w trybie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

The procedure for financing public tasks carried out by non-governmental organizations under Art. 19a of the Act on Public Benefit Activities and Volunteering

Abstract. The article discusses the procedure for financing public tasks commissioned by the executive bodies of local government in a non-open competition mode, regulated in Art. 19a of the Act on Public Benefit and Volunteering, which is the basic legal act regulating the functioning of non-governmental organizations in Poland. Commissioning the implementation of public tasks may take the form of entrusting the implementation of a public task or supporting the implementation of a public task. The basic form of commissioning public tasks by local government administration bodies is the competition procedure. It allows the principle of competitiveness and transparency of this process to be maintained. However, the legislator provided for the possibility of commissioning the implementation of public tasks also in a non-competition mode. By creating this possibility of commissioning public tasks, it introduced numerous restrictions for this mode, thanks to which this procedure is secondary to the basic form of commissioning public tasks by way of an open competition. The purpose of the discussion here is to analyze the procedure in matters relating to outsourcing the implementation of public tasks to non-governmental organizations by local government administration bodies within the meaning of the above-mentioned Act in a non-competition manner. The article also contains proposals for amending the regulation in question to adapt it to the currently existing socio-economic

* Hesperos Foundation, Poland | Fundacja Hesperos, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-7892-2107>, e-mail: krzysztofandrzejksieski@gmail.com.

relations, because this regulation has been in force for over twenty years and requires changes, which results from the previous experience in its application.

Keywords: non-governmental organizations – subsidy – public task – cooperation of local government with NGOs – commissioning public tasks

Wprowadzenie

Organizacje pozarządowe¹ stanowią liczną i ważną część polskiego życia społeczno-gospodarczego. Szacuje się, że ich liczba przekracza wyraźnie 100 tys. podmiotów, zaczynając od małych, lokalnych organizacji, kończąc na dużych organizacjach o charakterze korporacyjnym². Pełnią one istotne funkcje, świadcząc usługi społeczne w uzupełnieniu do działań podmiotów pierwszego sektora oraz działań przedsiębiorców³. Przyjmuje się, że trzeci sektor prowadzi działalność w tych obszarach, w których władze publiczne nie potrafią skutecznie lub właściwie realizować usług społecznych, a jednocześnie podmioty prowadzące działalność gospodarczą nie widzą wystarczających okazji do osiągnięcia zysku.

¹ Pojęciem organizacji pozarządowych na potrzeby poniższych rozważań objęto podmioty wymienione w art. 3 Ustawy z dnia 24 IV 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 571), dalej „udppiw”, tj. stowarzyszenia, fundacje, osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, spółdzielnie socjalne oraz spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów Ustawy z dnia 25 VI 2010 r. o sporcie (Dz.U. 2022, poz. 1599 i 2185), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

² Według raportu *Kondycja organizacji pozarządowych 2021 – najważniejsze fakty* pod koniec 2021 r. zarejestrowanych było 107 tys. stowarzyszeń i 31 tys. fundacji, z czego szacuje się, że przynajmniej połowa to organizacje aktywne. Do tego należy doliczyć pozostałe formy organizacyjne, o których mowa w poprzednim przypisie, jak również koła gospodyń wiejskich (blisko 3 tys.). Rocznie przybywa ok. 5 tys. tego typu organizacji. Jak widać, trzeci sektor zajmuje więc znaczące miejsce w życiu społeczno-gospodarczym i jego liczebność stale rośnie. Zob. B. Charycka, M. Gumkowska, J. Bednarek, *Kondycja organizacji pozarządowych 2021 – najważniejsze fakty*, Warszawa 2022, s. 5 i n.

³ B. Szymkow, *Uspołecznienie a prywatyzacja zadań publicznych w świetle rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, pod red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017, s. 51–54.

Badania wskazują, że w realizacji wielu usług publicznych organizacje pozarządowe bywają znacznie skuteczniejsze niż organy władzy publicznej⁴. Wynika to z ich specyfiki – podmioty trzeciego sektora funkcjonują wśród społeczności lokalnych, działają oddolnie, najlepiej znają ich problemy, mają świetne kontakty oraz specjalistów, którzy potrafią je rozwiązywać. Dzięki temu są skuteczne, a przy tym oszczędzają efekty przy użyciu mniejszych środków niż pierwszy sektor. Z tego względu władze publiczne często współpracują z organizacjami pozarządowymi przy realizacji zadań publicznych⁵ w wielu sferach, wynikających z art. 3 uduppiw. Wskazany tam zakres działalności organizacji pozarządowych jest bardzo szeroki⁶. Daje więc to organizacjom duże możliwości realizacji zadań publicznych finansowanych przez władze publiczne.

⁴ A Malarewicz-Jakubów, R. Tanajewska, *Prawne i ekonomiczne aspekty outsourcingu*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 4(70), s. 241.

⁵ Zadania publiczne to zadania państwa, samodzielnie przez nie realizowane, za pomocą swoich organów albo w wyniku przekazania ich na rzecz innych podmiotów. Przy czym samo przekazanie przez państwo zadań nie narusza ich państwowego charakteru. Zob. więcej: M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 32.

⁶ Katalog ten obejmuje zadania z zakresu: (1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób; (1a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; (1aa) tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej; (1b) udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa; (2) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; (3) działalności charytatywnej; (4) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; (5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; (5a) działalności na rzecz integracji cudzoziemców; (6) ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej w rozumieniu Ustawy z dnia 15 IV 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2022, poz. 633 ze zm.); (7) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; (8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; (9) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; (10) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym; (11) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; (12) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej; (13) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; (14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania; (15) działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży; (16) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; (17) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej; (18) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; (19) turystyki i krajoznawstwa; (20) porządku i bezpieczeństwa publicznego; (21) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych

Współpraca ta odbywać się powinna na podstawie przyjętych w odpowiedniej formie programach współpracy na szczeblach samorządowych: wojewódzkim, powiatowym i gminnym (art. 5a udppiw). W ramach tej współpracy i na podstawie ustawy władze publiczne mogą zlecać organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych w sferze pożytku publicznego. Owo zlecenie może przybrać formę powierzenia albo wsparcia realizacji zadania publicznego⁷. W pierwszym przypadku władza przekazuje na realizację zadania publicznego wszystkie środki do tego potrzebne. W przypadku wsparcia władza publiczna przekazuje jedynie część środków, a w gestii organizacji pozarządowej jest pozyskanie pozostałej ich części z innych źródeł zarówno publicznych, jak i niepublicznych. W obu przypadkach środki przekazywane na realizację zadania publicznego określane są mianem dotacji⁸.

Aby dochować zasad transparentności, równego traktowania i konkurencyjności, władze publiczne przeprowadzają otwarte konkursy ofert (art. 13–18a). Organizacje w konkursach ubiegają się o określone

Rzeczypospolitej Polskiej; (22) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji; (22a) udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; (23) ratownictwa i ochrony ludności; (24) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; (25) upowszechniania i ochrony praw konsumentów; (26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami; (27) promocji i organizacji wolontariatu; (28) pomocy Polonii i Polakom za granicą; (29) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych; (29a) działalności na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych w rozumieniu Ustawy z dnia 19 VIII 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U. 2022, poz. 2205); (30) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą; (31) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka; (32) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym; (32a) rewitalizacji; (33) działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1–32a; (34) działalności na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych, o których mowa w Ustawie z dnia 5 VIII 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz.U. 2022, poz. 1812 i 2140). Dodatkowo Rada Ministrów może określić w drodze rozporządzenia zadania w zakresie innym niż wyżej wymienione jako należące do sfery zadań publicznych, kierując się ich szczególną społeczną użytecznością oraz możliwością ich wykonywania przez organizacje pozarządowe, w sposób zapewniający wystarczające zaspokajanie potrzeb społecznych.

⁷ A. Chruściel, *Rola zlecania zadań publicznych w kształtowaniu koncepcji dobrego rządzenia*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2014, nr 3(36), s. 103.

⁸ Dotacje te, zwane dotacjami celowymi, są środkami przeznaczonymi na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym. Zob. art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e) Ustawy z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1270 ze zm.), dalej „ufp”.

środki finansowe – składają oferty, w których dokładnie opisują, co i jak chcą realizować w ramach zadań publicznych⁹. Istnieje jednak również ścieżka pozakonkursowa przekazywania środków na zadania publiczne uregulowana w art. 19a udppiw¹⁰. Mogą z niej korzystać organy wykonawcze samorządu terytorialnego i często to robią¹¹. Organ, który podejmuje w tej kwestii decyzje, powinien kierować się przede wszystkim interesem publicznym¹².

Omawiana procedura regulowana jest przede wszystkim przez art. 19a udppiw; w sprawach w nim nieuregulowanych stosuje się również przepisy art. 16–19 ustawy.

1. Wszczęcie procedury

Procedura jest inicjowana przez organizację pozarządową, która składa ofertę realizacji zadania publicznego (art. 19a ust. 1 udppiw). Często złożenie takiej oferty poprzedzone jest nieformalnymi rozmowami z przedstawicielami organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Pozwala to organizacji na stwierdzenie, czy organ dysponuje wolnymi środkami, które może przeznaczyć na zlecenie zadania publicznego. Zdarza się również, że organ administracji samorządowej sam zwraca się do wybranej organizacji, aby ta złożyła ofertę na realizację zadania publicznego – nie jest to uregulowane ustawowo, lecz wynika z praktyki funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce¹³.

Procedura rozpoczyna się więc od formalnego złożenia oferty przez organizację pozarządową do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Oferta ta powinna zostać złożona na formularzu,

⁹ Zazwyczaj składane w ten sposób oferty zawierają wnioski o dofinansowanie projektów wymyślonych przez organizacje pozarządowe, często o dużym stopniu oryginalności, mieszczących się w celach statutowych tych podmiotów, jak również w sferach pożytku publicznego. Znacznie rzadziej są to projekty narzucane do realizacji organizacjom pozarządowym przez organy władzy publicznej.

¹⁰ Są to tzw. małe dotacje, spotkać też można określenie „małe granty”.

¹¹ Nie może to być natomiast organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, co potwierdziła Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach. Zob. Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 6 IX 2012 r., 224/XXII/2012.

¹² I. Warchoł, *Rola ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, pod red. A. Krachera, R. Morawskiego, Racibórz 2007, s. 165.

¹³ Mamy tu dwa uzupełniające się kryteria, którymi powinien kierować się organ przy podejmowaniu decyzji: celowość i interes publiczny.

którego wzór został określony przez Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego w rozporządzeniu¹⁴. Nie ma obowiązku dołączania pisma przewodniego do niej, aczkolwiek niektóre organy pouczają, że takie pismo powinno być złożone razem z ofertą. Oferta ta jest sama w sobie wnioskiem o udzielenie zlecenia realizacji zadania publicznego.

2. Warunki formalne i merytoryczne

Ustawodawca określił dodatkowe warunki, jakie oferta musi spełniać, by mogła w ogóle zostać rozpatrzona merytorycznie przez samorządowy organ wykonawczy. Po pierwsze musi być, zgodnie z art. 3 udppiw, złożona przez uprawniony podmiot, a więc organizację pozarządową. Po drugie zadanie publiczne musi mieścić się w sferze pożytku publicznego (art. 4 udppiw). Po trzecie wreszcie sam art. 19a stawia dodatkowe warunki odnośnie do treści oferty.

Zadanie publiczne proponowane przez organizację musi mieć charakter lokalny lub regionalny. Nie może zatem mieć zasięgu szerszego, np. ogólnopolskiego ani międzynarodowego¹⁵. Należy przez to rozumieć, kto może być adresatem zadania, a więc z niego skorzystać. W nomenklaturze projektowej mówi się tu o tzw. beneficjencie ostatecznym projektu. W tym przypadku chodzi o mieszkańców tworzących wspólnotę lokalną lub regionalną, a więc maksymalnym zasięgiem projekt powinien obejmować mieszkańców danego województwa. Nie znaczy to oczywiście, że odbiorcami nie mogą być inne osoby, np. turyści czy uchodźcy, tymczasowo znajdujący się na danym terenie. Chodzi o to, aby odbiorcami byli przede wszystkim mieszkańcy danego obszaru, a oferta powinna być realizowana na rzecz danego obszaru.

Następnym ograniczeniem jest czas trwania zadania publicznego. Może ono trwać maksymalnie trzy miesiące, czyli 90 dni¹⁶. Ustawodawca

¹⁴ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 X 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz.U. 2018, poz. 2057), dalej „rozporządzenie”.

¹⁵ Wynika to z kompetencji jednostek samorządu terytorialnego – gmina i powiat (w tym miasta na prawach powiatu) stanowią wspólnotę lokalną, a województwo samorządową wspólnotę regionalną. Do tych właśnie kategorii należy odnosić charakter zadania publicznego w omawianej procedurze. Zob. więcej: D. Fleszer, *Samorząd terytorialny jako wspólnota obywatelska*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 16(1), s. 99–114.

¹⁶ Art. 19a ust. 1 pkt 2) udppiw.

nie przewidział możliwości, by realizacja zadania publicznego trwała dłużej, bez względu na sferę czy specyfikę zadania.

Kolejnym ograniczeniem jest kwota, jaką wykonawczy organ samorządowy może przekazać organizacji na realizację zadania. Ta kwota to 10 tys. złotych¹⁷. To pułap maksymalny, a nie stała kwota. Oznacza to, że organizacja może starać się również o mniejsze środki. Jednak organ nie może przystać na przeznaczenie na realizację zadania kwoty większej niż 10 tys. Byłoby to ewidentne złamanie przepisu ustawy. Ustawodawca nie przewidział w tym trybie żadnych wyjątków.

Dodatkowo należy podkreślić, że wysokość środków finansowych przyznanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w omawianym trybie nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w danym roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe¹⁸.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że zlecenie zadania może mieć formę zarówno powierzenia, jak i wsparcia. W ten sposób organ może sfinansować całość projektu, jak również wspomóc jego realizację i pokryć tylko część wydatków z nim związanych, pozostawiając organizacji kwestię pozyskania reszty środków.

Dodatkowym kryterium jest celowość realizacji zadania proponowanego przez organizację. Organ administracji samorządowej ocenia, czy realizacja zadania publicznego na danym terenie, w danym miejscu i czasie, za określone środki jest celowa (art. 19a ust. 1 udppiw). Ustawodawca nie określił bardziej ściśle tego kryterium. Należy więc odwołać się do ogólnego znaczenia terminu „celowość”¹⁹. Organ zatem ocenia, czy taki projekt przyczyni się do poszerzenia oferty usług publicznych na danym obszarze, czy rozwiąże jakiś problem albo go zmniejszy, czy będzie odpowiedzią na oczekiwania mieszkańców, czy będzie się mieścił w strategii jednostki wynikającej z przyjętych dokumentów. Mamy tu do czynienia z tzw. uznaniem administracyjnym – organ ma więc dużą dowolność w decyzji, oczywiście w ramach zachowania zasady celowości.

¹⁷ Art. 19a ust. 1 pkt 1) udppiw.

¹⁸ G.P. Kubalski, B. Skóbel, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2020.

¹⁹ Celowość jest wyznacznikiem oceny działalności danego podmiotu pod względem stopnia, w jakim realizowane są cele i zadania mu przypisane, oraz stwierdzenia, czy takie cele są pożyteczne, racjonalne i czy przynoszą pożądane rezultaty. Zob. M. Kmak, *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus” 2018, nr 13, s. 91.

Należy nadmienić, że powyższe ograniczenie kwotowe nie jest jedynym. Ustawodawca w art. 19a ust. 6 udppiw dodatkowo określił, że dany podmiot może uzyskać w trybie pozakonkursowym maksymalnie 20 tys. złotych na realizację zadań publicznych w jednym roku kalendarzowym.

Regulacja ta ma zapobiegać nadmiernemu przekazywaniu środków publicznych organizacjom bez stosowania zasady konkurencyjności²⁰. Generalną zasadą realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe jest konkurs ofert. Natomiast opisywany tryb pozakonkursowy ma mieć charakter uzupełniający i wyjątkowy. Powinien być stosowany przede wszystkim w przypadku, gdy pojawia się nagle propozycja realizacji projektu, która z różnych, lecz uzasadnionych przyczyn nie mogła zostać przedstawiona w ramach konkursu, gdy pojawia się okazja do przeprowadzenia jakichś działań, a standardowy sposób aplikowania o środki poprzez konkurs nie jest możliwy.

3. Oferta realizacji zadania publicznego

Poza powyższymi kryteriami, które trzeba spełnić, należy złożyć ofertę według wzoru określonego rozporządzeniem. Oferta składa się z pięciu części²¹. Pierwsza dotyczy określenia organu, do którego oferta jest składana, oraz podania rodzaju zadania publicznego²². Druga część odnosi się do oferenta. Należy w niej podać nazwę oferenta, formę organizacyjno-prawną, adres siedziby, numery identyfikacyjne, adres poczty elektronicznej i telefon. Tu również należy wskazać imię i nazwisko osoby upoważnionej do składania wyjaśnień odnośnie do oferty wraz z jej danymi kontaktowymi²³. Trzecia część oferty dotyczy zakresu rzeczowego projektu. Oferent powinien tu zamieścić takie

²⁰ W zasadzie tej łączą się zasady uczciwej konkurencji, niedyskryminacji i równości. Można je wywieść zarówno z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej Konstytucja RP, jak i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Istotą konkurencji jest nieskrępowane współzawodnictwo między podmiotami oferującymi na rynku określone produkty i usługi. Zob. M. Królikowska-Olczak, *Zasada uczciwej konkurencji na tle nowej regulacji zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2021, nr 2(69), s. 13–16.

²¹ Załącznik nr 1 do rozporządzenia – Wzór uproszczonej oferty realizacji zadania publicznego, dalej „wzór uproszczonej oferty”.

²² Ibidem, s. 1.

²³ Ibidem.

informacje o projekcie jak: tytuł, okres, w jakim będzie realizowany, syntetyczny (a więc konkretny i treściwy) opis, zakładane rezultaty i sposoby ich monitorowania. Tutaj należy także opisać wnioskodawcę, jego doświadczenie w dotychczasowej działalności oraz zasoby, jakie posiada i planuje zaangażować w realizację projektu²⁴. W tym miejscu powinny również znaleźć się informacje na temat zapewnienia dostępności wszystkim beneficjentom realizowanego zadania publicznego, zgodnie z przepisami ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami²⁵. Chodzi tu o informacje o proponowanym sposobie zapewnienia dostępności w obszarze architektonicznym, cyfrowym, komunikacyjno-informacyjnym lub przewidywanych formach zapewnienia dostępu alternatywnego²⁶.

W czwartej części oferty wnioskodawca przedstawia kosztorys projektu w rozbiciu na poszczególne pozycje, ze wskazaniem, w jakiej kwocie dany koszt zostanie poniesiony z dotacji, a w jakiej z innych źródeł²⁷. Nie ma tu znaczenia, czy chodzi o powierzenie czy o wsparcie projektu – w obu przypadkach obowiązuje ta sama tabela kosztorysowa.

Wreszcie ostatnia, piąta część odnosi się do oświadczeń oferenta. Wnioskodawca, składając ofertę, oświadcza, że projekt będzie realizować w ramach swojej działalności pożytku publicznego, jeśli decyduje się na pobieranie ewentualnych świadczeń pieniężnych, to będzie czynił to w ramach swojej odpłatnej działalności pożytku publicznego. Oświadcza także, czy zalega z opłacaniem należności podatkowych lub składek na ubezpieczenia społeczne oraz czy dane, które podał (w tym dane rejestrowe), są zgodne ze stanem prawnym i faktycznym. Składa również oświadczenie dotyczące ochrony danych osobowych w kontekście odpowiednich oświadczeń osób, których dane są przetwarzane w związku z projektem²⁸.

Oferta musi zostać podpisana przez osoby uprawnione, zgodnie z zasadą reprezentacji organizacji wraz z podaniem daty złożenia podpisu.

Do oferty często należy dołączyć aktualny wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego lub z innego rejestru (w zależności, gdzie wpisany jest

²⁴ Ibidem, s. 1–2.

²⁵ Ustawa z dnia 19 VII 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2240).

²⁶ Szerzej zob. <https://fundusze.ngo.pl/430858-kopia-male-dotacje-nabor-ofert-w-trybie-art-19a-ustawy-o-dzialalnosci-pozytku-publicznego-i-o-wolontariacie.html> (dostęp: 19 XI 2023).

²⁷ Wzór uproszczonej oferty, s. 2.

²⁸ Ibidem.

podmiot wnioskujący) oraz obowiązujący statut lub inny dokument o podobnym charakterze. Ten obowiązek nie wynika wprost z przepisów, lecz z praktyki organów administracji samorządowej.

Po złożeniu oferty organ ma obowiązek postępować w sposób określony przepisami. Powinien w ciągu siedmiu dni roboczych od wpłynięcia oferty zamieścić ją na swojej stronie internetowej, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz wywiesić ją w swojej siedzibie, w miejscu publicznym, gdzie zwykle zamieszcza tego typu ogłoszenia (art. 19a ust. 3 udppiw).

Od dnia zamieszczenia takiej oferty w okresie 7 dni każdy ma możliwość zgłoszenia do oferty swoich uwag (art. 19a ust. 4 udppiw). Ustawodawca nie precyzuje, o jakie uwagi chodzi ani w jaki sposób należy je zgłaszać. Trzeba zatem przyjąć, że uwagi te mogą zostać dostarczone pisemnie (osobiście lub pocztą do siedziby organu), przesłane pocztą elektroniczną, a nawet przekazane ustnie – urzędnikowi, który powinien sporządzić na ten temat notatkę służbową i dołączyć ją do akt sprawy prowadzonej przez organ dotyczącej złożonej oferty. Uwagi może złożyć każdy – ani nie musi to być mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego, ani nie musi wykazać w tym swego interesu prawnego. Nie ma w tym przypadku żadnych ograniczeń. Uwagi mogą mieć rozmaity charakter (pozytywny, negatywny, neutralny) i dotyczyć spraw merytorycznych, np. budżetu projektu, planowanego harmonogramu, poszczególnych działań planowanych w projekcie, jak również kwestii formalnych, np. dotyczących nieprawidłowo określonej reprezentacji podmiotu, omyłki językowej, błędu w obliczeniach.

Kiedy upłynie termin 7 dni kalendarzowych, organ ma obowiązek rozpatrzyć wszystkie uwagi, które wpłynęły (art. 19a ust. 5 udppiw). Może je uznać za uzasadnione, jak i je odrzucić; nie ma w tym zakresie żadnych ograniczeń.

Po rozpatrzeniu uwag organ niezwłocznie zawiera z organizacją pozarządową umowę na realizację projektu. Oferta złożona przez organizację pozarządową staje się załącznikiem do umowy²⁹.

Z powyższego wynika, że organ ma ograniczoną możliwość odmowy zlecenia zadania publicznego w ramach procedury wynikającej z art. 19a udppiw. Jeśli organizacja spełni wszystkie kryteria wymagane przez ustawodawcę, a organ posiada środki budżetowe, które może przeznaczyć na pozakonkursowe zlecenie realizacji zadania

²⁹ Ibidem.

publicznego, to jedynym kryterium pozwalającym na względną swobodę przyznania lub nieprzyznania środków jest celowość realizacji zadania publicznego, o której już wspomniano³⁰.

4. Umowa na realizację zadania publicznego

Podstawą przekazania środków organizacji pozarządowej na realizację zadania publicznego w trybie art. 19a ustawy jest umowa między organizacją a organem³¹. Musi mieć ona formę pisemną pod rygorem nieważności (art. 16 ust. 2 u.d.p.p.w.). Wszelkie zmiany, uzupełnienia i oświadczenia składane w związku z umową również wymagają formy pisemnej pod tym samym rygorem. Umowa powinna zawierać³²:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności;
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 4) tryb kontroli wykonywania zadania;
- 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą – 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania.

Ramowy wzór umowy, stanowiący załącznik do rozporządzenia, określa szczegółowo jej treść. Umowa nosi tytuł „Umowa o realizację zadania publicznego, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2023 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”³³. Standardowo dla każdej umowy na początku przewidziano miejsce dla określenia stron stosunku umownego (Zleceniodawcy i Zleceniobiorcy) oraz wskazanie nazwy zadania publicznego, które będzie realizowane przez organizację pozarządową. Następnie

³⁰ Kryterium podstawowym jest również legalność, co wynika z bardzo wielu regulacji, zaczynając od art. 2 Konstytucji RP dotyczącym państwa prawnego, norm UE oraz norm ustawowych. Organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w jego granicach. Z uwagi na oczywistość tego kryterium autor nie rozwija jego omówienia.

³¹ Załącznik nr 3 do rozporządzenia – Wzór umowy o realizację zadania publicznego, dalej „wzór umowy”.

³² Art. 151 ust. 2 u.f.p.

³³ Wzór umowy, s. 1.

w pierwszym paragrafie powinien zostać określony przedmiot umowy. Znajduje się tu odniesienie do złożonego wniosku (oferty), o którym mowa była wcześniej, jako tego, który precyzuje zadanie publiczne do zrealizowania, wraz z aktualizacjami do niego, jeśli takie występują³⁴. Mowa jest tu również, że Zleceniodawca przekaże środki na realizację przedmiotu umowy, przy czym trzeba wskazać, czy mamy do czynienia z powierzeniem czy wsparciem zadania publicznego. Na koniec tej części umowy podaje się osoby do kontaktów roboczych z obu stron³⁵.

Drugi paragraf umowy reguluje sposób wykonania zadania publicznego. Określa on terminy jego realizacji, a także ponoszenia wydatków. Znajduje się tu również zobowiązanie Zleceniobiorcy do realizacji zadania publicznego zgodnie z charakterystyką zawartą w przedmiocie umowy. Dodatkowo określa się przeznaczenie przychodów i odsetek od przekazanej dotacji, jeśli wystąpią. Powinny one zostać wykorzystane na realizację tego zadania publicznego. W przeciwnym razie zostaną uznane jako dotacja pobrana w nadmiernej wysokości³⁶ i powinny zostać zwrócone w tej kwocie Zleceniodawcy³⁷.

Trzeci paragraf dotyczy finansowania zadania publicznego. Mowa jest w nim o wysokości przyznanej dotacji i terminie jej przekazania przez Zleceniodawcę na wskazany rachunek bankowy Zleceniobiorcy. Dotacja może być przekazana w transzach. W przypadku wsparcia zadania publicznego określa się tu również środki na jego realizację pozyskane przez Zleceniobiorcę z innych źródeł, jak również jego wkład osobowy³⁸ i rzeczowy³⁹ w zadanie, wyceniony szacunkowo⁴⁰. Znajduje się tu również zastrzeżenie, że wartość wkładu Zleceniobiorcy w realizację zadania nie może być mniejsza niż założono, aczkolwiek poszczególne składowe tego wkładu mogą ulec zmianie. Nie ma natomiast przeszkód, aby wkład ten okazał się większy, niż zakładano.

Kolejny paragraf reguluje przypadek, kiedy Zleceniobiorca decyduje się realizować zadanie publiczne we współpracy z podmiotem

³⁴ Ibidem, s. 1–2.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Zgodnie z art. 169 ust. 1 ust. 2 ufp dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane w wysokości wyższej niż niezbędna na dofinansowanie.

³⁷ Wzór umowy, s. 2–3.

³⁸ Praca wolontariuszy lub społeczna praca członków stowarzyszeń.

³⁹ Na przykład wykorzystanie majątku Zleceniobiorcy w realizacji zadania publicznego.

⁴⁰ Wzór umowy, s. 3–4.

trzecim – w zakresie całości lub części zadania. Trzeba w nim określić, jakiej części zadania może to dotyczyć⁴¹.

Piąty paragraf umowy reguluje dokonywanie przesunięć w zakresie ponoszonych kosztów. To bardzo ważny punkt z perspektywy realizacji zadania, ponieważ często w trakcie realizacji projektu okazuje się, że niektóre koszty są większe, a inne mniejsze, niż wcześniej zakładano. Potrzebna jest więc pewna elastyczność w realizacji kosztorysu zadania. W tym miejscu ramowa umowa wychodzi naprzeciw takim potrzebom. Pozostawia jednak konkretne rozwiązania i zakres możliwych zmian w gestii Zleceniodawcy (organu), które najczęściej określone są w regulaminie przyznawania dotacji w ramach omawianej ścieżki⁴².

Kolejny paragraf poświęcony jest dokumentacji związanej z realizacją zadania publicznego. Organizacja ma obowiązek prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego oraz jej opisywania zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości⁴³, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Powinna również przechowywać dokumentację, w tym dokumentację finansowo-księgową, związaną z realizacją zadania publicznego przez okres pięciu lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym realizowała zadanie publiczne. Niedochowanie tych obowiązków, w zależności od zakresu jego naruszenia, uważa się za niezrealizowanie części albo całości zadania publicznego, chyba że z innych dowodów wynika, że część albo całość zadania została zrealizowana prawidłowo⁴⁴.

Następny paragraf odnosi się do kwestii informacyjnych. Dotyczą one obowiązków informowania na wszystkich materiałach informacyjnych i promocyjnych zadania publicznego o pochodzeniu dotacji na jego realizację oraz umieszczania na nich logo Zleceniodawcy. Znajduje się tu upoważnienie dla Zleceniobiorcy o wykorzystywaniu tego logo w marketingowej komunikacji zewnętrznej. Dodatkowo na Zleceniobiorcę umowa nakłada obowiązek informacyjny zawiadamiania Zleceniodawcy o zmianie siedziby, adresów korespondencyjnych, jak również o wszczęciu postępowania likwidacyjnego lub upadłościowego⁴⁵.

⁴¹ Ibidem, s. 4–5.

⁴² Ibidem, s. 5.

⁴³ Ustawa z dnia 29 IX 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 120 ze zm.).

⁴⁴ Wzór umowy, s. 5.

⁴⁵ Ibidem, s. 5–6.

Paragraf ósmy reguluje zasady kontroli zadania publicznego. Kontrola ta może odbywać się w miejscu realizacji zadania, jak również w siedzibie każdej ze stron. W ramach kontroli osoby upoważnione przez Zleceniodawcę mogą badać dokumenty i inne nośniki informacji, które mają lub mogą mieć znaczenie dla oceny prawidłowości wykonywania zadania publicznego, oraz żądać udzielenia ustnie lub na piśmie informacji dotyczących wykonania zadania publicznego. Zleceniobiorca na żądanie kontrolującego zobowiązany jest dostarczyć lub udostępnić dokumenty i inne nośniki informacji oraz udzielić wyjaśnień i informacji w terminie określonym przez kontrolującego. O wynikach kontroli Zleceniodawca informuje Zleceniobiorcę, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przekazuje mu wnioski i zalecenia mające na celu ich usunięcie. Zleceniobiorca jest zobowiązany w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania wniosków i zaleceń do ich wykonania i powiadomienia o sposobie ich wykonania Zleceniodawcy⁴⁶.

Organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności w zakresie:

- 1) stopnia realizacji zadania,
- 2) efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania,
- 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania,
- 4) prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem⁴⁷.

Jak widać z powyższego, organizacja pozarządowa ma obowiązek dostarczenia organowi dowodów wykorzystania dotacji zgodnie z umową, a więc zgodnie z jej przeznaczeniem, oraz dokonania szeregu czynności w zakresie jej rozliczenia związanych z jej udokumentowaniem, zaksięgowaniem i rozliczeniem, co jest charakterystyczne dla tej formy realizacji zadań publicznych⁴⁸.

W paragrafie dziewiątym umowy opisano obowiązki sprawozdawcze Zleceniobiorcy. Chodzi tu o sprawozdanie, które składa się na

⁴⁶ Ibidem, s. 6. Postanowienia tego paragrafu wydają się naruszać zasadę partnerstwa i równouprawnienia stron, które powinny być podstawą kształtowania relacji między administracją a trzecim sektorem.

⁴⁷ S. Liżewski, E. Ostapowicz, *Finanse i sprawozdania organizacji pozarządowych*, Warszawa 2020, s. 16.

⁴⁸ W. Lachiewicz, *System prawa dotacyjnego*, w: *Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. W. Lachiewicza, A. Talika, Warszawa 2017, s. 5.

formularzu określonym w załączniku do rozporządzenia⁴⁹. Na podstawie sprawozdania złożonego w ciągu 30 dni od zakończenia realizacji zadania publicznego Zleceniodawca weryfikuje osiągnięcie zakładanych rezultatów i działań. Może przy tym żądać składania uzupełnień i wyjaśnień⁵⁰.

Paragraf dziesiąty umowy reguluje zasady i terminy zwrotu środków finansowych z dotacji, jak również przychodów osiągniętych przy realizacji zadania przez Zleceniobiorcę⁵¹. Chodzi tu o kwoty dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem⁵², pobranej nienależnie⁵³ lub w nadmiernej wysokości.

Kolejne trzy paragrafy określają zasady rozwiązania umowy przez jej strony⁵⁴. Następny paragraf określa zasady zbywania rzeczy zakupionych w ramach zadania, określając pięcioletni zakaz takiej czynności. Zakaz ten może jednak zostać uchylony za zgodą Zleceniodawcy, pod warunkiem że zobowiąże się on przeznaczyć środki pozyskane ze zbycia rzeczy na realizację swoich celów statutowych⁵⁵.

Odpowiedzialność wobec osób trzecich przy realizacji zadania spoczywa wyłącznie na Zleceniobiorcy. Ma on obowiązek przestrzegać postanowień rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych)⁵⁶.

W odniesieniu do umowy mają zastosowanie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy o finansach

⁴⁹ Załącznik nr 5 do rozporządzenia – wzór uproszonego sprawozdania z wykonania zadania publicznego.

⁵⁰ Wzór umowy, s. 6–7.

⁵¹ Ibidem, s. 7–8.

⁵² Nie istnieje legalna definicja „dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem”. W doktrynie przyjmuje się, że jest to wydatkowanie przez beneficjenta przekazanych mu środków finansowych w całości bądź w części na realizację innych zadań lub celów niż określone dla danego rodzaju dotacji w umowie dotacyjnej lub w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Zob. M. Stawiński, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.

⁵³ Art. 252 ust. 4 ufp określa, że dotacją nienależną jest dotacja udzielona bez podstawy prawnej.

⁵⁴ Wzór umowy, s. 8–9.

⁵⁵ Ibidem, s. 9.

⁵⁶ Ibidem, s. 9–10. Dz. Urz. UE L 119 z 4 V 2016, s. 1.

publicznych, ustawy o rachunkowości, ustawy – Prawo zamówień publicznych⁵⁷ oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁸. W zakresie nieuregulowanym umową stosuje się odpowiednio przepisy Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁵⁹.

Co ciekawe, ramowy wzór umowy wskazuje właściwy tryb postępowania w przypadku sporów dotyczących realizacji umowy między stronami, konstatując: „Ewentualne spory powstałe w związku z zawarciem i wykonywaniem niniejszej umowy Strony będą się starały rozstrzygać polubownie. W przypadku braku porozumienia spór zostanie poddany pod rozstrzygnięcie sądu powszechnego właściwego ze względu na siedzibę Zleceniodawcy”⁶⁰.

Wskazuje on wyraźnie, że w przypadku braku porozumienia odnośnie do prawidłowej realizacji postanowień umowy właściwą drogą jest postępowanie cywilne. Dotyczy to obu stron – zarówno Zleceniobiorcy, czyli organizacji pozarządowej, jak i Zleceniodawcy, którym jest organ władzy samorządowej. Regulacja ta jest o tyle interesująca, że praktyką polskich organów jest załatwianie pojawiających się sporów dotyczących realizacji zadań publicznych (w trybie zarówno pozakonkursowym, jak i konkursowym) w drodze postępowania administracyjnego i rozstrzygnięcie sprawy poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Decyzje te są utrzymywane zarówno przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze w postępowaniu administracyjnym, jak i zazwyczaj przez sądy administracyjne w drodze postępowania sądowo-administracyjnego. Opierają się na art. 61 ustawy o finansach publicznych, która jednak nie jest normą kompetencyjną⁶¹. Z kolei prawodawca wyraźnie wskazuje we wzorze ramowej umowy, że właściwą jest droga cywilnoprawna. Regulacja ta ma co prawda jedynie rangę rozporządzenia, nie może zatem być źródłem nowych praw czy obowiązków, a jedynie doprecyzowaniem norm aktów wyższej rangi. Z drugiej jednak strony nie istnieje

⁵⁷ Ustawa z dnia 29 I 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1605 ze zm.).

⁵⁸ Ustawa z dnia 17 XII 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 289 ze zm.).

⁵⁹ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1610 ze zm.).

⁶⁰ Wzór umowy, s. 10.

⁶¹ Więcej: A. Miernik, *Problematyka podstawy prawnej postępowania w sprawie zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 4(4), s. 92.

wyraźny przepis normy ustawowej wskazujący kompetencję organu do wydawania w sprawach zwrotu dotacji decyzji administracyjnych. Natomiast przepisy rozporządzenia wskazują jasną i wyraźną intencję prawodawcy⁶².

Podsumowanie

Należy przyjąć, że korzystanie z drogi pozakonkursowej powinno być wyjątkiem dla praktyki działania organów administracji samorządowej. Co prawda, droga ta zachowuje zasadę transparentności tak istotną w życiu publicznym. Nie zachowuje jednak zasady konkurencyjności nie mniej ważnej w równym traktowaniu obywateli przez prawo i organy je stosujące. Powinna zatem być stosowana wyjątkowo, w sytuacji, gdy realizacja danego zadania publicznego nie może być przeprowadzona w zwykłym trybie konkursowym.

W obecnym stanie prawnym właściwie jedynym realnym ograniczeniem dla organu administracji samorządowej przekazania środków w omawianym trybie jest zasada legalności i celowości. Oznacza to, że oferta, którą zdecyduje się dofinansować organ, powinna spełnić bardzo ogólne cechy: mieścić się w zakresie kompetencji samorządu i w sferze działalności pożytku publicznego. Są to tak szeroko zakrojone i zdefiniowane przestrzenie, że w praktyce nie ma tu żadnych istotnych ograniczeń. Organ może całkiem swobodnie zadecydować o przekazaniu w omawianym trybie środków wybranej organizacji. Może to być nawet 20 tys. złotych.

Znacznie lepiej byłoby powiązać możliwość przekazania dotacji w tym trybie z bardziej sprecyzowanymi kryteriami. Po pierwsze, należałoby się tu odnieść do rocznego programu współpracy między samorządem a organizacjami, który powinien określić szczegółowo te kwestie (art. 5a ust. 1 udppiw). Po drugie, powinno się to wiązać z odpowiednim kontekstem danego zadania, aby przyznana dotacja miała charakter interwencji, działania wynikającego z nagłych, trudnych do przewidzenia

⁶² Wybór postępowania cywilnego w rozstrzygnięciu sporów dotyczących realizacji zadań publicznych zleczanych na podstawie ustawy byłby z pewnością kompatybilny z jej aksjologią wskazującą m.in. na zasadę partnerstwa czy równouprawnienia stron jako obowiązujące. To niewątpliwie wskazówka dotycząca wykładni przepisów ustawy. W tym duchu należy interpretować jej przepisy, co jest trudne do pogodzenia z władczymi rozstrzygnięciami organu, w przypadku wyboru drogi administracyjnej.

wcześniej potrzeb, które nie istniały w okresie przeprowadzania postępowań konkursowych. Chodzi tu np. o sytuację niespodziewaną, jaką był atak Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. To wydarzenie było trudne do przewidzenia. W takiej sytuacji zrozumiałe byłoby złożenie wniosku dotyczącego dofinansowania/sfinansowania zajęć z języka polskiego dla dzieci ukraińskich albo organizacji koncertu charytatywnego na rzecz potrzebujących uchodźców. Innym przykładem może być zakwalifikowanie się jakiegoś zespołu czy drużyny do dalszej rywalizacji, co spowodowało konieczność opłacenia udziału w zawodach na wyższym szczeblu.

Niezrozumiałe jest natomiast przekazywanie środków w tym trybie na projekty, które mogły zostać złożone w konkursach ofert organizowanych przez dany samorząd. Może to bowiem prowadzić do wielu nadużyć, kiedy władza wykonawcza danego samorządu podejmie decyzję o przekazaniu dotacji bez uzasadnienia merytorycznego, za to organizacjom, z którymi ma mniej lub bardziej formalne powiązania. Może to dotyczyć szczególnie sytuacji, gdy przedstawiciele danego samorządu spodziewają się, że stracą władzę i niebawem przestaną decydować o przekazywaniu dotacji. W takiej sytuacji pokusa przekazywania środków w ostatniej chwili zaprzyjaźnionym organizacjom może być zbyt silna.

Z pewnością należałoby zmienić inne kryteria przyznawania dotacji w ramach trybu małych dotacji. Ograniczenia kwotowe i do jednego zadania, i na cały rok dla danej organizacji są zdecydowanie zbyt restrykcyjne, tym bardziej, że nie zmieniły się one, od kiedy ustawa weszła w życie. Wypada tu przyjąć, że 20 tys. złotych na zadanie oraz 50 tys. na cały rok to minimum, na które należałoby ustalić te maksymalne kwoty. Można byłoby także rozważyć zniesienie tych limitów, jednak mogłoby to być zbyt silną pokusą dla niektórych samorządów, by mimo ograniczeń osłabiać konkursowy tryb przyznawania dotacji na rzecz omawianego trybu. Takie rozwiązanie wymagałoby dojrzałości i odpowiedzialności władz samorządowych, do czego można mieć obawy.

Inną zmianą powinno być dalsze uproszczenie procedury. Chodzi tu o rezygnację z dokładnego kosztorysowania oferty. Istotna powinna być strona merytoryczna zadania, czyli co dokładnie ma zostać wykonane, jak również, jakie rezultaty mają zostać osiągnięte. Na tym powinny się skupić zarówno organizacje, jak i władze samorządowe. Dotacja powinna zostać przekazana na zadanie, a organizacja miałaby je zrealizować zgodnie z założeniami. Procedura ta powinna przypominać

postępowania przetargowe z przedsiębiorcami, w których zleca się określone dostawy czy usługi, nie pytając, jak rozkłada się kosztowo ich realizacja. Nacisk byłby przeniesiony z kontroli dokumentacji na kontrolę realizacji samego zadania. W końcu przecież chodzi o jego jakość i zgodność z planem.

Wymagałoby to zmiany podejścia do kontroli realizacji zadań publicznych. Organ nie badałby już finansowania zadania, pozostawiając to odpowiednim organom skarbowym, które i tak mają taką możliwość. Skupiłby się natomiast nad kontrolą w trakcie realizacji zadania, sprawdzając, czy wszystko przebiega zgodnie z założonymi działaniami i czy osiągnięte są zaplanowane rezultaty – co w istocie jest najważniejsze. Niezbędna wówczas byłaby jednak zmiana podejścia do organizacji pozarządowych, traktowanie ich jako partnerów, a nie podwykonawców, którym narzuca się określone zachowania z pozycji imperium. Wszak ustawa o działalności pożytku publicznego stanowi, że relacje między władzą a trzecim sektorem mają funkcjonować na zasadzie partnerstwa i suwerenności stron. W praktyce administracyjnej tymczasem jest to zmuszanie organizacji do określonych zachowań, które nie wynikają z norm prawa, ale ze schematów administracyjnych, niekiedy bezprawnych.

Znacznych zmian w związku z powyższym wymaga ramowa umowa na realizację zadania publicznego. Obecnie ma ona charakter bardzo niekorzystny dla Zleceniobiorcy. Leży na nim szereg obowiązków, które generują niepotrzebną pracę i koszty. Z kolei po stronie Zleceniodawcy poza terminowym przekazaniem środków dotacji nie ma innych obowiązków. Szczególnie niekorzystna jest praktyka rozstrzygania sporów związanych z realizacją zadania publicznego. Ramowa umowa, będąca efektem intencji ustawodawcy, zakłada, że wszelkie spory między stronami będą rozstrzygane przez sądy powszechne. Oznacza to, że umowa ma charakter cywilnoprawny, a spory powinny być rozstrzygane przez sądy rejonowe lub okręgowe w drodze procedury cywilnej. Tymczasem organy administracji samorządowej w przypadku sporu wydają decyzje administracyjne, narzucając organizacjom rozwiązanie sporu zgodne z własnym interesem, będąc sędzią we własnej sprawie, zamiast przekazać spór pod rozstrzygnięcie przez właściwy sąd powszechny. Wybór procedury administracyjnej oznacza pogwałcenie ustawowej zasady partnerstwa i równości podmiotów, konstytucyjnego prawa do sądu, jak również sytuację, w której strona staje się jednocześnie decydem, władzą, która decyduje o wykładni stosunku cywilnoprawnego. Postulat

de lege ferenda dotyczy zatem wpisania do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, że wszelkie spory są rozstrzygane przez sądy powszechne w postępowaniu cywilnym. To rozwiązanie pozwoli organizacjom pozarządowym i osobom je reprezentującym zachować podstawowe prawa właściwe dla demokratycznego państwa prawa.

BIBLIOGRAFIA

- Charycka B., Gumkowska M., Bednarek J., *Kondycja organizacji pozarządowych 2021 – najważniejsze fakty*, Warszawa 2022.
- Chruściel A., *Rola zlecenia zadań publicznych w kształtowaniu koncepcji dobrego rządzenia*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2014, nr 3(36), s. 95–121.
- Fleszer D., *Samorząd terytorialny jako wspólnota obywatelska*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 16(1), s. 99–114.
- Kmak M., *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus” 2018, nr 13, s. 89–102.
- Królikowska-Olczak M., *Zasada uczciwej konkurencji na tle nowej regulacji zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2021, nr 2(69), s. 13–22.
- Kubalski G.P., Skóbel B., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Lachiewicz W., *System prawa dotacyjnego*, w: *Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. W. Lachiewicza, A. Talika, Warszawa 2017, s. 3–16.
- Liżewski S., Ostapowicz E., *Finanse i sprawozdania organizacji pozarządowych*, Warszawa 2020.
- Malarewicz-Jakubów A., Tanajewska R., *Prawne i ekonomiczne aspekty outsourcingu*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 4(70), s. 231–245.
- Miernik A., *Problematyka podstawy prawnej postępowania w sprawie zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 4(4), s. 83–95.
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 1–96.
- Stawiński M., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Szymkow B., *Uspołecznienie a prywatyzacja zadań publicznych w świetle rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, pod red. J. Blicharza, L. Zacharko, Wrocław 2017, s. 47–54.
- Warchoń I., *Rola ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, pod red. A. Krachera, R. Morawskiego, Racibórz 2007, s. 163–171.