

Zbigniew Ofiarski

Finansowanie zadań zleconych przez gminę organizacjom pozarządowym

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/3,
383-393

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Katedra Prawa Finansowego,
Uniwersytet Szczeciński

ZBIGNIEW OFIARSKI

*Finansowanie zadań zleconych przez gminę
organizacjom pozarządowym*

Funding tasks assigned by the municipality to Non-Governmental Organizations

Słowa kluczowe: gmina, dotacja celowa, organizacje pozarządowe, budżet gminy

Key words: community, donation purposeful, Non-Governmental Organizations, municipal budget

Wstęp

Trwający od 2008 r. kryzys finansowy, w tym w sektorze finansów publicznych, do którego zaliczane są gminy, stawia nowe wymogi w procesie utrzymania standardów realizacji zadań publicznych, tj. zadań własnych gmin. W sytuacji ograniczonych zasobów finansowych gmin oraz stale rosnących kosztów realizacji zadań coraz istotniejszym problemem jest zaspokajanie potrzeb lokalnych społeczności, w tym o charakterze elementarnym. Część z nich nie musi być realizowana bezpośrednio przez gminy, lecz może być przekazywana na zewnątrz sektora finansów publicznych tzn. organizacjom pozarządowym. Umożliwia to łączenie publicznych i niepublicznych zasobów, finansowych w procesie realizacji tych zadań, które przekazano organizacjom pozarządowym lub wspólnie wykonywanym przez gminy i organizacje pozarządowe.

Biorąc pod uwagę fakt, że organizacje pozarządowe powinny wносить wkład własny (finansowy oraz osobowy) w proces realizacji zadań publicznych z zakresu właściwości gminy, w ostatecznym rezultacie gmina przeznaczy mniejsze

środki na ich wykonanie. Jest to istotny argument, który coraz częściej jest podnoszony przy konstruowaniu budżetów gmin na kolejne lata budżetowe.

1. Prawne podstawy zlecenia zadań gminy organizacjom pozarządowym

Ogólne ramy zlecenia zadań gminy organizacjom pozarządowym określa ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹. Pojęcie organizacji pozarządowej ma charakter obszernej kategorii podmiotowej, obejmującej organizacje pozarządowe *sensu stricte* (posiadające status organizacji pożytku publicznego), jak i organizacje pozarządowe *sensu largo* (prowadzące działalność pożytku publicznego, ale formalnie nieposiadające statusu organizacji pożytku publicznego). Obie kategorie organizacji pozarządowych mogą ubiegać się o realizację zadań publicznych z zakresu właściwości gminy².

Organizacje pozarządowe funkcjonują w różnych formach organizacyjno-prawnych, np. jako stowarzyszenia zwykłe lub stowarzyszenia zarejestrowane, fundacje, osoby prawne i jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych prawnie uznanych wyznań, spółdzielnie socjalne, a nawet niektóre rodzaje spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubów sportowych będących spółkami, które również mogą ubiegać się o status organizacji pożytku publicznego. Nie ma więc znaczenia forma organizacyjna, w której obywatele realizują cele społecznie użyteczne (np. stowarzyszenie, fundacja). Jest ona prawnie obojętna w procesie uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego³.

Każdy z takich podmiotów powinien spełniać kryteria ustalone w art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w., a więc nie może być jednostką organizacyjną sektora finansów publicznych⁴ ani działać w celu osiągnięcia zysku. Przedsiębiorcy mogą ubiegać się o status organizacji pożytku publicznego, o ile rozmiar ich działalności gospodarczej jest dostosowany do realizowanych celów, a dochody osiągnięte z tej działalności są przeznaczane na statutową działalność pożytku publicznego odrębną od działalności gospodarczej⁵. Zakres przedmiotowy działalności gospodarczej

¹ Dz.U. z 2010 r. nr 234, poz. 1536 ze zm., dalej u.d.p.p.w.

² W dalszej części opracowania pojęcie „organizacje pozarządowe” obejmuje zarówno organizacje pożytku publicznego, jak i inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, lecz formalnie nieposiadające statusu organizacji pożytku publicznego.

³ J. P. Tarno, *Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1, s. 150.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.), dalej UFP.

⁵ B. Gnela, *Glosa do wyroku SN z dnia 13 stycznia 2006 r., III CZP 122/05*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 6, s. 73.

i odpłatnej działalności pożytku publicznego musi być jednak różny. Status organizacji pożytku publicznego nie jest dostępny dla podmiotów utworzonych w celu prowadzenia działalności nastawionej na zysk. Oznacza to, że spółki kapitałowe, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, mogą być organizacjami pozarządowymi, właśnie ze względu na charakter swojej działalności⁶.

Przedmiotowy zakres zadań, które mogą zlecać gminy organizacjom pozarządowym, ramowo określa ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷. Są to zadania własne gminy, które szczegółowo uregulowano w odrębnych ustawach, np. w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁸ czy ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁹.

Przepisy tych ustaw nie są jednak wystarczającą podstawą do nawiązania i prowadzenia współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi, która wymaga określonej konkretyzacji, przede wszystkim w drodze uchwał rady gminy w sprawach rocznych oraz wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. W uchwałach budżetowych gmin powinny być wyodrębnione środki przeznaczone na finansowanie takiej współpracy. Niezbędne jest także określenie, w drodze uchwały rady gminy, zasad przeprowadzania otwartych konkursów ofert na realizację zadań gminy przez organizacje pozarządowe. Dopiero po postępowaniu konkursowym możliwe jest zawarcie umowy między gminą a organizacją pozarządową w sprawie realizacji konkretnego zadania. Zlecenie zadania przez gminę organizacji pozarządowej może następować albo w drodze powierzenia jego wykonywania (wraz z dotacją na finansowanie jego realizacji), albo w drodze wspierania jego wykonywania (wraz z dotacją na dofinansowanie realizacji zadania). W każdym więc przypadku formą prawną przekazania środków finansowych jest dotacja, co wywołuje określone skutki prawne związane z jej udzieleniem, wykorzystaniem i rozliczeniem po wykonaniu zadania finansowanego lub dofinansowanego w tej formie¹⁰.

2. Dotacja jako forma finansowania przez gminę zadań zleconych organizacjom pozarządowym

Organizacje pozarządowe, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w omawianym trybie, zobowiązują się do jego wykonania w zakresie i na

⁶ J. Kopyra, *Komu status organizacji pożytku publicznego*, „Rzeczpospolita” 2005, nr 10, s. 20.

⁷ Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej USG.

⁸ Dz.U. nr 162, poz. 1568 ze zm.

⁹ Dz.U. z 2009 r. nr 175, poz. 1362 ze zm.

¹⁰ R. Musiałkiewicz, *Problemy prawne udzielania dotacji na cele publiczne organizacjom pozarządowym przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] A. Borodo (red.), *Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego*, Toruń 2008, s. 259–275.

zasadach określonych w umowie, a gmina zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację tego zadania. Pojęcie dotacji, stosowane w u.d.p.p.w., oznacza dotację celową w rozumieniu przepisów UFP. Zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e) UFP, dotacjami celowymi są m.in. środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym. Są one przekazywane z budżetu gminy. Wprawdzie w art. 127 UFP wymieniono konkretnie dotacje celowe udzielane z budżetu państwa, jednak należy ten przepis odpowiednio stosować do dotacji celowych udzielanych z budżetów JST, ponieważ w UFP brakuje odrębnego przepisu zawierającego definicję dotacji celowej udzielanej z budżetu JST¹¹.

O udzielaniu dotacji celowych z budżetu JST dla podmiotów, które nie są zaliczane do sektora finansów publicznych i nie działają w celu osiągnięcia zysku, mowa jest w art. 221 UFP. Mogą to być dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Cytowany przepis wprowadza dwa tryby zlecenia zadań i udzielania dotacji, tzn. zgodnie z przepisami u.d.p.p.w., a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – to na podstawie umowy JST z wyżej wymienionym podmiotem.

W zależności od sposobu zlecenia zadania organizacji pozarządowej (powierzenie wykonania lub wsparcie wykonania zadania) przekazywana z budżetu gminy dotacja służy finansowaniu lub dofinansowaniu procesu realizacji zleconego zadania. W pierwszym przypadku dotacja jest przeznaczona na pokrycie wszystkich kosztów realizacji zadania, natomiast w drugim na pokrycie części kosztów realizacji takiego zadania. Ustawodawca nie określa jednak minimalnej granicy dofinansowania, np. 15% lub 20% kosztów realizacji zadania. Zwrot „dofinansowanie” oznacza, że nie jest możliwe sfinansowanie dotacją całkowitych kosztów zleconego zadania¹².

Jednym z obowiązków organizacji pozarządowej, która otrzymała dotację celową na realizację zadania zleconego przez gminę, jest wyodrębnienie w ewidencji księgowej takich środków i takie dokumentowanie prowadzonych w ramach tego zadania czynności i związanych z nimi wydatków, aby donator, w oparciu o przedstawione i wiarygodne dokumenty, mógł powiązać każdy poniesiony wydatek z celem realizowanym w ramach zadania¹³. W ten sposób może być sprawowana kontrola wydatkowania środków publicznych, ujętych w formie do-

¹¹ K. Czajkowska-Matosiuk, *Dotacje na ochronę środowiska z budżetu gminy i budżetu powiatu*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 2, s. 52.

¹² K. Sawicka, *Dotacje celowe na zadania publiczne realizowane przez organizacje pozarządowe*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 367–383.

¹³ Wyrok WSA w Opolu z dnia 15 września 2010 r., I SA/Op 454/10, LEX nr 749741.

tacji celowej dla organizacji pozarządowej, które pozostają takimi środkami nawet po ich przekazaniu poza sektor finansów publicznych, tzn. do organizacji pozarządowej¹⁴.

Powierzenie lub wsparcie wykonywania zadania i przyznanie dotacji to odrębne zdarzenia prawne, które – choć funkcjonalnie powiązane – podlegają ocenie właściwej ze względu na istotę danej czynności. Nie można więc uznać, że umowa o wykonanie zadania publicznego to *de facto* umowa o dotację, o której mowa w art. 221 UFP. Udzielenie dotacji jest następstwem zlecenia podmiotowi spoza sektora finansów publicznych wykonania zadania należącego do zakresu działania danej JST, przy czym dotacja może być przekazana jedynie na realizację zadań publicznych JST jako dotacja celowa, wyłącznie podmiotom wymienionym w art. 221 ust. 1 UFP, czyli podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku w rozumieniu u.d.p.p.w.

Jednocześnie fakt powierzenia określonego zadania, także z zakresu działalności pożytku publicznego, nie może automatycznie przesądzać o obowiązku udzielania dotacji w kolejnych latach. Zasada roczności budżetu stanowi bowiem jedną z podstawowych zasad sektora finansów publicznych. Niniejszej zasady nie zmienia nawet art. 16 ust. 3 u.d.p.p.w., dopuszczający możliwość zawarcia umowy o wspieranie lub o powierzenie zadania publicznego na czas realizacji zadania lub na czas określony. Zawarcie umowy o wykonanie zadania publicznego na okres przekraczający rok budżetowy nie oznacza, że także na taki sam okres może być zawarta umowa o dotację.

Nie tylko z punktu widzenia regulacji u.d.p.p.w., ale także regulacji UFP kryterium przesądzającym co do stosowanego trybu postępowania w przedmiocie zlecenia zadania i udzielenia dotacji, a następnie jej rozliczenia oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, jest rodzaj zlecanego zadania, a nie rodzaj podmiotu, który to zadanie wykonuje. Do zadań wymienionych w art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w. stosuje się przepisy tej ustawy bez względu na to, czy zadania te wykonuje organizacja pożytku publicznego, czy inny podmiot prowadzący działalność pożytku publicznego. W tym przypadku zrównano organizacje pozarządowe *sensu stricte* z organizacjami pozarządowymi *sensu largo*.

Konkursy organizowane w celu zlecenia zadania i udzielenia dotacji na jego realizację można ogłaszać po przedłożeniu radzie gminy projektu budżetu, natomiast rozstrzygać dopiero po uchwaleniu budżetu. Dopiero wtedy gmina, w której uchwalono budżet, dysponuje informacjami o rzeczywistej wysokości środków finansowych przeznaczonych w danym roku na takie cele. Umowy z organiza-

¹⁴ W. Dworowska, *Rachunkowość fundacji, stowarzyszeń i organizacji pożytku publicznego*, Gdańsk 2007, s. 135 i nast.

cjami pozarządowymi o zlecenie zadania i udzielenie dotacji na jego realizację mogą być zawierane przed dniem 31 grudnia poprzedzającego rok budżetowy, o ile uprzednio uchwalono budżet oraz rozstrzygnięto konkurs¹⁵. W tym trybie zlecenia zadań organizacjom pozarządowym nie można refundować już poniesionych wydatków. Omawiany tryb dotyczy finansowania (dofinansowania) „z góry” a nie „z dołu”.

Wsparcie realizacji zadania publicznego realizowanego przez organizacje pozarządowe może nastąpić tylko w formie dotacji celowej, z chwilą złożenia ważnych oświadczeń woli donatora i beneficjenta, tj. z chwilą zawarcia pisemnej umowy¹⁶. Dotację celową można wykorzystać na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadania publicznego zleconego podmiotowi niezaliczonemu do sektora finansów publicznych na podstawie umowy. Tym samym środki publiczne przekazane w formie dotacji nie mogą być przeznaczone na wydatki poniesione przed datą zawarcia umowy, tj. przed datą faktycznego zlecenia zadania, z którego realizacją dotacja celowa jest związana¹⁷. Moment zawarcia umowy powinien poprzedzać moment udzielenia dotacji celowej. Podstawą udzielenia dotacji i jej konkretyzacji (m. in. w zakresie celu, zadania, wysokości kwoty) jest umowa. Odwrócenie zdarzeń, tzn. udzielenie dotacji celowej przed zawarciem umowy jest działaniem niezgodnym z art. 221 UFP.

Według art. 221 UFP dotacja celowa udzielana z budżetu gminy m. in. dla organizacji pozarządowej nie musi być ograniczana tylko do celów publicznych, związanych z realizacją zadań tej gminy, ale może obejmować także dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Ten cel pojawił się jednak dopiero z dniem 12 marca 2010 r.¹⁸, a więc przed dniem nowelizacji UFP nie było możliwe udzielanie dotacji celowej z budżetu gminy na wyżej wymienione inwestycje. Z dotacji celowej mogą być również finansowane inwestycje związane z realizacją zleconego organizacji rządowej zadania. Z tego przepisu nie wynika jednak, w jakiej proporcji może być podzielona kwota dotacji celowej między zlecone zadanie a inwestycję związaną z jego realizacją. Niniejszą kwestię powinna szczegółowo określać umowa w sprawie udzielenia dotacji celowej. W art. 221 UFP nie zamieszczono żadnych zastrzeżeń, a więc zrealizowana inwestycja, związana z wykonywaniem zleconego zadania, może być pozostawiona organizacji pozarządowej, która zakończyła realizację takiego zadania.

¹⁵ Pismo RIO w Szczecinie z 25 lutego 2008 r., K-0542/17/MK/08, Biuletyn RIO w Szczecinie 2008, nr 1, s. 84.

¹⁶ Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z 2 września 2008 r., RKO-511/53/08, Biuletyn NDFP 2009, nr 1, poz. 2.

¹⁷ Uchwała RIO w Łodzi z 6 maja 2011 r., 17/82A/2011, OwSS 2011, z. 3, poz. 108.

¹⁸ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 28, poz. 146).

Zgodnie z art. 221 ust. 4 UFP, tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w u.d.p.p.w., sposób jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący JST, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Niniejsza uchwała jest aktem prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Organ stanowiący JST nie może określać w uchwale warunków udzielania dotacji, a jedynie tryb postępowania w tym zakresie¹⁹. Warunki mieszczą się w sferze wykonywania budżetu JST, np. reguły zabezpieczenia określonych środków finansowych w budżecie²⁰.

Zawarcie umowy na realizację zadania i udzielenie dotacji przez organ wykonawczy gminy jest związane ze sferą wykonania uchwały podjętej przez jej organ stanowiący na podstawie art. 221 ust. 4 UFP i należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego²¹. W umowie w sprawie udzielenia dotacji celowej należy określić:

- a) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania,
- b) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności,
- c) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,
- d) tryb kontroli wykonywania zadania,
- e) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji,
- f) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale.

3. Zasady odpowiedzialności w związku z udzieleniem i wykorzystaniem dotacji celowej

Finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych przez gminę organizacji pozarządowej z wykorzystaniem prawnej formy dotacji celowej oznacza poddanie tych kwestii regulacjom ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²². Odpowiedzialności w tym trybie może podlegać donator oraz beneficjent dotacji. Odpowiedzialność beneficjenta wynika z art. 4 ust. 1 pkt 1 i 4 tej ustawy, zgodnie z którym odpowie-

¹⁹ Uchwała RIO w Łodzi z 24 listopada 2010 r., 40/179/2010, OwSS 2011, z. 1, poz. 99; uchwała RIO w Rzeszowie z 20 kwietnia 2010 r., IX/1585/2010, Biuletyn RIO 2010, nr 33, poz. 761.

²⁰ Uchwała RIO w Łodzi z 29 kwietnia 2010 r., 14/75/2010, OwSS 2010, z. 3, poz. 124.

²¹ Uchwała RIO w Łodzi z 15 grudnia 2010 r., 43/194/2010, OwSS 2011, z. 1, poz. 105.

²² Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm.

działności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają także osoby wchodzące w skład organu zarządzającego podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne oraz osoby wykonujące w imieniu takiego podmiotu, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami.

Czynami zabronionymi po stronie donatora, określonymi w art. 8 cytowanej ustawy, są: przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad czy trybu przekazywania lub udzielania dotacji; niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji; nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu. Po stronie beneficjenta dotacji czynami zabronionymi, w myśl art. 9 tej ustawy, są: wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację; nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji; niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości.

Zakończenie

Z analizy okresu obejmującego lata 2009–2011 wynika, że gminy często korzystają z możliwości zlecenia organizacjom pozarządowym zadań publicznych (ok. 86% gmin) wraz z dotacjami celowymi na finansowanie lub dofinansowanie tych zadań. Z obszernego katalogu możliwych do zlecenia zadań dominuje tylko kilka kategorii zadań (z zakresu sportu i rekreacji, kultury i sztuki, pomocy społecznej oraz ochrony zdrowia). Inne kategorie zadań obejmowały sprawy bezpieczeństwa publicznego (głównie ochrony przeciwpożarowej²³), gospodarki komunalnej oraz ochrony środowiska²⁴. Łącznie w 2009 r. gminy przekazały organizacjom pozarządowym 1,2 mld zł (w tym ponad 50% na zadania w dziedzinie kultury fizycznej i sportu). Wysokie kwoty dotacji przekazywano z budżetów miast na prawach powiatu (przeciętnie ok. 5 mln zł), a z budżetu gminy wiejskiej tylko ok. 80 tys. zł. Wynika to głównie z wielkości budżetów JST, liczby organizacji pozarządowych działających na danym obszarze oraz skłonności w poszczególnych gminach do przekazywania określonych zadań do realizacji organizacjom pozarządowym. W latach 2010–2011 omawiane relacje były podobne mimo widocznych oznak kryzysu finansowego i oszczędności w dokonywaniu wydatków z budżetów JST. Przeważa pogląd, że zlecenie danego zadania gminnego do realizacji organizacji pozarządowej jest sposobem na bardziej efektywne jego wykonanie niż bezpośrednie finansowanie z budżetu

²³ Np. uchwała nr XXXVII/241/2010 Rady Gminy Michałowice z 31 maja 2010 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej dla jednostki OSP Raciborowice (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego nr 394, poz. 2772).

²⁴ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Warszawa 2011, s. 6.

gminy. Umożliwia łączenie środków publicznych i niepublicznych w procesie realizacji zadania publicznego. Wkład własny organizacji pozarządowej pochodzi przede wszystkim z otrzymywanych przez te organizacje darowizn²⁵ i odpisów z podatku dochodowego od osób fizycznych²⁶.

Z analizy danych dotyczących dużych miast za lata 2009–2011 wynika, że w każdym roku przeznaczają one wysokie kwoty na współpracę z organizacjami pozarządowymi, np. Warszawa (po ok. 123 mln zł), Wrocław (po ok. 66 mln zł), Poznań (po ok. 61 mln zł), Łódź (po ok. 45 mln zł), Gdańsk (po ok. 32 mln zł), Lublin (po ok. 26 mln zł), Katowice (po ok. 21 mln zł) oraz Toruń (po ok. 9,5 mln zł)²⁷.

Istotne dla sformułowania ogólnych ocen są informacje o zlecaniu zadań publicznych organizacjom pozarządowym w województwie zachodniopomorskim w latach 2009–2011²⁸. W tym okresie organizacje pozarządowe realizowały zadania zlecone im na podstawie 283 umów, w tym 241 umów z JST oraz 42 umów z wojewodą lub z jednostkami podległymi bądź nadzorowanymi przez wojewodę. Łączna kwota dotacji wyniosła 30 133 400 zł, w tym 14 597 800 zł z budżetów JST. Niewykorzystaną część dotacji w kwocie 90 090 zł zwrócono do właściwych budżetów wraz z odsetkami. Zgodnie z informacją NIK dotowane działania obejmowały: organizację wypoczynku i czasu wolnego dla dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych; upowszechnianie idei uprawiania sportu; podnoszenie poziomu bezpieczeństwa nad wodą; sprawowanie opieki paliatywnej i hospicyjnej; świadczenie usług rehabilitacyjnych; prowadzenie działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości. Generalnie organizacje pozarządowe prawidłowo prowadziły ewidencję otrzymanych środków publicznych oraz wykorzystywały te środki zgodnie z celami określonymi w zawartych umowach.

Organizacje pozarządowe konkurowały o możliwość realizacji omawianych zadań. W miastach przeciętnie ogłaszano 11 otwartych konkursów, na które wpływało ok. 200 ofert, a w rezultacie zawierano ok. 150 umów o realizację zadań. W 2009 r. najwięcej konkursów było w Warszawie (161), Wrocławiu (121) i Szczecinie (86)²⁹. Zjawisko konkurencji w zasadzie nie występuje w gminach

²⁵ E. Puławska, *Darowizny na rzecz fundacji niezarejestrowanej jako organizacja pożytku publicznego w KRS. Praktyka*, „Monitor Podatkowy” 2004, nr 3, s. 51–53.

²⁶ M. Supera-Markowska, *Podatkowe aspekty działalności organizacji pozarządowych*, cz. 1, „Prawo i Podatki” 2009, nr 12, s. 1–6; cz. 2, „Prawo i Podatki” 2010, nr 1, s. 8–12; cz. 3, „Prawo i Podatki” 2010, nr 2, s. 23–27.

²⁷ T. Żółciak, *Zadania własne cudzymi rękami*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2012, nr 84, s. A5.

²⁸ Wykorzystanie przez fundacje i stowarzyszenia dotacji ze środków publicznych na realizację zadań zleconych w województwie zachodniopomorskim w latach 2009–2011 (informacja NIK o wynikach kontroli nr 179/2011/P/11/166/LSZ), Warszawa 2011.

²⁹ J. Przewłocka, *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w roku 2009 – raport z badań*, Stowarzyszenie Klon / Jawor, Warszawa 2011, s. 29.

wiejskich, ponieważ liczba ofert składanych w otwartych konkursach jest równa późniejszej liczbie zawieranych umów w sprawie realizacji zadań³⁰.

Z przedstawionych dwóch sposobów zlecania zadań, dominuje wspieranie zadań nad powierzaniem zadań do wykonania. W gminach miejskich oraz miejsko-wiejskich jest to odpowiednio 83% oraz 74% umów w przedmiocie wspierania zadań, a w gminach wiejskich tylko 46% umów³¹.

Reasumując, pomimo głębokich znamion kryzysu finansowego wzrasta rola organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych. Zlecenie zadań staje się swoistą metodą racjonalizacji części wydatków z budżetów gmin, a poprzez angażowanie się organizacji pozarządowych w proces realizacji zadań publicznych wzrasta poziom świadomości społeczności lokalnych o rzeczywistych problemach związanych z zaspokajaniem ich często elementarnych potrzeb.

Bibliografia

- Blicharz J., Boć J. (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009.
- Borodo A. (red.), *Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego*, Toruń 2008.
- Czajkowska-Matosiuk K., *Dotacje na ochronę środowiska z budżetu gminy i budżetu powiatu*, „Prawo i Środowisko” 2011.
- Dworowska W., *Rachunkowość fundacji, stowarzyszeń i organizacji pożytku publicznego*, Gdańsk 2007.
- Gnela B., Glosa do wyroku SN z dnia 13 stycznia 2006 r., III CZP 122/05, „Finanse Komunalne” 2006, nr 6.
- Herbst J., Przewłocka J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Warszawa 2011.
- Kopyra J., *Komu status organizacji pożytku publicznego*, „Rzeczpospolita” 2005, nr 10.
- Przewłocka J., *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w roku 2009 – raport z badań*, Stowarzyszenie Klon / Jawor, Warszawa 2011.
- Puławska E., *Darowizny na rzecz fundacji niezarejestrowanej jako organizacja pożytku publicznego w KRS. Praktyka*, „Monitor Podatkowy” 2004, nr 3.
- Supera-Markowska M., *Podatkowe aspekty działalności organizacji pozarządowych*, cz. 1, „Prawo i Podatki” 2009, nr 12; cz. 2, „Prawo i Podatki” 2010, nr 1; cz. 3, „Prawo i Podatki” 2010, nr 2.
- Tarno J. P., *Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. nr 234, poz. 1536 ze zm.).

³⁰ *Ibid.*, s. 28.

³¹ *Ibid.*, s. 32.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. nr 162, poz. 1568 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r. nr 175, poz. 1362 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 28, poz. 146).

Żółciak T., *Zadania własne cudzymi rękami*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2012, nr 84.

Summary

The communes cooperating with NGOs and other entities conducting public benefit activities may conclude contracts with them, delegating in this way execution of specific public tasks from their scope of activities. One of the sources of financing the task is grant-in-aid transferred from the commune's budget to a non-governmental organization. In this form a specific task may be financed entirely or only in some part, which means that in the remaining scope the non-governmental organization will be obliged to secure the execution of the task from other sources. The use of grant-in-aid from the commune's budget by a non-governmental organization involves the application of particular rigors concerning not only spending of public funds, but also timely settlement of the used grant-in-aid after the end of financing the task.