

**Odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania dotyczące rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania
(Dz.U. z 2011, Nr 6, poz. 25)**

Czy wkład niefinansowy - rzeczowy może być włączony do kosztorysu zadania?

Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011, nr 6 poz. 25), Załącznik nr 1 - Wzór oferty realizacji zadania publicznego, w części IV (Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego), pkt 1 (Kosztorys ze względu na rodzaj kosztów) oraz pkt 2 (Przewidywane źródła finansowania zadania publicznego), wkład osobowy (w tym praca społeczna członków i świadczenia wolontariuszy) został włączony do całkowitego kosztu zadania, a zatem w rozumieniu rozporządzenia, wkład osobowy w postaci pracy społecznej członków stowarzyszeń lub świadczeń wolontariuszy stanowi koszt realizacji zadania publicznego. Jest to wyjątek od zasady, że kosztorys opisuje wkład o charakterze finansowym. Wyjątek ten nie dotyczy jednak wkładu rzeczowego, który nie znalazł odzwierciedlenia w kosztorysie zawartym we wzorze oferty.

W części V pkt 4 wzoru oferty pojawia się pole „Informacja, czy oferent/oferenci przewiduje(-ą) zlecać realizację zadania publicznego w trybie, o którym mowa w art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Na czym polega ten tryb, czy należy tu wpisać wszystkie zakupywane usługi?

Celem art. 16 ust. 7 znowelizowanej UoDPPiW było stworzenie możliwości wykorzystania w zlecaniu zadań tzw. *regrantingu*. Koncepcja ta polega na przekazaniu otrzymanej przez organizację pozarządową dotacji (za wiedzą i zgodą organu, który tej dotacji udzielił) innym podmiotom, wyłonionym w transparentnej procedurze, w celu realizacji przez te podmioty określonych części zadania. Jednocześnie art. 16 ust. 4 stanowi, że zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy o

zlecenie realizacji zadania publicznego, z zastrzeżeniem ust. 7. Art. 16 ust. 7 stanowi zatem przepis szczególny w stosunku do art. 16 ust. 4. W myśl tego przepisu organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z którymi organ administracji publicznej zawarł umowę, o której mowa w ust. 1, mogą zlecić realizację zadania publicznego wybranym, w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję, organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, niebędącym stronami umowy, odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie zadania publicznego.

Ponieważ jest to wyjątek od reguły, którą stanowi wymóg realizowania zadania publicznego przez podmiot będący stroną umowy zawartej z organem administracji publicznej, trzeba pamiętać, że nie należy go interpretować rozszerzająco.

W związku z tym, na gruncie art. 16 ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie *regranting* podlega następującym zasadom:

- 1) Odpowiedzialność przed organem administracji publicznej za prawidłową realizację zadania publicznego ponosi podmiot, któremu ten organ zlecił zadanie (nie zaś organizację, którym organizacja wykonująca zadanie przekazała środki w ramach *regrantingu*). Również ten podmiot składa sprawozdanie z realizacji zadania publicznego.
- 2) Intencja powierzenia części zadania innym organizacjom powinna być organowi znana na etapie składania oferty oraz, w konsekwencji, zostać określona w umowie. Interpretacja pozostawiająca decyzję o zastosowaniu *regrantingu* w wyłącznej gestii organizacji realizującej zleczone zadanie publiczne byłaby sprzeczna z zakazem rozszerzającego stosowania wyjątków oraz powodowałaby, że art. 16 ust. 4 byłby *de facto* przepisem pustym.
- 3) Określenie zapewniającego jawność i uczciwą konkurencję sposobu wyboru organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 należy do organizacji pozarządowej lub podmiotu, o którym mowa w ust. 3 ust. 3 będącej stroną umowy o realizację zadania publicznego. Aby organ administracji publicznej mógł prawidłowo ocenić ofertę realizacji zadania, przewidującą *regranting*, tryb dokonywania tego wyboru powinien być choć w zarysie wskazany w ofercie.

Regranting stanowi obecnie jedyną przewidzianą w UoDPPiW możliwość realizacji zleconego zadania publicznego przez podmiot niebędący stroną umowy. Aby jednak uniknąć sytuacji *de facto* uniemożliwiającej realizację zadań publicznym o złożonym charakterze, należy rozróżnić, zlecenie realizacji zadania publicznego, o którym mowa w art. 16 ust. 7 (*regranting*) od zakupu usług polegających na wykonywaniu czynności o charakterze technicznym czy specjalistycznym, powiązanych z realizacją zadania, jednak nie

stanowiących jego *meritum* (np. wydruk ulotek, usługi hotelowe, transportowe, księgowe). Usługi te nie są bowiem tożsame z realizacją tego zadania. W obecnym stanie stosunków społecznych i gospodarczych, w związku z daleko idącą specjalizacją usług, nie jest możliwe ani celowe wymaganie od organizacji pozarządowej, aby dysponowała jako właściciel pełną infrastrukturą techniczną niezbędną do realizacji danego zadania (np. sprzęt poligraficzny, baza hotelowa).

Utożsamianie poszczególnych usług zakupywanych w związku z realizacją zadania z realizacją tego zadania stałoby w sprzeczności z zasadami pomocniczości i efektywności, które przyświecają zleceniu realizacji zadań publicznych. Wiele zadań ze sfery zadań publicznych nie mogłoby bowiem być wykonywanych.

O tym, czy zlecenie danego działania podmiotowi zewnętrznemu stanowi zlecenie realizacji zadania publicznego decyduje znaczenie konkretnego działania w stosunku do całokształtu złożonej oferty. Jeśli z treści tej oferty wynika, że dana czynność stanowi zasadniczą merytoryczną część oferty realizacji zadania publicznego, to należałoby uznać to za zlecenie przez organizację realizacji zadania publicznego. Natomiast jeżeli dana czynność, także ta niezbędna do wykonania zadania publicznego, ma charakter pomocniczy, to nie należy jej utożsamiać z samym zadaniem (wtedy nie musi być wykazywana w części V pkt. 4 oferty).

W związku z tym, w części V pkt 4 oferty należy zatem wskazać tylko zamierzone przypadki podzlecenia części zadania innym organizacjom, przy czym nie wskazuje się ich nazwy, gdyż mają one dopiero być wyłonione.

Czy można zrezygnować z postanowienia umownego, zgodnie z którym ewentualne odsetki i przychody z dotacji mają być przeznaczane na realizację zadania i zobowiązać Zleceniobiorcę do ich zwrotu w każdym przypadku?

Zgodnie z § 2 ramowego wzoru umowy zawartego w rozporządzeniu z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania, Zleceniobiorca zobowiązuje się do wykorzystania przekazanych środków finansowych zgodnie z celem, na jaki je uzyskał, i na warunkach określonych niniejszą umową. Dotyczy to także ewentualnych przychodów uzyskanych przy realizacji umowy, których nie można było przewidzieć przy kalkulowaniu wielkości dotacji, oraz odsetek bankowych od przekazanych przez Zleceniodawcę środków, które należy wykorzystać wyłącznie na wykonanie zadania.

Pomimo, że wzór ma charakter ramowy, to ewentualne zmiany nie mogą sprzeciwiać się wyraźnie określonym w rozporządzeniu zasadom, którym podlegać ma stosunek pomiędzy organem zlecającym a organizacją, będącą Zleceniobiorcą. Wymóg przeznaczania przychodów uzyskanych przy realizacji umowy oraz odsetek bankowych od dotacji na realizację zadania publicznego wynika z tego, iż celem rozporządzenia jest zagwarantowanie jak najwyższego poziomu realizacji zadania publicznego. Odsetki podlegają zwrotowi dopiero jeśli nie zostaną wykorzystane na realizację zadania. Nakaz zwrotu odsetek od dotacji niezależnie od tego, czy mogą one zostać wykorzystane na realizację zadania, jest mniej korzystny w punkcie widzenia realizacji danego zadania publicznego oraz samego Zleceniobiorcy. Zatem ramowy charakter umowy nie uprawnia do dokonania takiej zmiany jej brzmienia, która wyłącza możliwość przekazania odsetek od dotacji na realizację zadania.

Zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 5, Zleceniobiorca ma prawo rozwiązać umowę ze skutkiem natychmiastowym m.in. w przypadku nie doprowadzenia przez Zleceniodawcę w terminie określonym do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Jak rozumieć to postanowienie – skoro to Zleceniobiorca powinien usuwać stwierdzone w kontroli naruszenia?

§ 15 Załącznika nr 2 do rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U. z 2011, Nr 6, poz. 25) wymienia przesłanki rozwiązania umowy przez Zleceniodawcę. Zgodnie z ust. 1 pkt 5, Zleceniodawca ma prawo jednostronnego odstąpienia od umowy gdy Zleceniobiorca odmówi poddania się kontroli lub gdy Zleceniodawcy nie uda się doprowadzić do usunięcia przez Zleceniobiorcę stwierdzonych nieprawidłowości.

Wymienione w § 15 ust. 1 pkt 5 doprowadzenie przez Zleceniodawcę do usunięcia nieprawidłowości dotyczy nieusunięcia nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli. Zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 5 Zleceniodawca może odstąpić od umowy, jeżeli pomimo podjęcia przez niego kroków, o których mowa w § 10 ust. 4 naruszenie nie zostanie usunięte. A zatem przesłanką odstąpienia przez Zleceniodawcę od umowy jest uprzednie przekazanie przez niego Zleceniobiorcy wniosków i zaleceń mających na celu usunięcie nieprawidłowości oraz nieusunięcie tych naruszeń przez Zleceniobiorcę przed upływem wskazanego terminu.

Czy można skrócić przewidziany we wzorze umowy 30-dniowy termin na przekazanie dotacji?

Zgodnie z § 3 ust. 1 dotacja przekazywana jest w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy. Jest to jeden z możliwych do wyboru sposobów przekazywania dotacji na realizację zadania publicznego, wskazanych w rozporządzeniu. Jednocześnie, wzór umowy ma charakter ramowy, co oznacza, że można go modyfikować, o ile zmiany te nie są sprzeczne z istotą jego postanowień, a w szczególności z tymi postanowieniami, które wynikają z ustaw. Jeśli chodzi o skrócenie terminu na przekazanie dotacji, w stosunku do przewidzianego w § 3 ust. 1, to wydaje się, że nie ma przeszkód aby tego dokonać. Jest to postanowienie korzystne dla organizacji pozarządowej i nie stoi w sprzeczności z innymi istotnymi postanowieniami rozporządzenia ani przepisami rangi ustawowej.

Czy można przedłużyć przewidziany we wzorze umowy termin przekazania dotacji, w sytuacji, kiedy otwarty konkurs ofert został rozstrzygnięty w pierwszym kwartale roku, a zadanie zacznie być realizowane dopiero na jesieni?

Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania, wzór umowy w nim zawarty ma ramowy charakter, co oznacza, że można go modyfikować, o ile zmiany te nie są sprzeczne z istotą jego postanowień, a w szczególności z tymi postanowieniami, które wynikają bezpośrednio z ustaw.

Zgodnie z § 3 ust. 1 dotacja przekazywana jest w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy. Jest to jeden z możliwych do wyboru sposobów przekazywania dotacji na realizację zadania publicznego, wskazanych w rozporządzeniu (prócz niego, jako alternatywne rozwiązanie, rozporządzenie przewiduje przekazywanie dotacji w transzach, przy czym nie nakazuje, aby pierwsza transza musiała być przekazana w ciągu 30 dni. Oznacza to, że omawiany termin 30-dniowy na przekazanie dotacji został wskazany jako optymalny, jednak w konkretnym przypadku może być modyfikowany. Wszystko zależy od charakterystyki danego zadania.

Należy pamiętać, że zgodnie z art. 15 ust. 4. ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, umowa umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego musi być zawarta bez

zbędnej zwłoki po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert. Jest to wymóg ustawy wzmacniający pewność stron co do wzajemnych zobowiązań. Dlatego też w przypadku, gdy np. otwarty konkurs ofert rozstrzygany jest w pierwszym kwartale roku, a realizacja zadania publicznego ma nastąpić w listopadzie, umowa nie powinna być zawierana bezpośrednio przed realizacją zadania, ale niezwłocznie po rozstrzygnięciu konkursu. W takiej sytuacji możliwe jest przedłużenie przewidzianego w rozporządzeniu 30-dniowego terminu przekazania dotacji. Ważne jednak, aby termin ten nie był późniejszy niż wynikające z harmonogramu i kosztorysu realizacji zadania publicznego płatności, które zgodnie z umową mają być pokryte z dotacji. Zmiana terminu przekazania dotacji z uwzględnieniem powyższego zastrzeżenia nie jest niekorzystna dla organizacji (nie wpływa negatywnie na możliwość prawidłowego wykonania zadania, ponieważ w tym okresie nie są jeszcze dokonywane żadne płatności), a jednocześnie wielu przypadkach może być zgodna z zasadami dokonywania wydatków publicznych. Zgodnie bowiem z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240) wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Mając na uwadze powyższe, zmodyfikowanie wzoru umowy, poprzez przedłużenie terminu na przekazanie dotacji, o ile zostało dokonane w sposób umożliwiający zgodne z harmonogramem dokonywanie wydatków przez Zleceniobiorcę, jest dozwolone. Nie stoi bowiem w sprzeczności z innymi istotnymi postanowieniami rozporządzenia ani przepisami rangi ustawowej, co więcej, w konkretnym przypadku może umożliwić prawidłową realizację dyspozycji art. 15 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Czy do oferty można załączać inne załączniki poza przewidzianymi we wzorze i czy organ ogłaszający otwarty konkurs ofert ma prawo wymagać dodatkowych załączników?

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania wskazuje minimalne wymogi co do

załączników, jakie zawierać ma oferta realizacji zadania publicznego. Nie ma na gruncie rozporządzenia przeszkód aby załączać także inne dokumenty. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) również nie stoi na przeszkodzie takiemu sformułowaniu warunków otwartego konkursu ofert, zgodnie z którym od organizacji wymaga się przedłożenia dodatkowych załączników, o ile ma to związek z kryteriami oceny ofert.

Czy można zrezygnować postanowienia ramowego wzoru umowy (3 ust. 7), zgodnie z którym przekazanie kolejnej transzy nastąpić może dopiero po złożeniu sprawozdania częściowego?

Art. 18 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) stanowi, że sprawozdanie z wykonania zadania publicznego określonego w umowie należy sporządzić w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego, przy czym okresem sprawozdawczym jest rok budżetowy (ust. 1 i 2). Jednocześnie organ administracji publicznej może wezwać do złożenia w roku budżetowym częściowych sprawozdań z wykonania zadania publicznego, nie wcześniej niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia wezwania. Niezgodne z powyższymi postanowieniami (a także zasadą roczności budżetu) byłoby zatem takie ukształtowanie treści umowy o realizację zadania publicznego, które pozwala na niezłożenie sprawozdania częściowego z tej części zadania publicznego, która dotyczy danego roku budżetowego. Zawarty w § 3 ust. 7 wymóg uzależniania przez strony przekazania kolejnej transzy od złożenia sprawozdania częściowego obowiązuje bezwzględnie w stosunku do zadań o charakterze wieloletnim, w których transze dotacji przekazywane są na poszczególne lata budżetowe. Jeśli chodzi natomiast o przypadek, w którym w ramach jednego roku budżetowego dotacja przekazywana jest w kilku transzach, to ramowość wzoru umowy zawartego w rozporządzeniu oraz brak sprzeczności z przepisami ustawy pozwalają na dokonanie w nim takiej zmiany, aby kolejne transze dotacji nie były uzależnione od składania sprawozdań częściowych.

Dlaczego w części IV pkt 2 Przewidywane źródła finansowania zadania publicznego, w wersie 3 tabeli Środki finansowe z innych źródeł ogółem znalazł się odnośnik do przypisu 11, a nie do przypisu 17, tak jak w wersach 3.1 - 3.3?

W Załączniku nr 1 do rozporządzenia - Wzorce oferty realizacji zadania publicznego, w części IV (Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego), pkt 2 (Przewidywane źródła finansowania zadania publicznego), w wersie 3 tabeli (Środki finansowe z innych źródeł ogółem) znalazł się niewłaściwy odnośnik do przypisu 11 - „Wypełnić tylko w przypadku ubiegania się o dofinansowanie inwestycji”. Prawdopodobnie wers ten powinien zawierać odwołanie do przypisu 17 - „Dotyczy jedynie wspierania zadania publicznego”, które znalazło się także w innych wersach niniejszej tabeli.

Błąd jest pomyłką pisarską, która mogła wyniknąć z graficznego podobieństwa znaków. Z całokształtu rozporządzenia oraz samej tabeli „Przewidywane źródła finansowania zadania publicznego” wynika, że wers, w którym należy wykazać „Środki finansowe z innych źródeł ogółem” może być wypełniony jedynie w przypadku oferty realizacji zadania publicznego zleconego w formie wspierania. Druga z możliwych form zlecenia zadania publicznego określona w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz.1536), tzn. powierzenie, zakłada sfinansowanie zadania publicznego w całości z przyznanej dotacji, a zatem inne źródła finansowania nie występują. Fakt ubiegania się o dofinansowanie inwestycji nie ma natomiast żadnego znaczenia w przypadku obowiązku wykazania przez oferenta źródeł finansowania zadania publicznego. Co więcej, wers 3 tabeli, którego dotyczy niewłaściwe odwołanie, stanowi zbiorczą informację na temat środków wykazywanych w wersach 3.1-3.3. W tych zaś wersach pojawiają się prawidłowe odwołania do przypisu 17. W przypadku niewypełnienia wiersza 3 przez podmiot nie ubiegający się o dofinansowanie inwestycji, informacja w nim wymagana może być zatem ustalona na podstawie wierszy 3.1-3.2, poprzez zsumowanie podanych wartości.

W opinii Rządowego Centrum Legislacji korekta opisanego powyżej błędnie powinna być dokonana poprzez nowelizację rozporządzenia.

Jak należy rozumieć podział na koszty merytoryczne, koszty administracyjne i inne? Np. czy koszty merytoryczne to tylko koszty wynagrodzeń? Czy materiały szkoleniowe będą mieścić się w kategorii „inne”?

Określony w rozporządzeniu z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U. z 2011, Nr 6, poz. 25) wzór oferty realizacji zadania publicznego (Cz. IV - Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania

publicznego, pkt 1 - Kosztorys ze względu na rodzaj kosztów) przewiduje konieczność wyróżnienia w kosztorysie trzech kategorii kosztów, składających się na zadanie publiczne: I - Koszty merytoryczne; II - Koszty obsługi zadania publicznego, w tym koszty administracyjne; III - Inne koszty, w tym koszty wyposażenia i promocji. W odniesieniu do poszczególnych kategorii kosztów rozporządzenie zawiera objaśnienia. W przypadku „kosztów merytorycznych” i „kosztów obsługi” jest to odpowiednio odwołanie 18 i 20 *in fine* wzoru oferty, w przypadku „kosztów „innych” wymienia się jako przykład koszty wyposażenia i promocji. Objaśnienia powyższe nie stanowią definicji, lecz wskazówki co do sposobu wypełniania wzoru.

Koszty merytoryczne zostały określone jako koszty bezpośrednio związane z celem realizowanego zadania publicznego. Z całą pewnością nie należy utożsamiać tych kosztów wyłącznie z kosztami wynagrodzeń. Gdyby intencją ustawodawcy było wprowadzenie takiego ograniczenia zostałoby ono wyrażone wprost. W zależności od roli jaką na gruncie konkretnego zadania publicznego przypisać można osobom, których wynagrodzenia są brane po uwagę, koszty te mogą być albo kosztami merytorycznymi albo kosztami obsługi. Do kosztów merytorycznych mogą należeć także niektóre koszty usług, a także zakupu lub wytworzenia rzeczy. Np. jeśli celem zadania jest wydanie publikacji książkowej, to trudno koszt wydruku uznać za „koszt inny”, podobnie rzecz się może mieć z materiałami szkoleniowymi, jeżeli jednym z celów zadania jest prowadzenie szkoleń. Materiały drukowane mogą być zatem zaliczane do kosztów merytorycznych albo do kosztów innych (np. kosztów promocji), w zależności od kontekstu konkretnego zadania.

Czy w otwartym konkursie ofert „na wspieranie realizacji zadań publicznych”, jeżeli ogłoszenie stanowi, że „wymagany jest wkład własny w wysokości (...)”, należy odrzucić ofertę realizacji zadania publicznego, która przewiduje wyłącznie wkład osobowy? Czy jeżeli konkurs jest na „wspieranie”, ale nie wskazano jaki wkład własny jest wymagany, to należy odrzucić ofertę, w której nie ma przewidzianego wkładu własnego?

Aby odpowiedzieć na powyższe pytania należy najpierw poczynić pewne uwagi bardziej ogólnej natury.

Art. 5 ust 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) stanowi, że zlecenie realizacji

zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 może mieć charakter wspierania lub powierzania. Powierzenie wykonywania zadań publicznych, łączy się z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, natomiast wspieranie z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Przepis art. 5 ust. 4 obowiązuje w niezmienionym kształcie od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie zawiera on definicji powierzania i wspierania, ale odwołuje się do wykorzystywanych na gruncie ustawy o finansach publicznych (np. art. 15, art. 124, art.126) pojęć finansowania i dofinansowania, które również nie zostały zdefiniowane w żadnych przepisach.

Przed wejściem w życie rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011, nr 6 poz. 25) pojęcia te interpretowano w ten sposób, że wspieranie (dofinansowanie) polega na tym, że prócz dotacji na zadanie przeznaczane są także inne środki finansowe. Jeżeli jedyne środki finansowe w danym działaniu stanowi dotacja, zlecenie ma formę powierzenia (sfinansowania). Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011, nr 6 poz. 25), Załącznik nr 1 - Wzór oferty realizacji zadania publicznego, w części IV (Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego), pkt 1 (Kosztorys ze względu na rodzaj kosztów) oraz pkt 2 (Przewidywane źródła finansowania zadania publicznego), wkład osobowy (w tym praca społeczna członków i świadczenia wolontariuszy) został włączony do całkowitego kosztu zadania.

O przed wejściem w życie tego rozporządzenia nie było żadnych wątpliwości przy kwalifikowaniu danego zadania jako powierzanego lub wspieranego, o tyle wprowadzenie do kosztorysu i uznanie za część całkowitego kosztu zadania tzw. wkładu osobowego spowodowało, że pojawiły się w tej mierze wątpliwości – w szczególności w sytuacji, gdy prócz dotacji, na całkowity koszt zadania składa się wyłącznie wkład osobowy.

Aby je rozstrzygnąć należy wziąć pod uwagę kilka istotnych informacji. Po pierwsze zmianie uległy przepisy wykonawcze, lecz postanowienia rangi ustawowej dotyczące rozróżnienia pomiędzy powierzaniem a wspieraniem (które są pojęciami ustawowymi) pozostały w niezmienionym kształcie.

Po drugie tzw. wkład osobowy może znaleźć się w kosztorysie, ale równie dobrze składający ofertę realizacji zadania publicznego, mimo, że korzysta w praktyce z wolontariuszy może nie wycenić ich świadczeń i nie umieszczać ich w kosztorysie, a jedynie opisać w Części V (*Inne wybrane informacje dotyczące zadania publicznego*), w punkcie 1 (*Zasoby kadrowe przewidywane do wykorzystania przy realizacji zadania publicznego*). W takim przypadku uznanie wkładu osobowego za czynnik decydujący o tym, czy mamy do czynienia z powierzeniem czy wspieraniem różnicowałoby kwalifikację identycznych w praktyce, lecz różnie opisanych w ofertach zadań publicznych.

Po trzecie wreszcie wskazówek co do tego jaką sytuację ustawodawca uznaje za powierzenie a jaką za wspieranie dostarcza sama teść rozporządzenia. W IV oferty (*Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego*) kolumnę tabeli zawierającą finansowe środki własne, środki z innych źródeł, w tym wpłat i opłat adresatów zadania publicznego należy wypełniać jedynie w przypadku ubiegania się o wsparcie realizacji zadania publicznego. Świadczy o tym odnośnik do przypisu 17. Podobne zastrzeżenie nie znalazło się w kolumnie dotyczącej wkładu osobowego. Konsekwentnie w punkcie 2, tj. tabeli *Przewidywane źródła finansowania zadania publicznego*, w wierszu 4, odnoszącym się do wkładu osobowego również brak pojawiającego się przy środkach finansowych zastrzeżenia, iż pole to należy wypełnić jedynie w przypadku wspierania realizacji zadania publicznego. Wynika z tego, że wkład osobowy on być częścią całkowitego kosztu zadania także wtedy, gdy zadanie jest zlecane w formie powierzenia.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że tzw. wkład niefinansowy, niezależnie od tego, czy jest on wyceniamy, czy też nie wpływa na kwalifikację zlecenia realizacji zadania publicznego jako powierzenia lub wsparcia.

Jednocześnie należy podkreślić, że na gruncie ogłoszenia o otwartym konkursie ofert kwalifikacja formy zlecenia zadania publicznego jako powierzenia lub wsparcia ma wtórny charakter w stosunku do kryteriów wyboru ofert określonych w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert. W myśl art. 13 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać m.in. informację o zasadach przyznawania dotacji, gdzie wymogi organu zlecającego zadanie publiczne co do rodzaju wkładu własnego powinny być określone szczegółowo. Ogłoszenie to, podobnie jak oferta realizacji zadania publicznego stanowi oświadczenie woli (odpowiednio organu administracji publicznej oraz organizacji pozarządowej lub innego podmiotu prowadzącego działalność pożytku publicznego). Zgodnie zaś z art. 65. § 1 kodeksu cywilnego,

oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których złożone zostało, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje.

A zatem dokonując analizy, czy oferta spełnia wymogi otwartego konkursu ofert należy przede wszystkim brać pod uwagę sposób sformułowania zasad przyznawania dotacji, nie zaś np. tytuł konkursu „Konkurs na wspieranie (...)”, „Konkurs na powierzanie (...)” itp. Wymogi co do wkładu własnego formułowane bywają rozmaicie, i ważne aby organ formułował je precyzyjnie.

Niekiedy sformułowanie to bywa następujące: „udział dotacji w całkowitym koszcie zadania nie może przekroczyć (...)” i organ nie formułuje żadnych dodatkowych wymogów odnośnie do wkładu własnego. W takim przypadku za wystarczające należy uznać zagwarantowanie przez organizację wkładu osobowego.

Zdarza się, że stosowane są ogólne określenia np. „wkład własny musi wynosić co najmniej (...)”. Wtedy również, z uwagi na fakt, że „wkład własny” nie jest pojęciem ustawowym, należy przez niego rozumieć wszelkie inne niż dotacja sposoby pokrycia kosztów – w tym także wkład osobowy, który może być jedynym wkładem oferenta.

Jeżeli organ administracji publicznej stawia oferentom wymóg zapewnienia odpowiedniej wysokości wkładu własnego o charakterze finansowym, to powinien określić to w sposób wyraźny, np. poprzez stwierdzenie iż „wkład finansowy, na który składają się: finansowe środki własne i środki finansowe z innych źródeł musi stanowić co najmniej (...)”, lub równoznaczne. W takim przypadku możliwe jest odrzucenie oferty zawierającej wyłącznie wkład osobowy, a pomijającej wymagany wkład o charakterze finansowym.