

Stanowisko Rady Konsultacyjnej ds. Organizacji Pozarządowych z dnia 25 listopada 2004 r.

Rada Konsultacyjna ds. Organizacji Pozarządowych w Łodzi, powołana Zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi Nr 1940/IV/04 z dnia 5 sierpnia 2004 r., uważa za celowe zwrócenie się z prośbą do Rady Pożytku Publicznego, o podjęcie działań mających na celu pilne uzyskanie odpowiedzi na szereg pytań związanych z praktycznym stosowaniem niektórych zapisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późniejszymi zmianami), a także do jak najszybszego znowelizowania ww. ustawy, zmierzającego do usunięcia niespójności w jej treści i niejasności interpretacyjnych, a także wprowadzenia minimalnej kwoty przeznaczonej na realizację zadania publicznego, poniżej której obowiązywałyby uproszczone procedury udzielania wsparcia finansowego.

Pytania wymagające wyjaśnień są następujące:

1. Czy **wspieranie** realizacji zadania publicznego powinno następować na zasadzie wyboru wyłącznie jednej, najkorzystniejszej oferty (np. najwyżej punktowanej stosownie do kryteriów otwartego konkursu ofert), czy też dozwolone jest uwzględnienie większej liczby ofert (kolejnych co do uzyskanej punktacji), o ile łączna kwota przyznanych dotacji nie przekroczy puli środków przewidzianych w konkursie?

Zdarza się, iż dotacja, wnioskowana w najkorzystniejszej ofercie, tylko w niewielkim stopniu (np. w 10%), wykorzystuje pulę środków w konkursie, a inne oferty też wnioskują najwyżej o ułamek tej puli.

Jeżeli przyjmie się interpretację, iż w konkursie na wspieranie zadania publicznego wybiera się tylko jedną ofertę, to w przypadku dużych miast, jest to równoznaczne z koniecznością ogłaszania dużej liczby konkursów ofert, co oznacza znaczenie większe koszty zlecania zadań publicznych. A przecież szeregu z tych zadań, takich choćby jak działania na rzecz osób niepełnosprawnych, upowszechnianie kultury i sportu czy przeciwdziałanie patologiom społecznym, nawet po ich podzieleniu na podkategorie, nie jest w stanie zrealizować jedna organizacja pozarządowa.

2. Czy, dla zmniejszenia kosztów ponoszonych na ogłoszenia, uprawnione jest umieszczanie w ogłoszeniu prasowym w sprawie otwartego konkursu ofert jedynie kategorii i ewentualnie podkategorii zadania publicznego, natomiast odesłanie po szczegółową charakterystykę zadania (często obszerną) do odpowiedniej komórki organizacyjnej samorządu, BIP-u czy strony internetowej samorządu?
3. Czy kryteria konkursowe określone w art. 15 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie można traktować jako konieczne i zarazem wystarczające do wyboru najkorzystniejszej oferty, tj. czy można pominąć kryteria występujące w takich aktach prawnych jak ustawa z dnia 26 listopada 1998 r.

o finansach publicznych (art. 92 pkt 5) oraz ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (art. 2 pkt 5)?

4. Czy po analizie kosztorysu najlepszej oferty, Komisja Konkursowa może przyznać dotację w kwocie niższej niż określona w ofercie i/albo doprecyzować przeznaczenie dotacji?
5. Czy oferty, które nie spełniają wymogów określonych w ustawie dnia z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 października 2003 r. należy odrzucić z powodów formalnych i nie rozpatrywać?

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie wypowiedza się o trybie odrzucania ofert. Często zdarza się jednak, iż oferty są podpisane przez nieuprawnione osoby, zostały zgłoszone przez podmioty nie prowadzące działalności statutowej w zakresie zadania konkursowego, mają puste albo źle wypełnione pozycje w formularzu, nie posiadają stosownego załącznika albo jest on nieaktualny.

6. *W przypadku ofert składanych przez organizacje pozarządowe w konkursach ofert pojawiają się różnego rodzaju koszty wskazywane jako udział własny oferentów w realizacji zadania. Udział ten w wysokości np. 30% jest często niezbędny, aby uzyskać dotację.*

W jaki sposób koszty te powinny być obliczane i na podstawie jakich dokumentów rozliczane, a także jakie typy kosztów można zaliczyć do tego udziału? Czy można do niego zaliczyć środki pozyskane od sponsorów?

Dla przykładu, koszt udostępnienia przez organizację pozarządową lokalu może być wyliczany wg kosztów rynkowych albo kosztów rzeczywistych (eksploatacyjnych). Podobne wątpliwości dotyczą kosztów korzystania z zasobów rzeczowych (boisko, piłki, kostiumy) i sprzętu (komputery, drukarki, kopiarki, rzutnik, etc.) oraz zasobów ludzkich (wolontariusze – najczęściej bez podpisanej umowy o wolontariat).

7. Czy dopuszczalne jest uzupełnienie oferty, po terminie jej złożenia określonym w ogłoszeniu o konkursie, a jeśli tak, to w jakim trybie?
8. *Art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje, iż w otwartych konkursach ofert na zlecenie przez administrację samorządową zadań publicznych mogą uczestniczyć jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane. W przypadku konkursu ofert ogłoszonego przez Prezydenta Miasta i wybrania oferty zgłoszonej przez jednostkę organizacyjną Miasta, zarówno po stronie zlecającego jak i jednostki organizacyjnej winna wystąpić ta sama osoba, czyli Prezydent Miasta, ewentualnie upoważniony przez Prezydenta kierownik. Wydaje się, że taka umowa nie może funkcjonować w obrocie prawnym.*

Jak więc przekazać środki finansowe takiej jednostce nie naruszając prawa, skoro wymóg zawarcia umowy jest zawarty *expressis verbis* w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie?

9. *Z art. 93a w związku z art. 129a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych wynika, iż w przypadku niedokonania zwrotu dotacji w terminie, organ lub inny dysponent części budżetowej, który udzielił dotacji, wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki.*

Czy decyzja, o której mowa w ww. przepisach, jest decyzją administracyjną w rozumieniu kpa?

Z uwagi na problem opisany w pkt. 8, należy zwrócić uwagę, iż w przypadku wydawania takiej decyzji jednostce podległej lub nadzorowanej przez organ administracji, oznaczałoby to, że adresatem takiej decyzji byłby de facto organ, który ją wydaje.

10. *Organizacje pozarządowe występują i będą coraz częściej występowały z wnioskami o udzielenie przez samorząd dotacji na uzupełnienie udziału własnego organizacji wykazywanego w aplikacjach o środki pomocowe z Unii Europejskiej czy z innych źródeł pozabudżetowych. Niestety programy europejskie nie mieszczą się najczęściej w ramach roku budżetowego. Rodzi to dwa pytania:*

Czy, a jeśli tak, to z powołaniem się na jakie zadanie publiczne i w jakim trybie możliwe jest przeznaczenie środków publicznych na tego rodzaju wsparcie?

Jaki w szczególności tryb zastosować odnośnie tzw. promesy udzielenia dotacji, która to promesa winna być wydana np. w październiku 2004 r. na projekt (o ile aplikacja zwycięży w konkursie) realizowany w 2005 r.?

Promesa stanowiłaby zobowiązanie do budżetu roku 2005, które powstałoby nie tylko przed przyjęciem, ale nawet przed przygotowaniem projektu tego budżetu.

11. *Zgodnie z obowiązującymi od 1 maja 2004 r. przepisami znowelizowanej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (art. 93 ust. 7 oraz art. 147) samorządy terytorialne przyznając dotacje organizacjom pozarządowym muszą stosować takie same zasady ich rozliczania, jakie obowiązują w odniesieniu do środków budżetu państwa. Zgodnie z tymi przepisami, w przypadku stwierdzenia wykorzystania przez organizację pozarządową dotacji niezgodnie z przeznaczeniem przewiduje się sankcję w postaci pozbawienia prawa do otrzymania środków publicznych przez kolejne 3 lata. Równocześnie ustawodawca nie określił sposobu i trybu kontroli prawidłowości rozliczania się przez organizacje pozarządowe z otrzymanych dotacji. Organizacje pozarządowe mogą otrzymywać dofinansowania od ok. 2500 podmiotów (gmin, powiatów, województw, ministerstw, etc.) z terenu całego kraju, a brak jakiegokolwiek jednolitego systemu informacji o udzielonych dotacjach uniemożliwia skuteczną kontrolę ich wykorzystania.*

Czy wystarczające są zatem oświadczenia składane przez organizacje pozarządowe o prawidłowym wykorzystaniu i rozliczeniu się z dotacji otrzymanych ze środków publicznych w przeciągu ostatnich 3 lat? Jeśli nie, to w jaki sposób dopełnić wymogu kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych i kto poniesie konsekwencje prawne w przypadku niezgodności ww. oświadczeń ze stanem faktycznym?

12. Czy wobec organizacji, które prawidłowo rozliczają się z dotacji uzyskanych od gminy, lecz posiadają wobec niej zadłużenie np. z tytułu opłat czynszowych lub podatku od nieruchomości, znajduje zastosowanie sankcja z art. 93 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych?
13. Czy w przypadku pobierania od organizacji pozarządowych oświadczenia o braku zadłużenia, zajęć komorniczych itd. oświadczenia te powinny być sprawdzane przez organ administracji publicznej ogłaszający konkurs ofert, a jeżeli tak, to w jaki sposób?
14. *Zgodnie z § 13 ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego określonego w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 października 2003 r., umowa może być rozwiązana przez Zleceniodawcę ze skutkiem natychmiastowym w przypadku wykorzystywania udzielonej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, nieterminowego oraz nienależytego wykonywania umowy, w tym w szczególności zmniejszenia zakresu rzeczowego realizowanego zadania, stwierdzonego na podstawie wyników kontroli oraz oceny realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych. Rozwiązując umowę, Zleceniodawca określa kwotę dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, wraz z ustawowymi odsetkami naliczanymi od dnia przekazania dotacji z budżetu państwa, termin jej zwrotu oraz nazwę i numer konta, na które należy dokonać wpłaty.*

Jak jednak powinien postąpić organ administracji w przypadku, gdy cała kwota dotacji zostanie wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, lecz wykonanie zadania publicznego nastąpi niezgodnie z ofertą stanowiącą integralną część umowy, gdyż np. w imprezie integracyjnej dla osób niepełnosprawnych o łącznym koszcie ofertowym 3000 zł zabraknie kwoty 300 zł od ujętego w kosztorysie sponsora (wycofał się w ostatniej chwili pomimo wcześniejszej deklaracji)? Czy w takim przypadku organ administracji zobowiązany jest do wydania decyzji o zwrocie dotacji w całości?