

AGNIESZKA POGODA

ZLECANIE REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
JAKO JEDNA Z FORM WSPÓŁPRACY
ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

WSTĘP

Jedną z głównych reform społecznych podjętych w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, była decentralizacja polityki społecznej. W praktyce polegała przede wszystkim na przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego, początkowo w 1990 r. gminie, następnie w 1999 r. powiatom i województwom, wielu zadań publicznych. Idea decentralizacji jako zasada ustrojowa oznacza nie tylko określone rozwiązania instytucjonalne (sposób organizacji administracji publicznej) i finansowe (kształt systemu finansów publicznych) w sferze działania państwa i jego służb, ale przede wszystkim upodmiotowienie społeczności lokalnych przez uznanie ich prawa do podejmowania samodzielnych decyzji i ich wykonywania. To prowadzi do uznania organizacji sektora obywatelskiego za ważne podmioty polityki społecznej oraz rozwijania współpracy między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi w obszarze działalności pożytku publicznego¹. „Normatywnym uzasadnieniem dla uznania podmiotowości społeczności lokalnych oraz przy-

Mgr AGNIESZKA POGODA – doktorantka, Katedra Historii Administracji, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; e-mail: apogoda@kul.lublin.pl.

¹ M. R y m s z a, A. H r y n i e w i c k a, P. D e r w i c h, *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, w: *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, red. M. Rymsza, Warszawa 2004, s. 17 i 18.

jęcia koncepcji współpracy międzysektorowej jest zasada pomocniczości państwa (inaczej zasada subsydiarności)².

Zasada pomocniczości wskazuje miejsce i rolę organizacji pozarządowych w Polsce. W myśl tej zasady organizacje powinny być równorzędnym partnerem administracji publicznej w wykonywaniu zadań publicznych. W tym celu w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³ zostały określone formy współpracy organów administracji publicznej z podmiotami spoza sektora finansów publicznych⁴.

W poniższym opracowaniu zostanie przedstawiona jedna z najczęściej stosowanych form współpracy, czyli zlecenie realizacji zadań publicznych samorządu terytorialnego organizacjom pozarządowym. Stan prawny opracowania przyjęto na dzień 1 sierpnia 2008 r.

I. PODSTAWOWE POJĘCIA

Do kluczowych pojęć wprowadzonych przez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (zwaną w dalszej części opracowania ustawą) należy zaliczyć: organizacje pozarządowe, działalność pożytku publicznego.

Zdefiniowanie tych pojęć w tej części opracowania umożliwi prawidłowe zrozumienie trybu zlecenia realizacji zadań publicznych samorządu terytorialnego organizacjom pozarządowym.

Za organizacje pozarządowe, w rozumieniu przepisów art. 3 ust. 2 ustawy, uznaje się „niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia”⁵.

² Tamże, s. 18.

³ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

⁴ M. R y m s z a, A. H r y n i e w i c k a, P. D e r w i c h, *Zasada pomocniczości państwa w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, w: *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, s. 179.

⁵ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm. Szerzej o definicji organizacji pozarządowych: A. B a r c z e w s k a - D z i o b e k, *Uwagi w sprawie zakresu podmiotowego pojęcia organizacji pozarządowej*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2003, nr 4, s. 59-83; H. I z d e b - s k i, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 20-27; http://www.pozYTEK.gov.pl/files/pozytek/komentarz_do_ustawy_o_dzialalnosci_pozytku.pdf; R. S k i b a, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla organizacji pozarządowych*, Warszawa 2004, s. 12-22.

Zgodnie z przepisami art. 3 ust. 1 ustawy działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie⁶.

Poza organizacjami pozarządowymi ustawa przyznaje możliwość prowadzenia działalności pożytku publicznego przez podmioty zrównane z organizacjami pozarządowymi, wskazane w art. 3 ust. 3 ustawy, którymi są:

- 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;
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego⁷.

Zgodnie z treścią przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie sfera zadań publicznych obejmuje zadania w zakresie:

- pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
- zapewnienia zorganizowanej opieki byłym żołnierzom zawodowym, którzy uzyskali uprawnienie do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej, inwalidom wojennym i wojskowym oraz kombatanantom;
- działalności charytatywnej;
- podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- działalności na rzecz mniejszości narodowych;
- ochrony i promocji zdrowia;
- działania na rzecz osób niepełnosprawnych;
- promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
- upowszechniania i ochrony praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;
- działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;
- działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- nauki, edukacji, oświaty i wychowania;

⁶ Tamże, art. 3 ust. 1. Szerzej o tym: R. S k i b a, *Ustawa*, s. 21-24.

⁷ A. G l u z i ń s k i, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2005, s. 16. Zob. H. I z d e b s k i, *Ustawa*, s. 27-30.

- krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży;
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji;
- upowszechniania kultury fizycznej i sportu;
- ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
- porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym;
- upowszechniania wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa;
- upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;
- ratownictwa i ochrony ludności;
- pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;
- upowszechniania i ochrony praw konsumentów;
- działań na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami;
- promocji i organizacji wolontariatu;
- działalności wspomagającej technicznie, szkoleniowo, informacyjnie lub finansowo organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1-23⁸.

Podsumowując, za działalność pożytku publicznego uznana jest więc jedynie taka działalność, która równocześnie jest:

- 1) prowadzona przez organizacje pozarządowe lub podmioty wskazane w art. 3 ust. 3 ustawy,
- 2) działalnością społecznie użyteczną,
- 3) prowadzoną w zakresie sfery zadań publicznych określonych w art. 4 ust. 1 ustawy⁹.

⁸ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 4 ust. 1. Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 marca 2007 r., sygn. II GSK 303/06, LEX nr 316225.

⁹ A. G l u z i ń s k i, *Ustawa*, s. 18.

II. SPOSOBY ZLECANIA REALIZACJI ZADAŃ POŻYTKU PUBLICZNEGO

Jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z ustawami ustrojowymi¹⁰ wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹¹.

Ustawy regulujące ustroj jednostek samorządu terytorialnego, dają samorządom wybór co do sposobu finansowania zadań, które muszą realizować. W tym celu mogą tworzyć własne jednostki organizacyjne, które będą powołane do realizacji określonych zadań i otrzymają na to środki z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, ale także mogą zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi¹².

Zlecenie realizacji zadań publicznych przez organy administracji publicznej, w świetle przepisów art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹³, jest jedną z czterech form ich współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.

Do pozostałych form współpracy zgodnie z przepisami art. 5 ust. 1 pkt 2-3 ustawy zaliczamy:

- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałanie w celu zharmonizowania tych kierunków;
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;

¹⁰ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2002, Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

¹¹ M. G u ć, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla samorządów*, Warszawa 2004, s. 29, 30. Zob. R. S k i b a, *Jak współpracować z administracją publiczną?*, Stowarzyszenie KLON/JAWOR, Warszawa 2005, s. 6; http://www.prawo.ngo.pl/files/prawo.ngo.pl/public/3w_pdf/nowsze_pdf/jak_wspolprac_z_adm.pdf.

¹² Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm., art. 9 ust. 1; Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 z późn. zm., art. 6 ust. 1; Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 z późn. zm., art. 8 ust. 1.

¹³ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

– tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej¹⁴.

Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności¹⁵.

Rozumienie wyżej wskazanych zasad zostało wyjaśnione w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁶.

W myśl zasady pomocniczości przy suwerenności stron organy administracji publicznej respektując odrębność i suwerenność zorganizowanych wspólnot obywateli, uznają ich prawo do samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów, w tym należących także do sfery zadań publicznych i w tym zakresie współpracują z tymi organizacjami, a także wspierają ich działalność oraz umożliwiają realizację zadań publicznych na zasadach i w formie określonych w projektowanej ustawie. Zgodnie z zasadą partnerstwa organizacje pozarządowe, na zasadach i w formach określonych w projektowanej ustawie oraz w trybie określonym w przepisach odrębnych, uczestniczą w identyfikowaniu i definiowaniu problemów, których rozwiązywanie stanowi przedmiot zadań publicznych, w wypracowywaniu sposobów wykonywania zadań publicznych przez właściwy organ administracji publicznej, a także w wykonywaniu tych zadań. Kierując się zasadą efektywności organy administracji publicznej, przy zlecaniu organizacjom pozarządowym zadań publicznych do realizacji, dokonują wyboru najefektywniejszego sposobu wykorzystania środków publicznych, przestrzegając zasad uczciwej konkurencji oraz z zachowaniem wymogów określonych w art. 25 i art. 28 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Mając na względzie zasadę jawności organy administracji publicznej udostępniają współpracującym z nimi organizacjom pozarządowym informacje o zamiarach, celach i środkach przeznaczonych na realizację zadań publicznych, w których możliwa jest współpraca z tymi organizacjami, oraz o kosztach realizacji zadań publicznych już prowadzonej w tym zakresie przez jednostki podległe organom administracji publicznej lub nadzorowane przez te organy, wraz z informacją o sposobie obliczania tych kosztów, tak aby możliwe było ich porównanie z kosztami realizacji analogicznych zadań przez inne instytucje i osoby¹⁷.

¹⁴ Tamże, art. 5 ust. 1 pkt 2-4.

¹⁵ Tamże, art. 5 ust. 2.

¹⁶ R. S k i b a, *Jak współpracować*, s. 5.

¹⁷ *Projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Sejm RP IV Kadencji, Druk Sejmowy nr 263, Uzasadnienie, s. 23; [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(SvAllByUnid\)/BCA6153FDEC2F609C1256B660044D29F/\\$file/263.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/(SvAllByUnid)/BCA6153FDEC2F609C1256B660044D29F/$file/263.pdf). Zob. R. S k i b a, *Jak współpracować*, s. 5 i 6; H. I z d e b s k i, *Ustawa*, s. 36 i 37.

Wyrażony w przepisach art. 5 ust. 1 ustawy obowiązek współpracy, nie oznacza wymogu współpracy we wszystkich formach wskazanych w art. 5 ust. 1 ustawy. Ponadto nie ma podstaw do przyjmowania, że kolejność, w jakiej zostały wymienione określone formy, określa preferencje ustawodawcy¹⁸.

Wskazana, w przepisach art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, forma współpracy polega na przekazaniu zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego (mieszczącego się w katalogu działalności pożytku publicznego) do realizacji podmiotom niepublicznym, niezaliczanym do sektora finansów publicznych. Oznacza to, że zadanie publiczne (lub część zadania), które na mocy przepisów regulujących ustrój jednostek samorządu terytorialnego, każda jednostka zobligowana jest wykonywać, może być z wykorzystaniem publicznych środków realizowane przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wskazane w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁹.

Zlecenie realizacji zadań publicznych organizacjom spoza sektora finansów publicznych jako zadań zleconych w rozumieniu art. 106 ust. 2 pkt 1 lit. d, art. 131 ust. 1 oraz art. 176 ustawy o finansach publicznych²⁰ może nastąpić w dwóch formach:

- 1) powierzenia wykonania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie ich realizacji, lub
- 2) wspierania takich zadań, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji²¹.

Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych podejmują z własnej inicjatywy znaczną ilość działań. W wielu przypadkach są to zadania tożsame z zadaniami jednostek samorządu terytorialnego. W sytuacji, gdy samorząd oceni konkretną inicjatywę realizowaną przez organizację za potrzebną, może ją wesprzeć i przeznaczyć określone środki na dofinansowanie realizacji zadania. Oznacza to, że samorząd finansuje tylko część kosztów, zaś pozostałe pokrywane są z innych źródeł²².

¹⁸ H. I z d e b s k i, *Ustawa*, s. 35 i 36.

¹⁹ A. G l u z i ń s k i, *Ustawa*, s. 62.

²⁰ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005, Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

²¹ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 5 ust. 4 pkt 1 i 2, art. 11 ust. 1.

²² M. G u ć, *Ustawa*, s. 50.

Powierzenie oznacza przekazanie realizacji zadania. Z tą formą zlecenia będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy to samorząd zdecyduje o chęci przekazania realizacji zadania organizacji spoza sektora finansów publicznych. Konsekwencją takiej decyzji jest udzielenie dotacji na finansowanie, czyli pokrycie kosztów realizacji zadania w 100%²³.

Ustawodawca nie nakłada na organy gminy, powiatu, województwa obowiązku wspierania realizacji zadań przez organizacje pozarządowe i podmioty z nimi zrównane ani powierzania realizacji tych zadań. Ta forma współpracy ma miejsce, gdy organ administracji publicznej z własnej inicjatywy bądź na wniosek (oferę) organizacji uzna celowość odpowiednio udzielenia wsparcia lub powierzenia realizacji zadania, które jednocześnie należy do katalogu zadań pożytku publicznego²⁴.

Wspieranie oraz powierzanie realizacji zadań publicznych odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert²⁵. Wolą ustawodawcy, co wynika z uzasadnienia do projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, było to, iż

regulacja, uwzględniając obowiązujące przepisy prawne, przyczyni się do ujednoczenia procedur zawartych obecnie w innych aktach prawnych, np. w ustawie o finansach publicznych. Ustawa ta w art. 118 stanowi, iż „tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa w drodze uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego”. Praktyka organów jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie daje obraz braku jednolitego, efektywnego i przejrzystego systemu wydatkowania środków publicznych. Ponadto należy zauważyć, iż uchwały tych organów nie zawsze realizują podstawowe wytyczne ustawodawcy. Projektowana ustawa ma dokonać w tej materii ujednoczenia przepisów prawnych, w szczególności w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego²⁶.

Powiązania dotychczasowych uregulowań ustawowych dotyczących zlecania zadań publicznych i przekazywania dotacji celowych, o których mowa w przepisach ustawy o finansach publicznych, dokonała ustawa z 23 kwietnia 2003 r. Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁷. Artykuł 17 pkt 2 tej ustawy zmienił brzmienie prze-

²³ Tamże, s. 51.

²⁴ H. I z d e b s k i, *Ustawa*, s. 49.

²⁵ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 11 ust. 2.

²⁶ *Projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Uzasadnienie, s. 50.

²⁷ Ustawa z 23 kwietnia 2003 r. Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 874 z późn. zm.).

pisów art. 71 ust. 1 oraz art. 118 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych²⁸. Zgodnie z przepisami art. 176 ust. 1-3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁹ (obowiązującej od 1 stycznia 2006 r.) podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku, mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jeżeli dotyczy ono innych zadań, niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, o którym mowa w ust. 1. Tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania, niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania, określa w drodze uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia³⁰.

Zarówno powierzenie, jak i wsparcie danego zadania nie może być przeprowadzone w drodze otwartego konkursu ofert, jeżeli przepisy szczególne, regulujące zakres merytoryczny danego zadania, przewidują odrębny tryb jego zlecenia³¹. Przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a które mają pierwszeństwo przed przepisami ustawy, są w szczególności przepisy:

- art. 25-35 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³²,
- art. 35 i 35a ustaw z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej³³,
- art. 24-32 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁴,

²⁸ Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2003, Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) – ustawa została uchylona z dniem 1 stycznia 2006 r. przez ustawę z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005, Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

²⁹ Dz. U. 2005, Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

³⁰ Tamże, art. 176; zob. Uchwałę nr 19/77/04 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 1 lipca 2004 r., OsSS 2004, nr 4, poz. 112.

³¹ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 11 ust. 2.

³² Dz. U. 2008, Nr 115, poz. 728.

³³ Dz. U. 2007, Nr 14, poz. 89 z późn. zm.

³⁴ Dz. U. 2008, Nr 69, poz. 415 z późn. zm.

– art. 36 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³⁵.

Powierzenie realizacji zadań może nastąpić w innym trybie, niż otwarty konkurs ofert, jeżeli dane zadania można zrealizować efektywniej w inny sposób, określony w odrębnych przepisach, w szczególności poprzez zakup usług na zasadach i w trybie określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, przy porównywalności metod kalkulacji kosztów oraz porównywalności opodatkowania³⁶.

Wspieranie oraz powierzanie zadań może nastąpić również na zasadach i w trybie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym³⁷.

III. OTWARTY KONKURS OFERT

We wszystkich przypadkach zlecenie podmiotom niepublicznym, niezaliczanym do sektora finansów publicznych, realizacji zadań publicznych, o których mowa w przepisach art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i nieregulowanych odrębnymi przepisami, poprzedzone jest procedurą konkursową³⁸.

1. PODMIOTY UPRAWNIONE DO UCZESTNICTWA W OTWARTYM KONKURSIE OFERT

W otwartym konkursie ofert mogą uczestniczyć:

- organizacje pozarządowe,
- podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy,
- jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane³⁹.

Oznacza to, że do konkursu mogą przystąpić nie tylko wszystkie podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, tj. organizacje pozarządowe

³⁵ Dz. U. 2008, Nr 14, poz. 92.

³⁶ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 11 ust. 4.

³⁷ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 11 ust. 5; Dz. U. 2005, Nr 169, poz. 1420.

³⁸ R. S k i b a, *Jak współpracować*, s. 11.

³⁹ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 11 ust. 3.

i organizacje kościelne, ale również instytucje podległe organom administracji publicznej lub przez nienadzorowane. Przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dają możliwość uczestnictwa tym trzem grupom podmiotów w otwartym konkursie ofert, co nie jest równoznaczne z tym, że wszystkie trzy grupy mogą otrzymać dotację na realizację zadania publicznego⁴⁰.

Zgodnie z opinią prof. Hubera Izdebskiego⁴¹ pojęcie instytucji podległych organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowanych, jest tożsame zakresowo z pojęciem jednostek sektora finansów publicznych, określonym w przepisach art. 5 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (od 1 stycznia 2006 r. w przepisach art. 4 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r.). Podmioty te, których status prawny określają przepisy prawa materialnego, mogą mieć osobowość prawną lub nie posiadać osobowości prawnej. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych podmioty te najczęściej prowadzą gospodarkę finansową w formie jednostek budżetowych i zakładów budżetowych⁴². W związku z tym, że po zakończeniu konkursu organy administracji publicznej podpisują umowę z wybranym oferentem, zadania mogą być zlecane do realizacji tylko takim podmiotom, z którymi jednostka samorządu terytorialnego może zawrzeć prawnie skuteczną umowę⁴³.

Celem ustawodawcy było stworzenie sytuacji, w której będzie można wybrać najkorzystniejszą ofertę w wyniku otwartego konkursu ofert, mimo takich zamysłów jedynie organizacje pozarządowe i podmioty zrównane z organizacjami pozarządowymi mogą brać udział w procedurze konkursowej oraz otrzymywać dotacje na realizację zadań publicznych, natomiast w przypadku podmiotów publicznych przepisy nie ograniczają możliwości uczestnictwa tych jednostek w otwartym konkursie ofert, z tym że na realizację zadań publicznych nie mogą w tym trybie otrzymywać dotacji⁴⁴.

2. INICJATYWA ORGANIZACJI POZARZĄDOWEJ

Organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego (organizacje kościelne oraz stowarzy-

⁴⁰ A. G l u z i ń s k i, *Ustawa*, s. 69 i 70.

⁴¹ H. I z d e b s k i, *Ustawa*, s. 52.

⁴² Tamże, s. 52.

⁴³ M. G u ć, *Ustawa*, s. 56.

⁴⁴ A. G l u z i ń s k i, *Ustawa*, s. 69 i 70.

szenia jednostek samorządu terytorialnego) mogą z własnej inicjatywy złożyć ofertę realizacji zadań publicznych, także tych, które są realizowane dotychczas w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej⁴⁵.

Oznacza to, że ofertę realizacji zadań publicznych mogą składać wyłącznie organizacje pozarządowe i podmioty z nimi zrównane. Uprawnienie takie nie przysługuje jednostkom podległym i nadzorowanym przez organy administracji publicznej⁴⁶.

Zgodnie z przepisami art. 12 ust. 2 ustawy wójt, burmistrz, prezydent, zarząd powiatu, zarząd województwa w terminie nieprzekraczającym dwóch miesięcy:

- rozpatruje celowość realizacji zadania przez podmioty niepubliczne, biorąc pod uwagę stopień, w jakim oferta odpowiada priorytetom zadań publicznych, daje gwarancję realizacji zadań zgodnie ze standardami właściwymi dla danego zadania, środki dostępne na realizację określonych zadań, rodzaje określonych zadań i korzyści wynikające z realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, oraz

- informuje o podjętej decyzji, a w przypadku stwierdzenia celowości realizacji określonego zadania publicznego informuje składającego ofertę o trybie zlecenia zadania publicznego, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy (otwartym konkursie ofert)⁴⁷.

Pozytywne zaopiniowanie wniosku, przez organ administracji publicznej, nie oznacza automatycznego przekazania dotacji na realizację zadania organizacji, która wystąpiła z ofertą. Konsekwencją takiego wniosku jest ogłoszenie otwartego konkursu ofert⁴⁸.

Decyzja organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego nie jest decyzją administracyjną, w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁹.

Użycie terminu „decyzja” nie oznacza, iż jest ta decyzja w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Gdyby bowiem tak było, ustawa nie zawierałaby sformułowań dotyczących poinformowania o podjętej decyzji, jako że obowiązek

⁴⁵ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 12 ust. 1.

⁴⁶ A. G l u z i ń s k i, *Ustawa*, s. 73.

⁴⁷ M. G u ć, *Ustawa*, s. 60.

⁴⁸ A. G l u z i ń s k i, *Ustawa*, s. 72.

⁴⁹ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

doręczenia stronie decyzji wraz z uzasadnieniem wyniku z przepisów Kodeksu. Do postępowania określonego w ust. 2 nie stosuje się zatem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, choć przyjąć można celowość odpowiedniego stosowania niektórych jego przepisów, w tym także – wobec pośredniego określenia w pkt 1 przesłanek odmowy – przyjęcia obowiązku poinformowania nie tylko o decyzji odmownej, ale i o powodach jej podjęcia, oraz obowiązku podpisania odpowiedniej informacji przez osobę pełniącą funkcję organu lub przez osoby mające po temu odpowiednie upoważnienie⁵⁰.

Podsumowując należy stwierdzić, że zgodnie z treścią ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ogłoszenie otwartego konkursu ofert może być skutkiem pozytywnej decyzji organu administracji publicznej, dotyczącej oferty złożonej z inicjatywy organizacji pozarządowej lub podmiotu z nią zrównanego.

IV. OGŁOSZENIE OTWARTEGO KONKURSU OFERT

Zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego ogłaszają otwarty konkurs ofert co najmniej z trzydziestodniowym wyprzedzeniem⁵¹. Jest to najkrótszy dopuszczalny okres między ukazaniem się ostatniego z trzech wymaganych prawem ogłoszeń a terminem składania ofert⁵².

Ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje o:

- 1) rodzaju zadania;
- 2) wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania;
- 3) zasadach przyznawania dotacji;
- 4) terminach i warunkach realizacji zadania;
- 5) terminie składania ofert;
- 6) terminie, trybie i kryteriach stosowanych przy dokonywaniu wyboru oferty;
- 7) zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym, podmio-

⁵⁰ H. I z d e b s k i, *Ustawa*, s. 56.

⁵¹ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 13 ust. 1.

⁵² M. G u ć, *Ustawa*, s. 65.

tom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, oraz jednostkom organizacyjnym podległym organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowanym⁵³.

Ważnym elementem ogłoszenia są tryb i kryteria stosowane przy dokonywaniu wyboru oferty. W treści art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ustawodawca wskazał ogólne kryteria wyboru oferty. W punkcie ogłoszenia dotyczącym trybu i kryteriów stosowanych przy dokonywaniu wyboru oferty organy administracji mogą określić bardziej szczegółowe przesłanki, na podstawie których dokonają oceny ofert⁵⁴.

Ogłoszenie otwartego konkursu ofert obowiązkowo powinno być zamieszczone:

- w zależności od rodzaju zadania, w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub lokalnym,
- w Biuletynie Informacji Publicznej,
- w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń.

Ogłoszenie może także nastąpić w inny sposób, zapewniający dostęp podmiotów zainteresowanych do informacji, co nie zwalnia organów administracji z obowiązku zachowania wymienionych powyżej trzech form podania ogłoszenia do publicznej wiadomości⁵⁵. „Ogłoszenie o identycznej treści powinno zostać zamieszczone w tych trzech miejscach w tym samym czasie”⁵⁶.

V. OFERTA REALIZACJI ZADANIA PUBLICZNEGO

Uwzględniając potrzebę precyzyjnego określenia praw i obowiązków organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, jednostek organizacyjnych podległych organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowanych oraz odpowiadających im obowiązków i praw organów administracji publicznej, a także konieczność zapewnienia kompletności informacji dotyczących wykonania zadania, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił, w drodze rozporządzenia, wzór oferty realizacji zadania publicznego⁵⁷. Do 31 grudnia 2005 r. wzór oferty określało Rozporządzenie

⁵³ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 13 ust. 2.

⁵⁴ M. G u ć, *Ustawa*, s. 67.

⁵⁵ Tamże, s. 65.

⁵⁶ A. G l u z i ń s k i, *Ustawa*, s. 74.

⁵⁷ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 19 pkt 1.

Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 29 października 2003 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania⁵⁸. Od 1 stycznia 2006 r. obowiązuje nowe Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania⁵⁹.

Organizacje pozarządowe oraz inne podmioty uprawnione do uczestnictwa w otwartym konkursie ofert zobowiązane są do złożenia ofert realizacji zadania publicznego zgodnie z wzorem oferty, określonym w załączniku nr 1 do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 27 grudnia 2005 r.⁶⁰

Zgodnie z przepisami art. 14 oferta powinna zawierać w szczególności:

– szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji;

– termin i miejsce realizacji zadania publicznego;

– kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego;

– informację o wcześniejszej działalności podmiotu składającego ofertę, w zakresie którego dotyczy zadanie;

– informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania, w tym o wysokości środków finansowych uzyskanych na realizację danego zadania z innych źródeł;

– deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania⁶¹.

Ponadto z wzoru oferty wynika, że w ofercie organizacja powinna podać:

– kwotę dotacji, o jaką się ubiega;

– dane dotyczące organizacji (numer NIP, KRS, adres, nazwę banku i numer rachunku, dane osoby kontaktowej, przedmiot działalności statutowej – odpłatnej i nieodpłatnej);

– informacje o pozafinansowym wkładzie własnym w realizację zadania z orientacyjną wyceną: rzeczowym (np. lokal, sprzęt, materiały) lub osobowym (np. wolontariusze)⁶².

⁵⁸ Dz. U. 2003, Nr 193, poz. 1891.

⁵⁹ Dz. U. 2005, Nr 264, poz. 2207.

⁶⁰ Tamże, załącznik nr 1.

⁶¹ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 14.

⁶² R. S k i b a, *Jak współpracować*, s. 14.

Organizacja składająca ofertę musi złożyć cztery oświadczenia (stanowią one integralną część wzoru oferty):

- iż proponowane zadanie w całości mieści się w zakresie jej działalności;
- iż w ramach składanej oferty przewiduje pobieranie/niepobieranie opłat od adresatów zadania;
- o określeniu okresu, przez jaki będzie związana ofertą;
- o zgodności informacji podanych w ofercie z aktualnym stanem prawnym i faktycznym⁶³.

Do oferty wnioskodawca zobowiązany jest dołączyć następujące załączniki:

- aktualny odpis z rejestru lub odpowiednio wyciąg z ewidencji lub inne dokumenty potwierdzające status prawny oferenta i umocowanie osób go reprezentujących;
- sprawozdanie merytoryczne i finansowe (bilans, rachunek wyników lub rachunek zysków i strat, informacja dodatkowa) za ostatni rok;
- umowę partnerską lub oświadczenie partnera, jeśli mają oni brać udział w realizacji zadania⁶⁴.

Wątpliwości budzi sformułowanie: „za ostatni rok”, dotyczące obowiązkowego sprawozdania. W przepisach brak wskazania, czy chodzi o rok kalendarzowy poprzedzający złożenie oferty, czy też o ostatnie 12 miesięcy przed przystąpieniem do konkursu? W związku z faktem, że przepis jest nieprecyzyjny, należy doprecyzować te regulacje w ogłoszeniu. Ważne jest, by organ administracji publicznej w ogłoszeniu określił, w sposób jednolity dla wszystkich podmiotów biorących udział w konkursie, wymogi dotyczące oferty, mając na uwadze przepisy art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stosownie do których współpraca organów administracji z organizacjami pozarządowymi odbywa się na zasadach uczciwej konkurencji i jawności⁶⁵.

V. PROCEDURA WYBORU PODMIOTU REALIZUJĄCEGO ZADANIA POŻYTKU PUBLICZNEGO

Po upływie terminu składania (określonego w ogłoszeniu) oferty są poddawane ocenie przez organ administracji publicznej, który ogłosił konkurs.

⁶³ Dz. U. 2005, Nr 264, poz. 2207, załącznik nr 1.

⁶⁴ Tamże, załącznik nr 1.

⁶⁵ M. G u ć, *Ustawa*, s. 70.

Przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie zawierają zapisów dotyczących powołania komisji oceniających, w związku z powyższym organ administracji może w celu wyboru najkorzystniejszych ofert powołać komisję konkursową, która dokona wyboru ofert i przedłoży je organowi administracji publicznej, lub dokonać wyboru ofert jednoosobowo⁶⁶.

Złożone oferty podlegają weryfikacji formalnej. Organ administracji publicznej (komisja konkursowa) sprawdza m.in., czy oferty zostały kompletnie wypełnione, czy są podpisane przez osoby upoważnione, czy zawierają wszystkie załączniki wymagane w przepisach oraz w ogłoszeniu⁶⁷. Po przeprowadzeniu weryfikacji formalnej ofert organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert:

- ocenia możliwość realizacji zadania przez organizację pozarządową, podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 oraz jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane;
- ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania;
- uwzględnia wysokość środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania⁶⁸.

Ponadto organ administracji musi ocenić oferty na podstawie kryteriów określonych w ogłoszeniu o konkursie, mając na uwadze przepisy art. 15 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stosownie do których obowiązany jest w uzasadnieniu wyboru oferty ustosunkować się do spełniania przez oferenta wymogów określonych w ustawie oraz w ogłoszeniu⁶⁹.

Przepisy ustawy przewidują, że konkurs może zostać rozstrzygnięty również wtedy, gdy zostanie zgłoszona tylko jedna oferta. Wpłynięcie tylko jednej oferty nie zwalnia organu administracji publicznej od jej oceny pod względem wymogów ustawy, jak i warunków określonych w ogłoszeniu⁷⁰.

⁶⁶ A. G l u z i ń s k i, *Ustawa*, s. 76.

⁶⁷ Tamże, s. 76 i 77.

⁶⁸ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 15 ust. 1.

⁶⁹ Tamże, art. 15 ust. 3.

⁷⁰ M. G u ć, *Ustawa*, s. 72.

VI. ZAWARCIE UMOWY I PRZEKAZANIE DOTACJI

Następstwem rozstrzygnięcia konkursu jest podpisanie umowy. Organizacje pozarządowe, podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy oraz jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie otwartego konkursu ofert, zobowiązują się do wykonania zadania w zakresie i na zasadach określonych w umowie, odpowiednio o powierzenie zadania lub wsparcie realizacji zadania, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania na realizację zadania odpowiednich środków publicznych w formie dotacji⁷¹.

Zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zarówno umowa o powierzenie, jak i umowa o wsparcie zadania wymaga zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności i może być zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony⁷².

Umowa o wsparcie lub powierzenie zadania publicznego winna być sformułowana z uwzględnieniem przepisów art. 131 ust. 2 ustawy o finansach publicznych⁷³ oraz z uwzględnieniem ramowego wzoru umowy, określonego w załączniku nr 2 do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 27 grudnia 2005 r.⁷⁴ i powinna określać:

- szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- wysokość dotacji celowej udzielanej organizacji wykonującej zadanie i tryb płatności;
- termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- tryb kontroli wykonywania zadania;
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej;
- termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, 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 wykonania⁷⁵.

⁷¹ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 16 ust. 1.

⁷² Tamże, art. 16 ust. 2 i 3.

⁷³ Dz. U. 2005, Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

⁷⁴ Dz. U. 2005, Nr 264, poz. 2207.

⁷⁵ Dz. U. 2005, Nr 249, poz. 2104 z późn. zm., art. 131 ust. 2.

Określenie wzoru umowy jako „ramowego”⁷⁶ oznacza, że obok zapisów obowiązkowych można wprowadzić do niej inne, wynikające ze specyfiki zadania, o ile nie są sprzeczne z rozporządzeniem⁷⁷.

Do umowy należy dołączyć następujące załączniki:

- ofertę na realizację zadania publicznego złożoną przez organizację,
- zaktualizowany harmonogram realizacji zadania,
- zaktualizowany kosztorys,
- oświadczenie zleceniobiorcy o zgodności odpisu z rejestru ze stanem prawnym i faktycznym w dniu podpisania umowy⁷⁸.

Zlecone zadanie publiczne nie może być zrealizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, chyba że umowa zezwala na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot. Powyższy zapis umowy ma na celu wyeliminowanie sytuacji, w której organizacja wygrywająca konkurs, po uzyskaniu dotacji całość realizacji zadania przekazuje na przykład prywatnej firmie⁷⁹.

Organizacje, podmioty wymienione w art. 3 ust. 2 ustawy zobowiązane są do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości⁸⁰.

VII. ROZLICZANIE UDZIELONYCH DOTACJI CELOWYCH I KONTROLA REALIZACJI ZADANIA

Podmioty, które otrzymały dotację celową na realizację zadań, zobowiązane są w terminie 30 dni od terminu zakończenia realizacji zadania, określonego w umowie, sporządzić i przekazać organowi dotującemu sprawozdanie z jego wykonania, a jeżeli umowa jest zawarta na okres dłuższy niż rok budżetowy, dodatkowo sprawozdanie sporządza się na koniec każdego roku budżetowego w terminie 30 dni od jego zakończenia. W zależności od specyfiki zadania w umowie można przewidzieć obowiązek składania sprawozdań częściowych⁸¹.

⁷⁶ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 19 pkt 2.

⁷⁷ R. S k i b a, *Jak współpracować*, s. 16.

⁷⁸ Dz. U. 2005, Nr 264, poz. 2207, załącznik nr 2.

⁷⁹ R. S k i b a, *Jak współpracować*, s. 16.

⁸⁰ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 16 ust. 5.

⁸¹ R. S k i b a, *Jak współpracować*, s. 17.

Wzór sprawozdania został określony w załączniku nr 3 do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 27 grudnia 2005 r.⁸²

Sprawozdanie z wykonania zadania publicznego składa się z trzech części: Część I – „Sprawozdanie merytoryczne”, Część II – „Sprawozdanie z wykonania wydatków” oraz Część III – „Dodatkowe informacje”. Część merytoryczna obejmuje opis wykonania zadania, wskazuje, czy zakładane cele i rezultaty zostały osiągnięte w wymiarze określonym w ofercie, z podaniem liczbowej skali wykonania działań. Część druga finansowa powinna zawierać rozliczenie poniesionych na zadanie kosztów według rodzajów, w tym na koszty całości zadania, koszty pokryte z dotacji oraz z finansowych środków własnych organizacji, rozliczenie kosztów ze względu na źródło finansowania oraz zestawienie faktur (rachunków)⁸³.

W przypadku wspierania zadań publicznych zleceniodawca może żądać faktur (rachunków) dokumentujących pokrycie kosztów ze środków zleceniobiorcy. W związku z tym zleceniodawca może rozszerzyć tabelę: „Zestawienie faktur (rachunków)” poprzez dodanie kolumny: „z tego finansowanych ze środków własnych”⁸⁴.

Do sprawozdania załączyć należy spis wszystkich faktur (rachunków), które opłacone zostały w całości lub w części ze środków pochodzących z dotacji. Spis zawierać powinien: nr faktury (rachunku), datę jej wystawienia, wysokość wydatkowanej kwoty i wskazanie, w jakiej części została pokryta z dotacji, oraz rodzaj towaru lub zakupionej usługi. Każda z faktur (rachunków) powinna być opatrzona na odwrocie pieczęcią organizacji oraz zawierać sporządzony w sposób trwały opis, zawierający informacje: z jakich środków wydatkowana kwota została pokryta oraz jakie było przeznaczenie zakupionych towarów, usług lub innego rodzaju opłaconej należności. Informacja ta powinna być podpisana przez osobę odpowiedzialną za sprawy dotyczące rozliczeń finansowych organizacji⁸⁵.

Zgodnie z § 14 ramowego wzoru umowy zaakceptowanie sprawozdania końcowego z wykonania zadania zatwierdza wykonanie zadania⁸⁶.

Organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne ma obowiązek dokonać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności:

⁸² Dz. U. 2005, Nr 264, poz. 2207.

⁸³ Tamże, załącznik nr 3.

⁸⁴ Tamże, załącznik nr 3.

⁸⁵ Tamże, załącznik nr 3.

⁸⁶ Tamże, załącznik nr 2.

- stanu realizacji zadania;
- rzetelności i jakości wykonania zadania;
- prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania;
- prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy⁸⁷.

W przypadku wykorzystywania udzielonej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, nieterminowego lub nienależytego wykonywania umowy, w tym w szczególności zmniejszenia zakresu rzeczowego realizowanego zadania, stwierdzonego na podstawie wyników kontroli oraz oceny realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych, zleceniodawca może rozwiązać umowę ze skutkiem natychmiastowym. Rozwiązując umowę, zleceniodawca określi kwotę dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, naliczanymi od dnia przekazania dotacji z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, termin jej zwrotu oraz nazwę i numer konta, na które należy dokonać wpłaty⁸⁸.

Wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wyklucza prawo otrzymania dotacji przez kolejne trzy lata, licząc od dnia stwierdzenia nieprawidłowego wykorzystania dotacji⁸⁹.

ZAKOŃCZENIE

Głównym celem uchwalonej 24 kwietnia 2003 r. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie było kompleksowe uregulowanie działalności organizacji pożytku publicznego oraz współpracy tych organizacji z organami administracji publicznej⁹⁰.

Organizacje spoza sektora finansów publicznych, będąc bliżej obywatela niż państwo, mogą przede wszystkim efektywniej odbierać i zaspokajać istotne potrzeby społeczne. Obejmując swoją działalnością różne dziedziny i rea-

⁸⁷ Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 17.

⁸⁸ Dz. U. 2005, Nr 264, Nr 2207, załącznik nr 2, § 13 ust. 1 i 2.

⁸⁹ Dz. U. 2005, Nr 249, poz. 2104 z późn. zm., art. 145 ust. 6.

⁹⁰ M. R y m s z a, A. H r y n i e w i c k a, P. D e r w i c h, *Zasada pomocniczości państwa*, s. 171.

lizując właściwe im zadania, w szczególności na poziomie lokalnym, są one zarazem interesującym partnerem dla władz samorządowych⁹¹.

Finansowe wspieranie organizacji pozarządowych lub powierzenie im realizacji zadań publicznych to formy współpracy zdecydowanie dominujące w relacjach między organizacjami a samorządem. W roku 2005 niemal co druga organizacja w Polsce (więcej niż połowa w małych miejscowościach) korzystała ze środków samorządu, a dla 40% z nich środki te były jedynym lub jednym z dwóch źródeł finansowania działalności. Także samorzady lokalne pytane o formy współpracy z organizacjami pozarządowymi, najczęściej wskazywały właśnie współpracę finansową⁹².

THE COMMISSIONING OF PUBLIC TASKS
BY LOCAL GOVERNMENT AS A FORM
OF COLLABORATION BETWEEN
BODIES OF PUBLIC ADMINISTRATION
AND NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS

S u m m a r y

The commissioning of public tasks by bodies of public administration, in the light of Art. 5, par. 1, sub-item 1 of the law on public benefit activity and volunteerism, is one of four forms of cooperation with non-governmental organisations and entities listed in Art. 3, par. 3 of the law which carry out public benefit activities within the territorial reach of the administrative bodies and within their scope.

The form of cooperation, defined in Art. 5, par. 1, sub-item 1 of the law, consists in delegation of a task which is included in a territorial government's catalogue of own public benefit tasks to be performed by non-public entities that are not regarded as part of the public finance sector. Hence, a particular public task (or part of it), which by virtue of the regulations regulating the structure of local government units is to be carried out by all such bodies, can be performed by NGOs as well as entities enumerated in Art. 3, par. 3 of the law on public benefit activity and volunteerism, making use of public resources.

The unit of public administration that commissions the performance of a public task is obliged to monitor and evaluate the performance of the task, especially the following:

- progress of the task;
- quality of performance;

⁹¹ A. C e g l a r s k i, *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005, s. 9.

⁹² J. H e r b s t, *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, Stowarzyszenie KLON/JWOR, Warszawa 2008, s. 20; http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/ngo-admin_last.pdf.

-
- appropriate use of public resources received for the task to be realized;
 - necessary documentation, provided for by relevant regulations and provisions of a given contract.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, działalność pożytku publicznego, organy administracji publicznej, powierzenie, wspieranie, zlecenie.

Key words: non-governmental organisations, public benefit activity, bodies of public administration, entrust, support, commission.