

Załącznik do ustalenia Grupy roboczej ds. uproszczeń prawnych dla organizacji pozarządowych podjętego na V posiedzeniu Grupy dn. 8 stycznia 2025 r.

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz innych ustaw

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie obowiązuje od 2003 roku. Jej kluczowym elementem jest Rozdział 2 „Prowadzenie działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych”, definiujący sposób przekazywania środków finansowych od administracji publicznej do organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. ustawy. Przez ponad 20 lat zgromadzono olbrzymią ilość doświadczeń związanych z praktyczną realizacją zapisów Rozdziału 2 oraz rekomendacji zmian tych przepisów. Na bazie doświadczeń i postulatów administracji samorządowej, rządowej oraz organizacji pozarządowych powstał kompleksowy projekt zmian przepisów w tym zakresie. Konsumuje on prace i dyskusje toczone w ramach rządowych ciał opiniodawczo-doradczych, związków samorządowych i federacji skupiających organizacje pozarządowe. Ostateczny kształt przedstawionego projektu został wypracowany w ramach „Grupy roboczej ds. zmian prawnych”, utworzonej przy ministrze ds. społeczeństwa obywatelskiego.

Opisując projekt należy zaznaczyć, że elementem propozycji jest pozostawienie obecnie obowiązujących mechanizmów, w tym otwartego konkursu ofert, ze znaną procedurą obejmującą ogłoszenie, nabór ofert, ocenę komisji i wyniki konkursu podawane przez organ administracji publicznej. Po wejściu w życie przedstawionego projektu organy administracji publicznej, chcące stosować znane i sprawdzone rozwiązania, nadal będą mogły to rozbić.

Proponowane w projekcie zmiany ustawy można podzielić na dwie grupy: modyfikacja ogólnych zasad zlecania realizacji zadań oraz wprowadzenie dodatkowych trybów zlecania zadań.

Dla zachowania czytelności przepisów, projekt zmiany obejmuje kompleksowo cały Rozdział 2 ustawy. Oznacza to, że część obowiązujących teraz zapisów ustawowych, po ewentualnej redakcji językowej, jest uwzględniona w tej propozycji.

W ramach modyfikacji zasad ogólnych, projekt obejmuje:

1. Odejście od podziału na zadania wspierane i powierzone.

W przedstawionym projekcie proponuje się rezygnację z podziału na zadania zlecone i powierzone. Podział ten w praktyce zlecania zadań wywołuje wiele kontrowersji interpretacyjnych. Część organów administracji publicznej już obecnie zlecając zadania ogłasza jeden konkurs jednocześnie na powierzenie i wsparcie zadań, aby uniknąć kontrowersji z tym związanych i w praktyce umożliwiając składanie ofert zawierających lub nie tzw. wkład własny. Odejście od ustawowego podziału jednocześnie nie likwiduje możliwości przedkładania wkładów własnych w postępowaniach. Zmiana upraszcza procedury i likwiduje kontrowersje interpretacyjne.

2. Rozszerzenie grupy podmiotów stosujących ustawę na instytucje kultury, pomocy społecznej i inne jednostki budżetowe.

Obecnie zadania zlecają bezpośrednio organy administracji publicznej. Stosowanie zapisów ustawy np. przez ośrodki pomocy społecznej budzi kontrowersje. W projekcie jednoznacznie wskazuje się, że także instytucje publiczne, podległe władzom publicznym, takie jak instytucje kultury, sportu czy ośrodki pomocy społecznej mogą i powinny stosować zapisu ustawy, jeśli chcą współpracować z organizacjami pozarządowymi. Tak jak jest oczywiste, że instytucje te są zobowiązane do stosowania ustawy o zamówieniach publicznych, powinno być jasne, że mogą one współpracować z trzecim sektorem na zasadach ustawy o działalności pożytku publicznego.

3. Umożliwienie przeznaczenia części dotacji na rozwój kompetencji i potencjału (tzw. rozwój instytucjonalny) organizacji pozarządowej.

Kwestia ta znana jest z wielu konkursów grantowych i jest praktykowana przez różne instytucje i organizacje. Do tej pory, w ramach zlecania zadań, pojawia się incydentalnie i większość organów administracji publicznej nie dopuszczała takiej możliwości w swoich konkursach. Projekt precyzyjnie wskazuje, że jest to możliwe i nie ma przymusu stosowania takiego rozwiązania. Ewentualne zasady uwzględniania wsparcia instytucjonalnego powinny precyzować lokalne programy współpracy lub w przypadku postępowań prowadzonych przez administrację rządową, ogłoszenia.

4. Wskazanie, że zlecenie realizacji zadań publicznych, powinno obejmować wszystkie koszty z tym związane.

Projekt wychodzi naprzeciw głosom organizacji pozarządowych, które wielokrotnie wskazywały, że prowadzone są przez administrację publiczną otwarte konkursy ofert, w których nie dopuszcza się ponoszenia kosztów administracyjnych. Uzasadnieniem takich praktyk ma być wykraczanie tych kosztów poza merytorykę realizacji zadania, która to tylko i wyłącznie może zostać zlecona.

5. Możliwość oddania nieruchomości bądź ruchomości na rzecz realizacji zadań publicznych.

W projekcie wprowadza się wprost zapis wskazujący, że zlecenie zadania może być powiązane z oddaniem nieruchomości bądź ruchomości na rzecz jego realizacji. Zmianie ulega także art. 35 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, aby kwestie te były rozstrzygnięte jednoznacznie w obu aktach prawnych. Obecnie kwestia ta budzi kontrowersje i występują rozbieżne interpretacje i praktyki w procedurze zlecania realizacji zadań publicznych.

6. Możliwość wprowadzenia rozliczeń kosztów zadania nie tylko poprzez stawki jednostkowe.

Ryczałt, jako sposób rozliczenia kosztów projektu, jest doskonale znany wszystkim podmiotom korzystającym z funduszy UE. Wprowadzają one także alternatywne sposoby rozliczeń kosztów. W projekcie zaproponowano przeniesienie sprawdzonych rozwiązań, używanych także w dużych projektach europejskich, na grunt zlecania zadań publicznych. Pozostawiając obecny system rozliczeń na podstawie stawek jednostkowych otwiera się możliwość wprowadzenia także kwot i stawek ryczałtowych oraz kombinacji tych form, w zależności od grup kosztów. Kwestie te będą sprecyzowane każdorazowo w ogłoszeniu.

7. Precyzyjne wskazanie, że procedury zlecania zadań mogą odbywać się wyłącznie za pośrednictwem elektronicznych generatorów.

Obecnie nieliczne organy administracji publicznej odstępują od konieczności przedstawiania papierowej wersji ofert i prowadzą procedury tylko i wyłącznie za pośrednictwem elektronicznych generatorów ofert. Projekt wskazuje, że organ administracji publicznej może zdefiniować, że procedura zlecenia zadania jest prowadzona tylko i wyłącznie elektronicznie.

Umożliwi to odejście od wielostronicowych druków, podpisywanych fizycznie, powielających oferty składane elektronicznie.

8. Możliwość wprowadzenia w ogłoszeniach ograniczeń dla organizacji biorących udział w konkursie do tych, które mają siedzibę na terenie danego samorządu lub zatrudniają do realizacji zadania co najmniej 50% osób mieszkających na danym terenie.

Projekt przyjmuje zapisy umożliwiające ograniczenie kręgu podmiotów biorący udział w postępowaniach o zlecenie realizacji zadań publicznych. Zapisy takie były dyskutowane i proponowane w ramach ustawy o ekonomii społecznej. Jest to możliwość, z której zlecający będzie mógł skorzystać. Zapis ma służyć wzmocnieniu lokalnego rynku pracy.

9. Wskazanie, że to organ określa w ogłoszeniu daty kwalifikowalności wydatków pochodzących z dotacji.

Obecna praktyka organów administracji publicznej, w zakresie daty kwalifikowalności wydatków z dotacji jest różna. Przeważa opinia o kluczowości dla tego aspektu daty podpisania umowy. Jednocześnie rodzi to problemy, w przypadku opóźnień proceduralnych w podpisaniu umowy, w realizacji zadań stałych, wymagających finansowania nieprzerwanego w skali roku. Projekt otwiera możliwość określenia daty kwalifikowalności wydatków z dotacji w ramach danego roku budżetowego. Rozwiązanie podobne stosowane jest w postępowaniach dotyczących środków z budżetu Unii Europejskiej.

10. Precyzyjna delegacja ustawowa do wydania rozporządzeń zawierających wzory dokumentów.

Z uwagi na wprowadzenie w projekcie osobnych trybów zlecania zadań, które są omówione poniżej, występuje konieczność przebudowania przepisów z delegacją do wydania rozporządzeń.

11. Rozróżnienie ofert wspólnych od ofert partnerskich.

W ramach nowych przepisów regulujących zakres wzorów ofert, umów i sprawozdań w poszczególnych trybach, wprowadza się także rozróżnienie na ofertę wspólną i partnerską. W obecnym systemie znamy oferty wspólne, które to w praktyce oznaczają konieczność podpisania wielostronnej umowy realizacji zadania, z podziałem kwoty dotacji na

poszczególnych oferentów. Projekt utrzymuje tę możliwość, wprowadzając jedną modyfikację dla oferty wspólnej, indywidualną odpowiedzialność realizatorów poszczególnych części zadania.

Jednocześnie projekt wprowadza pojęcie oferty partnerskiej, w której to jest wskazany lider partnerstwa, odpowiadający za całość realizacji zadania oraz zarządzający całością dotacji i rozliczający się z partnerami.

12. Doprecyzowanie roli komisji oceny ofert.

W projekcie precyzyjnie określono zadania komisji oceny ofert. W obecnym stanie prawnym, rola komisji sprowadzona jest do niezobowiązującego zdania doradczego dla organu podejmującego decyzję z rozstrzygnięciem konkursu ofert. Proponuje się precyzyjne wskazanie rolę komisji oraz określenie szczegółowej procedury dla sytuacji w których organ administracji publicznej, ogłaszając wyniki postępowania, postanawia nie zgodzić się w jakiejś części ze wskazaniem komisji. Sytuacje takie, na gruncie proponowanych przepisów, są możliwe, ale wymagają szczegółowego uzasadnienia.

Dodatkowo dokonano rewizji kryteriów oceny ofert, biorąc pod uwagę wieloletnią praktykę i uwagi zgłaszane przez organy stosujące ustawę.

13. Dopuszczenie możliwości wynagradzania osób w komisji oceny ofert i konieczność zwrotu kosztów podróży na posiedzenia.

Wychodząc naprzeciw postulatam samorządów i organizacji pozarządowych projekt dopuszcza możliwość wprowadzenia wynagrodzeń dla osób powoływanych w skład komisji konkursowych. Jednocześnie wskazano, że istnieje konieczność zwrotu kosztów podróży i zapłaty diet za posiedzenia komisji poza miejscem zamieszkania osób wchodzących w ich skład. Rozwiązanie to jest niezwykle istotne z punktu widzenia samorządów wojewódzkich oraz administracji centralnej. Brak takich przepisów uniemożliwiał poniesienie tych kosztów i ograniczał potencjalny krąg osób zasiadających w komisjach.

14. Wskazanie, że dokumentacja związana z postępowaniem i wybrane do realizacji oferty stanowią informację publiczną.

Projekt precyzuje, że dokumentacja dotycząca wybranych do realizacji ofert stanowi informację publiczną. Obecnie występują różne praktyki w tym zakresie i proponowany zapis ma ujednolicić stanowiska w tym zakresie.

15. Precyzyjny zakaz żądania dokumentów będących w posiadaniu administracji.

Nadal organizacje wskazują, że dokumenty, które są w posiadaniu administracji publicznej, są jednocześnie wymagane jako załączniki w konkursach. Proponujemy precyzyjnie wskazać, że sytuacja taka nie powinna mieć miejsca.

16. Dopuszczenie, na ściśle określonych warunkach, możliwości zmian w zawartych umowach realizacji zadania publicznego.

Płace minimalne rosną, inflacja podnosi koszty realizacji zadań, pojawiają się nieprzewidziane sytuacje losowe, których rozwiązanie jest ważne dla zlecających zadanie, jak i jego realizatorów. W obecnym systemie wręcz niemożliwym jest zwaloryzowanie kosztów realizacji zadania, np. w zadaniach wieloletnich. W projekcie, wzorem przepisów stosowanych w zamówieniach publicznych, proponuje się precyzyjne zapisy wychodzące naprzeciw tym potrzebom.

17. Szczegółowe opisanie procedury przekazania do realizacji zadania, które jest wskazane przez trzeci sektor.

W obowiązującej ustawie zawarto mechanizm (art. 12), w ramach którego to organizacja wskazuje, jakie zadanie powinno być realizowane, a administracja publiczna, jeśli ocenia pozytywnie taki wniosek, na jego podstawie ogłasza otwarty konkurs ofert. Projekt proponuje doprecyzowanie przepisów w tym zakresie, przede wszystkim wskazanie kryteriów oceny takich wniosków oraz jednoznaczne wskazanie, że odpowiedź na wniosek jest decyzją administracyjną.

18. Możliwość dysponowania środkami finansowymi z dotacji w ramach całego okresu realizacji zadań wieloletnich oraz dokonania ostatnich płatności do 14 dni od daty zakończenia realizacji zadania.

Obecnie w zadaniach wieloletnich wszystkie oszczędności z danego roku muszą być zwracane na konto podmiotu zlecającego i nie ma możliwości wykorzystania ich w roku następnym. Często są to środki, które z różnych losowych przyczyn nie zostały wydatkowane w danym roku. Bez nich nie jest możliwa właściwa realizacja zadania. Roczność budżetu utrudnia pracę i organizacji realizującej zadanie i podmiotowi zlecającemu. Dodatkowo, terminy płatności danin publicznych wykraczają poza mityczny 31 grudnia. A zdarzają się też sytuacje, że z różnych powodów przelew nie został zrealizowany przed końcem roku. Nowelizacja ustawy

jasno odchodzi od sztywnych rocznych budżetów i wskazuje precyzyjny mechanizm, oparty na szczegółowych zasadach, który pozwoli zaradzić tym sytuacjom. Środki będą mogły pozostać w dyspozycji organizacji realizującej zadania, na ściśle określonych warunkach i pod kontrolą organu zlecającego, przez cały okres realizacji.

Nowe tryby zlecania zadań

Elementem niemal niezmiennym, znanym wszystkim osobom stosującym ustawę, jest otwarty konkurs ofert. Przedstawiany projekt nie wprowadza w jego ramach większych zmian, ani nie narzuca żadnych ograniczeń w stosowaniu tego trybu. Jednocześnie, odpowiadając na postulaty wszystkich stron korzystających z rozwiązań ustawowych, wprowadza nowe tryby zlecania zadań publicznych.

Małe zlecenia

Obecnie funkcjonuje, nienazwany oficjalnie tryb, regulowany art. 19a ustawy. Roboczo funkcjonują nazwy „mały granty” lub „19a”. Po pierwsze, projekt wprowadza nazwę własną „małe zlecenie”. Tryb ten zastępuje „19a” i wprowadza gruntowne zmiany w jego ramach. Po pierwsze, maksymalna kwota jednej oferty to 30 000 zł. Po drugie maksymalna suma środków dla jednego podmiotu w danym roku, z jednego organu administracji to 45 000 zł. Z uwagi na to, że zmiany kwot są znaczące, w stosunku do obecnie obowiązujących, proponujemy, aby jednostki samorządu terytorialnego w swoich programach współpracy mogły ustalać własne, niższe kwoty graniczne. Wzmocni to znaczenie samego programu, który postrzegany jest powszechnie jako jeden dokumentów, które muszą być opracowane, ale nie budzą emocji i zainteresowania. Zachowany zostaje jednocześnie próg wydatkowania maksymalnie 20% sumy wszystkich środków dotacyjnych w tym trybie. Proponujemy jednocześnie rezygnację z określenia ustawowego maksymalnej długości zadania czyli 90 dni.

W samej procedurze starania się o dotację w tym trybie, precyzyjnie zostało zapisane, co dzieje się z ofertą w 3, znanych z praktyki, przypadkach: organ administracji ma środki i przedkładana oferta jest poprawna i może być dofinansowana, organ administracji nie jest zainteresowany ofertą bądź nie ma środków oraz trzecia sytuacja, gdy organ administracji ma środki, oferta jest ciekawa, ale wymaga poprawek. Obecne rozwiązanie, w ogóle nie dostrzega tych trzech sytuacji i zarówno organizacje jak i administracja tworzą „protezy prawne” funkcjonujące na marginesie ustawy. Propozycja jasno wskazuje, co w maksymalnie

7 dni roboczych administracja może zrobić z ofertą: stwierdzić brak możliwości realizacji, wystąpić z propozycją modyfikacji oferty lub sporządzić ocenę oferty i poinformować organizację o chęci zawarcia umowy na jej realizację. Projekt pomoże obu stronom poruszać się w tych sytuacjach.

Ostatnią zaproponowaną zmianą w przypadku małych zleceń, jest odejście od publikowania ofert. Obecnie oferty, które spotkały się z pozytywną oceną i mają być dofinansowane, są publikowane i oczekuje się na uwagi do nich. Z opinii wszystkich stron tego procesu, wyłania się jednoznacznie obraz obecnego rozwiązania, które jest fikcją, procedurą dla samej procedury, w praktyce nic nie zmieniającego w realizacji zadania. W związku z powyższym, oszczędzając czas i likwidując przepis, który nie spełnił zakładanych celów, proponujemy aby następowała publikacja umowy, oferty oraz treści jej oceny, po zawarciu umowy.

Tryb negocjacyjny

Całkowitą nowością w ustawie jest propozycja trybu negocjacyjnego. Zapewne wiele osób zna z różnych konkursów dwustopniowe postępowania. W ich ramach, w pierwszym kroku organizacje składają ogólny opis projektu i na tej podstawie komisja wybiera najlepsze pomysły do negocjacji. W wyniku negocjacji organizacje składają pełne oferty, spośród których wybierane są zwycięskie. Tryb ten będzie zapewne stosowany np. do zlecania zadań co do których wiadomo, że jest niewielu potencjalnych wykonawców, wymagających specjalistycznego zaplecza, np. z zakresu pomocy społecznej. Jednocześnie może być to atrakcyjny tryb do zlecania zadań innowacyjnych i poszukiwania organizacji, które chcą się podjąć całkowicie nowych przedsięwzięć.

Partnerstwo publiczno-społeczne

Kolejną nowością w ustawie jest partnerstwo publiczno-społeczne. Wychodząc z doświadczeń partnerstw publiczno-prywatnych oraz odpowiadając na postulaty trzeciego sektora i administracji publicznej, został szczegółowo opisany sposób wspólnej realizacji zadania publicznego. Ideą tego trybu jest dopuszczenie sytuacji, w których to administracja wspólnie ze stroną społeczną wypracowuje szczegółową koncepcję realizacji zadania, a następnie dzieląc się zadaniami, finansami i odpowiedzialnością przystępuje do jego wspólnej realizacji. W pierwszym kroku postępowania w tym trybie organ administracji publicznej ocenia zgłoszenia trzeciego sektora. Spośród zgłoszeń wybiera najlepsze i podpisuje umowę na wspólne wypracowanie szczegółów zadania. Aby zabezpieczyć interes

obu stron, umowa może przewidywać dotację dla strony pozarządowej na prowadzenie prac koncepcyjnych. Musimy zauważyć, że prace te mogą być intensywne, a zazwyczaj trzeci sektor nie dysponuje personelem poza już realizowanymi projektami, także działania organizacji byłyby wolontariatem na rzecz administracji. Pojawia się też pytanie, co w sytuacji braku ostatecznego porozumienia co do kształtu zadania i jego realizacji? Kto jest właścicielem praw do wypracowanej koncepcji? Czy administracja, np. w innym trybie może zlecić takie zadanie? Wprowadzenie pierwszej umowy, z możliwością dotacji dla trzeciego sektora, powinno zabezpieczać obie strony. Jak widać, tryb ten przewiduje zawarcie dwóch umów. Drugą jest umowa ostateczna na partnerską realizację zadania. Warto też wspomnieć, że po zawarciu tej umowy, jej szczegóły są publikowane, aby zachować element jawności wydatkowania środków publicznych.

Regranting

Podobnie jak otwarty konkurs ofert, tryb ten jest już znany wszystkim stosującym ustawę. Jego celem jest wybór operatora, który przekaże środki do bezpośrednich realizatorów mniejszych zadań. Sama procedura wyboru prowadzona jest w trybie konkursowym lub negocjacyjnym. Elementem dodatkowym, w stosunku do tych dwóch postępowań, jest rozszerzenie treści oferty o część, w której organizacje prezentują szczegółowy sposób prowadzenia regrantingu. Oczywiście, w związku ze zmianą w ofercie, pociągnie to za sobą zmiany w umowach oraz sprawozdaniu. Postanowiliśmy wyszczególnić regranting jako osobny tryb, aby uwypuklić tę formę zlecania zadań publicznych i być może w ten sposób zachęcić administrację do częstszego jej stosowania.

Podsumowanie

Czytając propozycję zmian ustawowych należy mieć świadomość, że jest to efekt kompromisu kilkudziesięciu osób z różnych środowisk. Bardzo trudno jest pogodzić bardzo różne interesy i punkty widzenia. Pracując nad zaprezentowanymi przepisami, szukano kompromisu pomiędzy stanowiskami szerokiej grupy osób reprezentujących małe i duże organizacje pozarządowe, różne szczeble samorządu o różnych doświadczeniach współpracy oraz instytucje szczebla centralnego współpracujące z trzecim sektorem. Efekt finalny jest kompromisem pomiędzy potrzebami wszystkich tych grup osób. Po raz pierwszy powstała propozycja kompleksowych zmian, przygotowana w porozumieniu z przedstawicielkami i przedstawicielami władz centralnych.

Proponowane zmiany nie powodują skutków finansowych dla żadnej ze stron. Ich celem jest uelastycznienie procesu zlecania zadań oraz wdrożenie najlepszych praktyk z prawa polskiego, które od lat są stosowane w zamówieniach publicznych lub też w procedurach związanych z realizacją projektów finansowanych ze środków UE.