

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

ZLECENIE REALIZACJI ZADANIA PUBLICZNEGO - Z CZEGO POWINNO SKŁADAĆ SIĘ OGŁOSZENIE OTWARTEGO KONKURSU

Autor: Artur Gluziński

Od momentu wejścia w życie najnowszego rozporządzenia określającego wzór oferty, umowy i sprawozdania z realizacji zadania[1], pojawiło się wiele opinii dotyczących w szczególności warunków jakie spełnić powinno ogłoszenie otwartego konkursu ofert. Wskazano m.in. że nie powinno się ogłaszać konkursów ofert na wsparcie, a dać organizacji możliwość wyboru czy złoży ona ofertę z lub bez środków po swojej stronie. Wyrażane są opinie i pojawiają się opracowania dotyczące m.in. braku możliwości wymagania od oferentów załączników czy też, że na każde zadanie powinien być ogłoszony odrębny konkurs. W poniższym opracowaniu postaram odnieść się do tych stanowisk oraz skonfrontować je z obowiązującymi przepisami, w szczególności skupiając się na ogłoszeniu otwartego konkursu ofert.

Na początek krótkie wprowadzenie związane z procesem ogłoszenia konkursowego.

1. Kiedy ogłaszane są konkursy i gdzie umieszcza się ogłoszenie

Ogłoszenie otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych w roku następnym może nastąpić na podstawie projektu uchwały budżetowej przekazanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych. Oznacza to, że jeżeli przygotowano projekt uchwały budżetowej, który został przekazany do rady gminy/miasta/powiatu oraz do Regionalnej Izby Obrachunkowej, możliwe jest już ogłoszenie konkursu na następny rok (zazwyczaj do 15 listopada oba warunki są spełnione).

Konkurs ofert może być także ogłaszany po uchwaleniu budżetu przez organ stanowiący samorządu (budżet uchwała się do końca grudnia, roku poprzedzającego okres jego obowiązywania, a w szczególnych przypadkach do 31 stycznia roku następnego).

Jeżeli tylko w budżecie znajdują się środki na realizację zadań przez organizacje pozarządowe, samorząd może ogłosić kolejny otwarty konkurs ofert, także na te zadania, które były przedmiotem poprzednich naborów.

[1] Mowa o obowiązującym od 1 marca 2019 r. Rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 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).

Ogłoszenie otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych zamieszczone jest zawsze w co najmniej trzech miejscach. Są to:

- **Strona internetowa urzędu,**
- **Biuletyn Informacji Publicznej urzędu organizującego konkurs,**
- **Tablica ogłoszeń lub inne miejsce publiczne w siedzibie urzędu gdzie zamieszcza się ogłoszenia.**

Do udokumentowania wywiązania się z powyższych obowiązków w przypadku strony internetowej można zrobić zrzut z ekranu, podobnie w przypadku BIP. Jeśli zaś chodzi o udokumentowanie zamieszczenia ogłoszenia na tablicy ogłoszeń, to można np. umieścić na egzemplarzu ogłoszenia (lub jego wydruku) adnotację o tym, że zostało wywieszane w dniu i zdjęte w danym dniu lub w przypadku gdy w urzędzie prowadzony jest spis/rejestr dokumentów umieszczanych na tablicach ogłoszeń, to dokonać w nim wpisu.

Ogłoszenie konkursowe nie musi zostać zamieszczone w powyższych miejscach równocześnie. Co oznacza że np. jednego dnia zostaje zamieszczone ogłoszenie w BIP i na stronie internetowej, a następnego na tablicy ogłoszeń.

Ogłoszenie otwartego konkursu ofert **można także zamieścić** w dzienniku lub tygodniku o zasięgu ogólnopolskim, regionalnym lub lokalnym, w zależności od rodzaju zadania publicznego.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie wskazuje, że ogłoszenie konkursu musi nastąpić w drodze zarządzenia.

2. Co powinno zawierać ogłoszenie otwartego konkursu ofert

Elementy obowiązkowe jakie powinno zawierać ogłoszenie konkursowe wskazuje art. 13 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie . Warto dodać, że w niezmienionej formie przepis ten obowiązuje od daty uchwalenia ustawy do dnia dzisiejszego. Są to następujące 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) trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert;
- 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 i podmiotom zrównanym.

W żadnym przepisie nie znajdziemy uszczegółowienia powyższych elementów.

A. Rodzaj ogłoszonego zadania

Ogłoszenie będzie zawierało informację o rodzaju zadania, które samorząd chce zlecić organizacjom w trybie konkursowym (np. pomoc społeczna czy profilaktyka uzależnień).

Zadanie musi się wpisywać w zakres zadań własnych samorządu oraz sferę pożytku publicznego, o której mowa w art. 4 ustawy.

Rodzaj ogłoszonego zadania publicznego **może mieć charakter bardzo szczegółowego określenia realizowanego zadania** np.

Prezydent Miasta Tychy ogłasza: otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego w latach 2018-2022 w zakresie pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób na: Prowadzenie na terenie Miasta Tychy w latach 2018 – 2022 ponadgminnego ośrodka wsparcia – Środowiskowego Domu Samopomocy dla 50 osób z zaburzeniami psychicznymi[3].

Rodzaj zadania **może być także określony szeroko** np. Zarządu Powiatu Tczewskiego ogłasza otwarty konkurs ofert na wsparcie realizacji zadań publicznych w zakresie rozwoju kultury w powiecie tczewskim[4].

Należy wyraźnie wskazać, że ustawa daje organowi dowolność wskazania rodzaju zadania i nie określa, że ogłaszanie konkursu powinno być odrębne dla każdego zadania publicznego. Organizacja zamierzająca uczestniczyć w konkursie powinna zweryfikować czy cele statutowe wpisują się w założenia konkursu i czy jest podmiotem merytorycznie uprawnionym do składania oferty.

B. Wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania oraz wymagany udział własny

Należy podać ogólną kwotę przeznaczoną na realizację ogłoszonego zadania. Złożenie oferty na kwotę wyższą niż przewidziana w ogłoszeniu skutkować będzie odrzuceniem oferty z przyczyn formalnych, z uwagi na to, że organizacja wnioskuje o kwotę, która jest niedostępna. W ogłoszeniu konkursowym można podać także informacje o tym czy jest to nabór na wsparcie czy powierzenie realizacji zadania publicznego. I to zagadnienie, zwłaszcza po 1 marca 2019 roku budzi sporo wątpliwości.

W przypadku **powierzenia**, organizacja czy inny podmiot składający ofertę **nie jest zobligowana do wniesienia jakiegokolwiek udziału po swojej stronie[5]**.

Kiedy konkurs ogłoszony jest na **wsparcie** realizacji zadania, wówczas organizacja zobligowana jest wykazać we wskazanej ofercie wkład własny. Ogłoszenie konkursowe może:

- zawierać informację o wymaganym procentowym progu wkładu własnego (np. warunkiem uczestniczenia w konkursie jest wniesienie 10% kosztów realizacji zadania),
- wskazywać, że nabór konkursowy jest na wsparcie, ale nie zawierać informacji o progu wkładu własnego (wówczas podmiot składający ofertę sam decyduje o formie i wysokości wnoszonego do zadania wkładu własnego),
- zawierać informację o konieczności wniesienia wkładu własnego w określonej formie (np. należy się wykazać minimalnym np. 10 % udziałem środków własnych, z czego połowę zadeklarowanego wkładu własnego musi stanowić wkład finansowy),
- zawierać informację o wymaganej formie wniesienia wkładu własnego (czy będzie to wyłącznie wkład finansowy, czy wkład osobowy, czy możliwa jest forma mieszana, czy też wymagane jest wniesienie wkładu rzeczowego).

[3] http://www.mops.tychy.pl/zamowienia_publiczne/Otwarty_konkurs_ofert.html

[4] https://ngo.powiat.tczew.pl/aktualnosci_ngo/ogloszenie-otwartego-konkursu-ofert-na-wsparcie-realizacji-zadan-publicznych-w-zakresie-rozwoju-kultury-w-powiecie-tczewskim-w-2019-roku.html

[5] Na potrzeby publikacji pod pojęciem wkładu własnego należy rozumieć wszelkie finansowe środki jakie wykorzystuje organizacja pozarządowa lub podmiot zrównany, które jest w stanie udokumentować fakturami/rachunkami wystawionymi i poniesionymi w ramach własnej działalności oraz zaangażowany przez te podmioty wkład osobowy czy rzeczowy.

Wkład własny do zadania może pochodzić z następujących źródeł:

- środki finansowe z innych źródeł publicznych (w szczególności: dotacje z budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, funduszy celowych, środki z funduszy strukturalnych), **ważne żeby nie wykazywać w tym miejscu dotacji od tego samego samorządu,**
- wpłaty i opłaty adresatów zadania publicznego,
- finansowe środki własne (np. składki, darowizny, środki z działalności gospodarczej),
- wkład osobowy (świadczenia wolontariuszy i praca społeczna członków),
- wkład rzeczowy (własne zasoby).

Wkład **osobowy** to przeliczenie na pieniądze pracy społecznej członków lub zaangażowania wolontariuszy. Są dwie metody wyceny wkładu osobowego:

- wykorzystanie z narzuconej stawki wyceny pracy społecznej (podana w ogłoszeniu maksymalna stawka za godzinę wykorzystania wkładu osobowego),
- własna wycena wkładu osobowego, w oparciu o stawki rynkowe za wykonywaną w projekcie pracę (od 1 stycznia 2017 w związku z wprowadzeniem minimalnej stawki godzinowej za pracę, także wolontariat/pracę społeczną można wyceniać za co najmniej taką wartość).

Wkład **rzeczowy** to zaangażowanie na potrzeby zadania własnych zasobów, do których zaliczyć można:

- lokale, boiska, sale (własne lub udostępnione),
- własne pojazdy,
- rzeczy przekazane przez sponsorów/darczyńców,
- własne zasoby (np. sprzęt sportowy, biurowy).

Wkład rzeczowy umieszczany jest w budżecie zadania, tylko gdy organ zlecający zadanie wskaże konieczność jego wykazania. Wkład tego rodzaju wycenia się według stawek rynkowych. I tak, wkład w postaci boisk, lokali itp. wycenia się wg stawek rynkowego wynajmu tych powierzchni. Jeśli są to lokale w dyspozycji np. ośrodka sportu czy kultury, to w wewnętrznych zarządzeniach tych instytucji podane są stawki komercyjnego wynajęcia tych lokali. Własne pojazdy mogą być wyceniane np. wg stawek za kilometr przyjętych za używanie pojazdów prywatnych do celów służbowych w organizacji (maksymalna stawka za km to 0,8358 zł przy pojazdach o pojemności powyżej 900 cm) lub wg cen wynajmu usługi transportowej lub kosztów paliwa. Własny majątek oraz rzeczy przekazane do realizacji zadania wyceniane są wg. wartości rynkowej.

Kiedy wsparcie a kiedy powierzenie?

Art. 5 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazuje, że zlecenie realizacji zadań publicznych może mieć formę:

- 1) powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub
- 2) wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Ponadto, art. 15. ust. 1 pkt. 4 wskazuje, że w przypadku ofert złożonych na wsparcie, organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty zrównane udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego.

Jak wspomniano wcześniej, powierzenie to sfinansowanie w całości zadania bez żadnego wkładu własnego, wsparcie zaś to dofinansowanie, co oznacza, że organizacja musi się wykazać wkładem własnym.

Ustawa nie precyzuje o jaki wkład własny chodzi, a także w art. 15 ust.1 pkt. 4 użyto słowa „lub” zatem rozłączności. Organ ocenia wkład własny wniesiony albo w formie finansowej albo niefinansowej. Zatem jako wkład własny może być wykazany także przeliczony na pieniądze wkład rzeczowy, czy praca społeczna członków, czy zaangażowanie wolontariuszy (co zresztą uwidocznione jest w tabelach budżetowych wzoru oferty realizacji zadania publicznego). Taką praktykę potwierdzają np. konkursy ogłaszane przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (wcześniej Pracy i Polityki Społecznej), ogłoszenie np. konkursu w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich na 2017 rok zawierało poniższe wymogi:

Wymagany wkład własny[6]:

wartość dotacji	wkład własny
10 tys. zł do 40 tys. zł włącznie	Co najmniej 10% wartości dotacji - środki własne niefinansowe lub finansowe
ponad 40 tys. zł do 100 tys. zł włącznie	Co najmniej 15% wartości dotacji - środki własne niefinansowe lub finansowe, w tym nie mniej niż 7,5% wartości dotacji wkład finansowy

Mając na uwadze opinię[7], że samorząd nie może decydować o wskazaniu, że ogłasza się konkurs na powierzenie (ew. że ogłasza konkurs na wsparcie) – coraz częściej możemy spotkać się z ogłaszaniem otwartych konkursów ofert na wsparcie lub powierzenie[8]. W tym wariancie organizacja dokonuje wyboru, czy złoży ofertę zawierającą czy też niezawierającą środki po swojej stronie. Warto jednak podkreślić, że nie jest to wymóg prawny. Jak wskazano powyżej - ustawa daje w tym zakresie swobodę organowi w zakresie określenia warunków realizacji zadania.

Jeszcze z innym problemem możemy się spotkać konstruując ogłoszenie konkursowe w aspekcie określania wymaganego wkładu po stronie organizacji. Tu ważne jest dosłownie każde słowo. W załączniku nr 1 do Rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 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) – wzorze oferty w części V.B znajdziemy następującą tabelę:

V.B Źródła finansowania kosztów realizacji zadania			
Lp.	Źródło finansowania kosztów realizacji zadania	Wartość [PLN]	Udział [%]
1.	Suma wszystkich kosztów realizacji zadania		100
2.	Planowana dotacja w ramach niniejszej oferty		
3.	Wkład własny ⁹		
3.1.	Wkład własny finansowy		
3.2.	Wkład własny niefinansowy (osobowy i rzeczowy)		
4.	Świadczenia pieniężne od odbiorców zadania		

[6] Fragment ogłoszenia konkursowego dostęp:

<http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Uzupelniajacy.nabor.ofert.na.realizacje.zadan.w.Komponencie.Regionalnym.w.Pri.orytecie.1.3923.html>

[7] Rekomendacje w zakresie zastosowania nowego wzoru oferty i sprawozdania z realizacji zadania publicznego w trybie otwartego konkursu ofert oraz ramowego wzoru umowy (OFOP, Sieć Splot, Związek Miast Polskich).

[8] Tak jest np. w Gdyni <https://bip.um.gdynia.pl/otwarte-konkursy-ofert.2185/otwarty-konkurs-ofert-na-powierzenie-lub-wsparcie-realizacji-zadania-publicznego-z-zakresu-wdrazania-dobrych-praktyk-projektowych-w-2021r.560789>

[9] Suma pól 3.1. i 3.2.

Zatem, gdyby w ogłoszeniu wskazać zapis, że organizacja w ramach zadania musi wnieść np. **10% wkładu własnego finansowego** to może on pochodzić wyłącznie z tego, co wpisane jest w poz. 3.1 tabeli. Za wkład finansowy możemy uznać: środki ze składek członkowskich, darowizny finansowe, posiadane zasoby finansowe, dotacje z innych źródeł publicznych. A gdyby wskazać, że organizacja musi wnieść np. 10% wkładu własnego – wówczas może mieć on formę albo wkładu własnego finansowego (pkt.3.1) i/lub wkładu własnego finansowego i/lub rzeczowego (3.3). Warto zwrócić uwagę, że ujęte w pkt. 4 świadczenia pieniężne od odbiorców zadania nie są elementem pkt. 3.1 wkładu finansowego.

Zatem przy wymaganiu np. 10% wkładu finansowego opłaty od odbiorców zadania np. opłaty za obozy, wpisowe na zajęcia, które często są głównym źródłem finansowania po stronie organizacji – nie mogłyby zostać uwzględnione w wymaganym limicie wkładu własnego.

Rozwiązaniem tego problemu jest nieco inne sformułowanie tego wymogu: **Dotacja nie może przekroczyć 90% finansowych kosztów zadania**. Wówczas brakujące 10% może pochodzić zarówno z wkładu własnego finansowego (3.1), ale także ze świadczeń od odbiorców zadania (pkt.4).

A. Termin i warunki realizacji zadania

Ogłoszenie powinno wskazywać od kiedy (z reguły albo data rozstrzygnięcia konkursu lub podpisania umowy) oraz do kiedy można maksymalnie realizować zadanie. Są to terminy brzegowe, można złożyć ofertę na krótszy okres realizacji zadania, zawierający się jednak w maksymalnych terminach. Ogłoszenie konkursowe może poza terminem realizacji zadania publicznego wskazywać dodatkowo także termin na ponoszenie wydatków z dotacji oraz termin na ponoszenie środków własnych.

Przykład

Ogłoszenie konkursowe wskazuje, że maksymalny termin realizacji zadania to 15 stycznia – 31 grudnia. W ogłoszeniu wpisano także, że środki własne organizacja może wydatkować od 15 stycznia, zaś dotację od daty zawarcia umowy. Umowę dotacyjną zawarto 22 stycznia, a zatem:

1. Termin realizacji zadania publicznego ustala się:

od dnia 15 stycznia 2019 r.

do dnia 31 grudnia 2019 r.

2. Termin poniesienia wydatków ustala się:

1) dla środków pochodzących z dotacji:

od dnia 22 stycznia 2019 r.

do dnia 31 grudnia 2019 r.

2) dla innych środków finansowych:

od dnia 15 stycznia 2019 r.

do dnia 31 grudnia 2019 r.

Dotacja może być wydatkowana od daty zawarcia umowy, o ile mieści się w terminie realizacji zadania.

Przykład

Ogłoszenie konkursowe wskazuje, że maksymalny termin realizacji zadania to 15 stycznia – 31 grudnia. W ogłoszeniu wpisano także, że środki własne organizacja może wydatkować od 15 stycznia, zaś dotację od daty zawarcia umowy. Umowę dotacyjną zawarto 22 stycznia, termin realizacji zadania przyjęty w harmonogramie projektu to 1 lutego do 31 grudnia, a zatem:

1. Termin realizacji zadania publicznego ustala się:

od dnia 1 lutego 2019 r.

do dnia 31 grudnia 2019 r.

2. Termin poniesienia wydatków ustala się:

1) dla środków pochodzących z dotacji:

od dnia 1 lutego 2019 r.

do dnia 31 grudnia 2019 r.

2) dla innych środków finansowych:

od dnia 1 lutego 2019 r.

do dnia 31 grudnia 2019 r.

Ogłoszenie może także zawierać informacje o warunkach jakie stawiane są potencjalnym realizatorom zadania. Mogą to być w szczególności wymogi merytoryczne (np. minimalny czas jaki ma być otwarta świetlica, wymagania stawiane kadrze projektu, adresowanie działań do szczególnych grup) uzależnione od tematyki konkursu.

D. Termin składania ofert

Termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia[10]. Termin ten uwzględnia także weekendy oraz inne wolne dni. Ogłoszenie może zawierać termin dłuższy niż 21 dni. **W ogłoszeniu należy doprecyzować czy o spełnieniu wymogu terminowego złożenia oferty decyduje data wpływu do urzędu** (czasem podana jest godzina do której oferta powinna być złożona) **czy data stempla pocztowego**. Ogłoszenie może zawierać także szczegółowe wymogi co do formy złożenia oferty, takie jak np.:

- złożenie oferty poprzez aplikację elektroniczną (generator) z (lub bez) podpisanym wydrukiem złożonej w ten sposób oferty.

W ogłoszeniu zawarte będą także informacje o:

E. 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 i zrównanym podmiotom.

I tak dla zobrazowania przykład z ogłoszenia otwartego konkursu ofert:

W 2017 r. na przedmiotowe zadanie zostały przeznaczone środki w wysokości 597 200,00 zł i zostały zrealizowane przez 26 podmiotów. W 2016 r. na przedmiotowe zadanie zostały przeznaczone środki w wysokości 532 000,00 zł i zostały zrealizowane przez 24 podmioty[11].

[10] Na podstawie art. 111 par. 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. U. 16 poz. 93 z późn. zm.). Jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło. Co oznacza, że dzień wywieszenia ogłoszenia konkursowego nie jest wliczany do 21-dniowego okresu o którym mowa powyżej.

[11] Zarządzenie Nr 37/2018 Burmistrza Miasta i Gminy Wieliczka z dnia 26 lutego 2018 r. w sprawie ogłoszenia i przeprowadzenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych w zakresie upowszechniania kultury fizycznej i sportu wśród dzieci i młodzieży w roku 2018

F. Trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert

W ogłoszeniu należy określić, kiedy nastąpi rozstrzygnięcie konkursu (musi być to termin wcześniejszy niż termin realizacji zadania). Ustawa nie precyzuje jak długo (od zamknięcia terminu składania ofert do rozstrzygnięcia konkursu) ma trwać proces oceny ofert. Warto pamiętać, że termin powinien uwzględniać czas na ocenę formalną i merytoryczną a także czas na podjęcie decyzji przez organ administracji publicznej, który ogłosił konkurs. Stąd termin jest różny w zależności od samorządu. Można spotkać się zarówno z terminem 7-dniowym, a także z terminem nawet 60 dni. Warto wskazać, że podany w ogłoszeniu termin na rozstrzygnięcie konkursu to termin maksymalny.

Kolejny element ogłoszenia w tym zakresie to tryb i kryteria stosowane przy wyborze oferty. W tym miejscu mogą pojawić się informacje o ocenie formalnej (i czy np. przewidziana jest i na jakich zasadach możliwość formalnego uzupełniania ofert), a także jakie są kryteria oceny merytorycznej.

Poza powyższymi, wynikającymi z ustawy, elementami ogłoszenia – **należy je uzupełnić o dwa dodatkowe elementy**, które wynikają z Rozporządzenia[12].

G. Cel konkursu

W trybie otwartego konkursu ofert przekazywana jest dotacja celowa (art. 221 ustawy o finansach publicznych), co oznacza, że podmiot realizujący zlecone zadanie zobowiązany jest osiągnąć założony cel. Poza tym, w sprawozdaniu z realizacji zadania należy odnieść się m.in. w jakim stopniu realizacja zadania przyczyniła się do osiągnięcia jego celu.

Cele wskazane w ogłoszeniu o konkursie powinny wynikać z: a) celów określonych w Programie współpracy lub b) celów dokumentów strategicznych samorządu (strategie, programy), które należy wskazać w Programie współpracy, z których wynikają cele realizacji zadania publicznego[13].

Przykładowe określenie celów w ogłoszeniu konkursowym:

Cele konkursu:

- *Zwiększenie aktywności fizycznej mieszkańców Miasta...*
- *Tworzenie warunków do aktywnego spędzania czasu wolnego*

H. Zasady dokonywania przesunięć między pozycjami kosztorysu

W ramowym wzorze umowy realizacji zadania publicznego[14] wskazano:

[12] Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 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).

[13] Rekomendacje w zakresie zastosowania nowego wzoru oferty i sprawozdania z realizacji zadania publicznego w trybie otwartego konkursu ofert oraz ramowego wzoru umowy (OFOP, Sieć Splot, Związek Miast Polskich).

[14] Załącznik nr 3 Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 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).

§ 5

Dokonywanie przesunięć w zakresie ponoszonych wydatków

1. Dopuszcza się dokonywanie przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztów określonymi w kalkulacji przewidywanych kosztów, w wielkościach i na zasadach określonych w Regulaminie konkursu/ogłoszeniu o konkursie/dokumentacji konkursowej*.
2. Naruszenie postanowienia, o którym mowa w ust. 1, uważa się za pobranie części dotacji w nadmiernej wysokości.

Zatem kolejnym elementem do wpisania jako element ogłoszenia będą informacje o sposobie dokonywania przesunięć między pozycjami kosztorysu. Po stronie samorządu jest określenie wartości procentowej o jaką mogą być samodzielnie, bez zawierania aneksu, przesuwane środki zaoszczędzone z jednej na inną pozycję. Należy także określić zasadę, w jaki sposób można dokonywać takich zmian. Proponuje się następujące rozwiązania:

1. Dopuszcza się możliwość **zwiększenia** danej pozycji do np. 20% jej wysokości. Zmniejszenie nie jest limitowane. Zapis rekomendowany.
2. Dopuszcza się możliwość **zmiany** danej pozycji do np. 20% jej wysokości. Przy tym zapisie dana pozycja może być **zwiększona ale też zmniejszona** w ramach limitu.

Warto nadmienić, że przesunięcie dotyczy każdej pozycji kosztorysowej niezależnie od źródła jej finansowania – w druku oferty nie znajdziemy wskazania ani podziału w jakiej proporcji dana pozycja finansowana jest z dotacji a w jakiej z innych źródeł.

Pozycja kosztorysowa to nic innego jak poszczególny wydatek składający się na działanie, a zatem patrząc na poniższą tabelę – wynagrodzenie terapeuty czy wynajem sali na zajęcia. Środki mogą być przesuwane nie tylko między pozycjami w ramach jednego działania, ale także na pozycje w innych działaniach, a także z kategorii I koszty realizacji działań do kategorii II koszty administracyjne.

V.A Zestawienie kosztów realizacji zadania (w sekcji V-A należy skalkulować i zamieścić wszystkie koszty realizacji zadania niezależnie od źródła finansowania wskazanego w sekcji V-B)								
Lp.	Rodzaj kosztu	Rodzaj miary	Koszt jednostkowy [PLN]	Liczba jednostek	Wartość [PLN]			
					Razem	Rok 1	Rok 2	Rok 3 ^[15]
I.	Koszty realizacji działań							
I.1.	Działanie 1							
I.1.1.	Wynagrodzenie terapeuty	godzina	60	10	600			
I.1.2.	Wynajem Sali na zajęcia terapeutyczne	godzina	20	10	200			
...	...							
I.2.	Działanie 2							
I.2.1.	Koszt 1							
I.2.2.	Koszt 2							
...	...							
I.3.	Działanie 3							
I.3.1.	Koszt 1							
I.3.2.	Koszt 2							
...	...							
Suma kosztów realizacji zadania								
II.	Koszty administracyjne							
II.1.	Koszt 1							
II.2.	Koszt 2							
...	...							
Suma kosztów administracyjnych								
Suma wszystkich kosztów realizacji zadania								

[15] Tabelę należy rozszerzyć w przypadku realizacji oferty w dłuższym okresie.

Wszystkie powyżej wymienione elementy ogłoszenia konkursowego albo wprost wskazane są w ustawie albo wynikają, niestety wyłącznie pośrednio z przepisów wykonawczych. Bazując jednak na dotychczasowych doświadczeniach, w szczególności dalsze wymogi stawiane organizacjom, zwłaszcza przy opracowywaniu sprawozdania z realizacji zadania publicznego, warto rozważyć uzupełnienie ogłoszenia konkursowego o dodatkowe elementy. Podkreślam, że wskazywane poniżej elementy mają **charakter fakultatywny**.

I. Oczekiwane rezultaty

Organ ogłaszający konkurs może określić oczekiwane rezultaty zadania publicznego. Decyzja o ich wprowadzeniu do ogłoszenia powinna wynikać z analizy specyfiki danego zadania. W przypadku zadań, co do których samorząd wie jakie chce konkretnie osiągnąć rezultaty, wpisuje je i traktuje jako obligatoryjne do osiągnięcia. W takiej sytuacji ogłoszenie w części dotyczącej rezultatów zawierać może, zarówno wskazania „produktów i usług” jakie mają powstać w wyniku realizacji zadania, jak również wskazanie oczekiwanych „zmian społecznych” (tzw. rezultatów społecznych). Powinien zostać określony także „planowany poziom osiągniętych rezultatów” (tzw. wskaźniki) oraz rekomendowany „sposób monitorowania rezultatów/źródło informacji o osiągnięciu wskaźnika”[16]. Można także wskazać przykładowe oczekiwane rezultaty, które mają charakter bardziej ukierunkowujący organizację co do wypełnienia stosownych punktów z oferty.

J. Załączniki do oferty

We wzorze oferty realizacji zadania publicznego nie wskazano wymogu dołączenia do oferty załączników. Z treści oferty realizacji zadania[17] nie dowiadujemy się jakie są cele statutowe organizacji składającej ofertę oraz kto uprawniony jest do jej reprezentowania. Takie informacje, co prawda można zweryfikować w wyszukiwarce KRS (ekrs.ms.gov.pl), z tym, że nie zawsze muszą być tam uwidocznione aktualne dane, a także część podmiotów (jak choćby kluby sportowe czy UKS) nie są w nim zarejestrowane. Co prawda w ofercie, wnioskująca organizacja podpisuje się pod oświadczeniami, że:

- proponowane zadanie publiczne będzie realizowane wyłącznie w zakresie działalności pożytku publicznego oferenta(-tów);
- pobieranie świadczeń pieniężnych będzie się odbywać wyłącznie w ramach prowadzonej odpłatnej działalności pożytku publicznego;
- dane zawarte w części II niniejszej oferty są zgodne z Krajowym Rejestrem Sądowym/ właściwą ewidencją;

Złożenie podpisów pod ofertą oraz oświadczeniami właściwie powinno zamknąć sprawę, bo organizacja oświadcza ich zgodność ze stanem faktycznym treści oferty.

Złożenie podpisów pod ofertą oraz oświadczeniami właściwie powinno zamknąć sprawę, bo organizacja oświadcza ich zgodność ze stanem faktycznym treści oferty.

Często dochodzi jednak do sytuacji gdy, przy podpisywaniu umowy z wyłonionym w konkursie podmiotem okazuje się, że po weryfikacji dokumentów złożonych w konkursie ze statutem czy wyciągiem z ewidencji/KRS są znaczne rozbieżności. Są to m.in. podpisanie oferty niezgodnie z reprezentacją statutową czy niewpisywanie się celów statutowych organizacji w przedmiot konkursu.

[16] Rekomendacje w zakresie zastosowania nowego wzoru oferty i sprawozdania z realizacji zadania publicznego w trybie otwartego konkursu ofert oraz ramowego wzoru umowy (OFOP, Sieć Splot, Związek Miast Polskich).

[17] Załącznik nr 1 do Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 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).

Oznacza to nic innego jak odstąpienie od podpisania umowy, wskutek niespełnienia wymogów formalnych. Co jest o tyle kłopotliwe, że proces konkursowy jest już prawie zakończony - konkurs rozstrzygnięty, a nie dochodzi do zawarcia umowy. Takiej sytuacji można byłoby uniknąć posiadając na etapie oceny ofert dokumenty takie jak statut czy wyciąg z ewidencji. Rozważyłbym wprowadzenie do ogłoszenia konkursowego wymogu dołączenia do oferty od podmiotów, które nie są zarejestrowane w KRS, takich dokumentów jak statut lub wyciąg z właściwej ewidencji.

Czy możemy żądać załączników – w mojej ocenie tak. Po pierwsze mając na uwadze powyższe uwagi, a także w samej treści oferty (w oświadczeniach) wskazano, że wszystkie informacje podane w ofercie **oraz załącznikach** są zgodne z aktualnym stanem prawnym i faktycznym.

Na pewno spotkamy się z uchwałą Rady Działalności Pożytku Publicznego[18], która rekomenduje, by przy ogłaszaniu otwartych konkursów ofert oraz w przypadku składania sprawozdań z realizacji zadań publicznych samorządy nie wymagały one od lokalnych organizacji pozarządowych załączników, które zgodnie z rozporządzeniem, nie są wymagane. Jest to tylko rekomendacja, która nie rozwiązuje systemowych problemów związanych z treścią oferty realizacji zadania publicznego.

K. Koszty niekwalifikowane

W treści oferty realizacji zadania publicznego nie znajdziemy już wskazania z jakiego źródła i w jakiej proporcji dany wydatek opłacony będzie z dotacji a w jakim ze środków po stronie organizacji. Mimo tego w ogłoszeniu konkursowym można wskazać informację o wydatkach, których nie można finansować z dotacji. Zasadą jest, że **z dotacji wolno finansować takie wydatki, które są niezbędne z punktu widzenia osiągnięcia celów zadania, w tym także wydatki inwestycyjne[19] [20].**

Za wydatek inwestycyjny zostanie uznany ten, który spełnia następujące kryteria:

- stanowi własność lub współwłasność organizacji,
- jest nabytym lub wytworzonym we własnym zakresie,
- jest kompletnym i zdatnym do użytku w dniu przyjęcia do używania,
- ma przewidywany okres używania dłuższy niż rok,
- jest wykorzystywany przez organizację na potrzeby związane z prowadzoną działalnością,
- jego wartość przekracza 10 000 zł.

[18] Uchwała nr 137 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie braku wymogu przedkładania załączników do oferty i sprawozdania z realizacji zadań publicznych

[19] W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w art. 221 ust. 1 wskazano podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań.

[20] Definicja wydatku inwestycyjnego (środka trwałego) określona jest w ustawie z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 22a) oraz w ustawie z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (art. 3 pkt 15).

W ogłoszeniu można wskazać katalog wydatków, które w danym samorządzie nie są możliwe do sfinansowania z dotacji. Są to w szczególności: alkohol[21], wyroby tytoniowe[22], mandaty karne, odsetki za zwłokę. Katalog wydatków może się różnić w zależności od ogłoszenia konkursowego ale także samorządu.

Weryfikacja spełnienia powyższych warunków będzie możliwa dopiero na etapie rozliczenia czy kontroli zadania, z uwagi na brak wskazania w kosztorysie oferty źródeł finansowania poszczególnych pozycji kosztorysowych.

W ogłoszeniach konkursowych mogą pojawić się także **limity** na poszczególne kategorie wydatków (np. nie więcej niż 30% dotacji można przeznaczyć na koszty obsługi zadania publicznego).

Rekomendacje i postulowane rozwiązania

Na podstawie powyższych rozważań w zbliżającej się nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz przepisów wykonawczych, w zakresie ogłoszenia otwartego konkursu ofert należy:

1. Wyraźnie wskazać w przepisie ustawy elementy jakie musi zawierać ogłoszenie konkursowe (wprowadzenie minimalnego zakresu ogłoszenia). Poszukiwanie, jak ma to miejsce teraz, dodatkowych elementów określonych w różnych miejscach przepisów wykonawczych (w umowie, w sprawozdaniu) powoduje chaos i przeróżne interpretacje, które nie wynikają z przepisów ustawowych.

2. Wyraźne zdefiniowanie (także w ustawie) kiedy mamy do czynienia ze wsparciem, a kiedy z powierzeniem. Ewentualnie wskazanie, że ogłaszane konkursy powinny mieć wyłącznie formę powierzenia. Wnoszenie przez organizacje wkładu własnego i tak jest kłopotliwe i często ma fikcyjny charakter (zwłaszcza w zakresie wyceniania wkładu osobowego i rzeczowego). Przy sprawozdawczości zleczonych zadań pojawiają się ogromne problemy z rozliczeniem wkładu własnego (np. ponoszenie w niewłaściwym terminie, brak prawidłowego udokumentowania wkładu własnego), co często kończy się koniecznością zwrotu części dotacji.

3. Respektując rekomendację Rady Działalności Pożytku Publicznego w zakresie nie żądania przez samorządy załączników – należałoby stworzyć taką ofertę realizacji zadania, która zawierałaby niezbędne do oceny formalnej elementy (zakres działalności statutowej oraz sposób reprezentacji).

[21] Ustawa z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi Dz. U. z 2018 r. poz. 2137) w art. 1 ust. 1 stanowi „Organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożycia, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy”.

[22] Ustawa z dnia 9 lipca 1995 roku o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1446, 2227) w art. 1 wskazuje, że „Organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu”.

4. Oferta realizacji zadania publicznego powinna być wewnętrznie spójna- czego nie można powiedzieć o obecnie obowiązującej, gdzie do wkładu własnego finansowego nie wlicza się opłat od odbiorców zadania (które de facto stanowią wkład własny organizacji).

5. Nowelizując ustawę postulowane jest także wyraźne powiązanie ogłoszenia otwartego konkursu ofert z zapisami rocznego Programu Współpracy. W obecnym porządku prawnym obie kwestie nie są powiązane. Od kilkunastu lat pojawia się jednak taki zwyczaj, że w ogłoszeniu, wskazywane jest w jakim wymiarze konkurs odpowiada zapisom tej uchwały. Problem jednak w tym, że na podstawie tego zwyczaju instytucje kontrolne (w tym także izby obrachunkowe) wykazują samorządom, które nie wskażą powiązania ogłoszenia z Programem, nieprawidłowości w tym zakresie.

W artykule omówiono wyłącznie jeden z elementów procesu zlecania zadań publicznych - ogłoszenie konkursowe. Materia zlecania zadań jest dość złożona, a poza ogłoszeniem czeka nas jeszcze kwestia wyboru ofert, zawarcia umowy i rozliczenia zadania. Serdecznie zapraszam na szkolenia FRDL gdzie zmierzmy się z tymi zagadnieniami.

O Autorze:

Artur Gluziński - Ekspert FRDL, praktyk w zakresie przekazywania i rozliczania dotacji organizacjom pozarządowym w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Doświadczony szkoleniowiec, wykładowca akademicki, autor książki "Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie" (wyd. Difin). Zajmuje się rozliczaniem dotacji w jednym z urzędów centralnych.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, maj 2021

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa