REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU

RP.63.17.2025

Gdańsk, dnia 8 kwietnia 2025 r.

Pani
Anita Galant
Wójt Gminy Smętowo Graniczne
ul. Dworcowa 10
83-230 Smętowo Graniczne

Szanowna Pani Wójt,

wnioskiem z dnia 25 marca 2025 r., doręczonym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w tożsamej dacie, zwróciła się Pani z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie problematyki związanej z dopuszczalnością realizowania współpracy z organizacjami pozarządowymi (zlecenie realizacji zadania publicznego) w trybie zakupu usług społecznych, na podstawie regulaminu udzielania zamówień publicznych poniżej 130.000 złotych, w kontekście przedstawionego w niniejszym wniosku stanu faktycznego.

Odnosząc się do treści ww. wniosku oraz sformułowanych w nim pytań, w ocenie tut. Izby, we wstępie zasadnym pozostaje odwołanie się do treści art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1491 z późn. zm.), zwanej dalej zamiennie *ustawą*. Przepis ten, na zasadzie katalogu otwartego, określa dopuszczalne **formy** współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego, zwanymi dalej zamiennie *podmiotami pożytku publicznego*. Do powyższych form współpracy zalicza się w szczególności:

1) *zlecanie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie* (art. 5 ust. 2 pkt 1);
2) *wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności* (art. 5 ust. 2 pkt 2);
3) *konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji* (art. 5 ust. 2 pkt 3);
4) *konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego* (art. 5 ust. 2 pkt 4);
5) *tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej* (art. 5 ust. 2 pkt 5);
6) *umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie* (art. 5 ust. 2 pkt 6);

7) *umowa partnerska określona w art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2024 r. poz. 324 i 862), porozumienie albo umowa o partnerstwie określone w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818) i porozumienie albo umowa o partnerstwie określonych w art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz.U. poz. 1079)* (art. 5 ust. 2 pkt 7).

Jak już powyżej wspominano, katalog, o którym mowa art. 5 ust. 2 ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, ma charakter otwarty. Powyższe oznacza, że ustawodawca nie ograniczył jednostek samorządu terytorialnego w zakresie form współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami pożytku publicznego, umożliwiając organom stanowiącym określenie w uchwale podjętej na podstawie art. 5a *ustawy*, innych form współdziałania.

Wyjaśnić również należy, że podjęcie współpracy pomiędzy organem administracji publicznej oraz z ww. podmiotami z reguły nie wymaga zachowania specjalnej procedury. **Niemniej jednak w przypadku niektórych form współpracy** (np. w przypadku zlecania realizacji zadań publicznych, konsultacji aktów prawa miejscowego, konsultacji i tworzenia programów współpracy, powoływania rad działalności pożytku publicznego, a także w przypadku umowy o wykonywanie inicjatywy lokalnej) **prawodawca przewidział obowiązek zachowania określonej procedury.**

W szczególności odrębny tryb postępowania został ustalony dla formy współpracy, o której mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1 *ustawy*, tj. dla zlecania realizacji zadań publicznych.

Stosownie do treści art. 11 ust. 2 *ustawy* wspieranie oraz powierzanie realizacji zadań publicznych odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert albo w trybach określonych w art. 11a – 11c lub art. 19a *ustawy*.

Otwarty konkurs ofert, o którym mowa w ww. przepisie, ma na celu wyłonienie oferentów, którzy będą realizowali określone zadania publiczne. Przekazanie przez organ administracji publicznej w drodze umowy zadań publicznych wiąże się ze zobowiązaniem do przekazania na realizację tych zadań określonej kwoty pieniężnej, stanowiącej dotację celową w rozumieniu ustawy z ustawy z 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).

Jak wynika z treści wyżej powołanego przepisu przeprowadzenie otwartego konkursu ofert nie jest jedynym trybem wspierania i powierzenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym lub podmiotom pożytku publicznego. Przepisy komentowanej ustawy ściśle określają również przypadki, kiedy pominięcie otwartego konkursu jest dopuszczalne, tj.:

1. w razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej (art. 11a *ustawy*);
2. gdy jest to niezbędne ze względu na: ochronę życia lub zdrowia ludzkiego lub ważny interes społeczny, lub ważny interes publiczny (art. 11b *ustawy*);
3. gdy zadanie publiczne mieści się w zakresie ochrony ludności i ratownictwa (11c *ustawy*).

Ustawodawca nakazał w takich przypadkach odpowiednie stosowanie określonych przepisów ustawy *o finansach publicznych*, w tym jej art. 151, który reguluje kwestię udzielania dotacji celowych dla organizacji pozarządowych.

W dalszej kolejności wskazać należy, że **powołany w treści niniejszego wniosku przepis art. 19a *ustawy*** jest kolejnym przepisem umożliwiającym zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom pożytku publicznego realizacji zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert. Przepis ten wprowadza tryb uproszczony w procesie zlecania zadań o charakterze publicznym (tzw. tryb małych zleceń, małych dotacji).

Warto zwrócić uwagę, że tryb ten jest stosowany na wniosek organizacji pozarządowych lub podmiotów pożytku publicznego, a nie na wniosek organu administracji publicznej, jak to ma miejsce w pozostałych przypadkach.

Stosownie do treści art. 19a *ustawy* dopuszczalność zastosowania ww. trybu jest uzależniona od spełnienia następujących warunków:

1. wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10 000 zł (ust. 1 pkt 1),
2. zadanie publiczne powinno być zrealizowane w okresie nie dłużnym niż 90 dni (ust. 1 pkt 2),
3. łączna kwota środków finansowych przekazanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego tej samej organizacji pozarządowej lub temu samemu podmiotowi pożytku publicznego w tym trybie, w danym roku kalendarzowym, nie może przekroczyć 20 000 zł (ust.6),
4. wysokość środków finansowych przyznanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego na realizację zadań w tym trybie nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań przez organizacje pozarządowe lub podmioty pożytku publicznego (ust. 7).

Jak powyżej wskazano, inicjatorem realizacji zadania publicznego w trybie tzw. małych dotacji powinna być organizacja pozarządowa lub podmiot pożytku publicznego.

W takim przypadku organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w pierwszej kolejności dokonuje oceny celowości realizacji zadania w tym trybie. Dla oceny celowości zlecenia realizacji zadania w takim przypadku punktem odniesienia powinien być wykaz zadań publicznych zawarty w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Wyżej powołany przepis art. 19a *ustawy* określa również termin, w którym organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego winien dokonać oceny celowości realizacji zadania publicznego (7 dni roboczych). Jeżeli ww. organ dojdzie do wniosku, że realizacja zadania ww. trybie jest celowa, stosownie do treści art. 19a ust. 3 *ustawy*, w terminie nie dłuższym niż 7 dni roboczych od dnia wpływu oferty, powinien zamieścić ofertę w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu jednostki samorządu terytorialnego w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń oraz na stronie internetowej organu jednostki samorządu terytorialnego.

Każdy (w określonym przez ustawodawcę terminie) może zgłosić uwagi dotyczące oferty (art. 19a ust. 4 *ustawy*).

Po upływie 7 – dniowego terminu, o którym mowa w ust. 4, oraz po rozpatrzeniu uwag, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zawiera umowę o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego (art. 19a ust. 5 *ustawy*).

Zaznaczyć w tym miejscu także należy, że przepisy *ustawy* określają wzór oferty oraz sprawozdania z realizacji zadania publicznego (art 19 ust. 7b i ust. 7c *ustawy*). W *ustawie* zastrzeżono również, że umowa zawarta w uproszczonym trybie ofert powinna odpowiadać wymogom określonym w 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. z 2018 r. poz. 2057).

Korelacja wyżej powołanych przepisów ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* prowadzi zatem do wniosku, że zlecenie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym lub podmiotom pożytku publicznego następuje w ściśle określonych trybach. Ustawodawca nie przyznał jednostkom samorządu terytorialnego w tym zakresie dowolności.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zlecanie realizacji zadań publicznych nie może być traktowane jako instytucja zamówień publicznych. W szczególności zwraca się uwagę na odmienny zakres przedmiotowy oraz podmiotowy obu ww. trybów. Zaakcentować również należy, że zamówienia publiczne nie są ograniczone wyłącznie do sfery zadań publicznych. Odrębny jest również sposób realizacji przyjętych zobowiązań. W przypadku zlecenia zadań publicznych wykonuje się je wyłącznie w trybie działalności pożytku publicznego, nie jest natomiast dopuszczalna realizacja tych zadań w ramach działalności gospodarczej. Zamówienia publiczne wskazują z kolei na taką możliwość. W obu ww. instytucjach odmienna jest także forma finansowania powierzonych zadań. W przypadku zlecenia zadań publicznych finansowanie następuje w formie dotacji. Natomiast w przypadku zamówień publicznych realizacja zadania ma miejsce w zamian za wynagrodzenie w znaczeniu cywilnoprawnym (tak: Staszczyk Piotr, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Komentarz, WKP 2022, stan prawny: 1 stycznia 2022 r., *Lex*).

Jak już powyżej wspomniano, przepis art. 11 ust. 2 komentowanej *ustawy* odnosi się wyłącznie **do jednej z form współpracy** administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami pożytku publicznego, jaką jest zlecanie realizacji zadań publicznych (art. 5 ust. 2 pkt 1 *ustawy*). Z treści przedmiotowego wniosku wynika natomiast, że w uchwale określającej program współpracy z organizacjami pozarządowymi taka właśnie forma współpracy została przewidziana (w treści pisma nie wymieniono innej formy współpracy). Stosownie z kolei do treści art. 16 ust. 1 ustawy *organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybach, o których mowa w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisów niniejszej ustawy, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania* ***dotacji*** *na realizację zadania.*

Jak już powyżej wskazano, ustawodawca wprost określił tryby oraz sposób finansowania formy współpracy, o której mowa art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

Wyżej powołane przepisy *ustawy* nie przewidują kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego do określania, uściślania, rozwijania czy zmieniania przesłanek stosowania trybów określonych przepisami *ustawy*, czy też określenia odrębnych sposobów finansowania wspierania i powierzenia realizacji zadań publicznych. Wprowadzanie w danej jednostce samorządu terytorialnego wewnętrznych regulacji, które pozostawałyby w sprzeczności z przepisami ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,* należy uznać zatem za prawnie wadliwe. Przepisy *ustawy* nie przewidują z kolei finansowania wspierania i powierzenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym lub podmiotom określonym w art. 3 ust. 3 *ustawy* w formie zakupu usług społecznych w oparciu o regulamin udzielania zamówień publicznych poniżej 130 000 zł. Stosowanie regulacji wewnętrznych, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, nie jest jednak wyłączone w przypadku innych form współpracy, o ile zostały przewidziane w uchwale podjętej na podstawie art. 5a ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* oraz nie pozostają w sprzeczności z przepisami ustawowymi. Uzupełniająco wskazuję, że badanie powyższych uchwał leży w zakresie kompetencji nadzorczych wojewody [art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)].

Jednocześnie pragnę podkreślić, że wyjaśnienia udzielane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku powinny zostać potraktowane wyłącznie jako stanowisko tut. Izby, które nie jest wiążące zarówno dla wnioskującego o udzielenie wyjaśnienia w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych, jak i również dla organów rozstrzygających w indywidualnych sprawach. Regionalne izby obrachunkowe nie posiadają bowiem uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa, lecz jedynie do ogólnej interpretacji przepisów związanych z funkcjonowaniem finansów publicznych.

Z poważaniem

Luiza Budner – Iwanicka
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:
1) członkowie Kolegium w/m,
2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja:
Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.