

Wstęp

Zbieżność celów państwa i organizacji społecznych ma długą i złożoną historię. Odkąd państwo istnieje, na jego przeciwległym biegunie znajdują się zrzeszenia obywateli. W średniowieczu były to cechy i gildie kupieckie, a w czasach późniejszych rozmaite fundacje rodzinne i szkoły o niepublicznym charakterze.

Dopiero jednak na przełomie XIX i XX wieku rola i znaczenie organizacji społecznych w realizacji zadań państwowych zyskały wyższą pozycję. Dostrzeżono wtedy, jak dużą wartość dla państwa może mieć samoorganizacja obywateli i to nie tylko dla gospodarki, ale również dla polityki. To właśnie członkowie stowarzyszeń byli prześladowani przez zaborców, a brak własnych organów państwowych w przypadku Polski i dyskusje o relacji między narodem a państwem w całej Europie sprawiły, że w XIX wieku nastąpił rozwój organizacji non profit i dobroczynności.

Po odrodzeniu państwa polskiego uregulowano szczegółowo zasady funkcjonowania stowarzyszeń i fundacji. Zakładano wtedy, że mogą one wspierać osoby fizyczne albo edukację, nie przypuszczano jednak, że w jakikolwiek sposób zastąpią one organy państwa czy wspólnot samorządowych.

Po drugiej wojnie światowej nastąpiła odwrotna tendencja. Po pierwsze, zlikwidowano samorząd terytorialny, po drugie, zakazano działalności stowarzyszeniom i zrzeszeniom obywateli, aby dopiero na początku lat 80. powrócić do idei szerszego stowarzyszania się, scentralizowanego i poddanego kontroli władz. W tym samym czasie zezwolono również na zakładanie fundacji, pod szczególnymi warunkami. Organizacje pozarządowe miały wtedy status organizacji wyższej użyteczności publicznej, to znaczy realizowały zadania o publicznym charakterze, uznane przez państwo za ważne. Zarówno jednak wybór zadań, jak i dobór realizujących je podmiotów nie był przypadkowy. Organizacje poddane były kontroli administracyjnej, a państwo je wspierało i doto- wało. Następowo to jednak nie na podstawie kryteriów konkurencyjności czy efektywności, lecz z uwagi na ich prawomysłowość polityczną i ogólnokrajowy charakter.

Nie zmienia to faktu, że już wówczas ujawnił się deficyt państwa w realizacji niektórych zadań publicznych i zasadne okazało się zaangażowanie do ich realizacji podmiotów spoza sektora publicznego.

Po przemianach ustrojowych z 1989 r. jedną z pierwszych nowelizacji dokonanych przez demokratyczny Sejm RP była nowelizacja ustawy o fundacjach oraz uchwalenie nowej ustawy – Prawo o stowarzyszeniach.

Zmianie tej nie towarzyszyła jednak zmiana ustawy – Prawo budżetowe i aż do uchwalenia ustawy z 1998 r. o finansach publicznych organizacje pozarządowe otrzymywały jedynie wsparcie od niektórych dysponentów części budżetu państwa na podstawie przepisów szczególnych. Dopiero ustawa o finansach publicznych z 1998 r. wprowadziła możliwość pełnego dotowania organizacji

non profit z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W tym samym czasie, wobec zapisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i nieratyfikowanej przez RP Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, w doktrynie zaczęto stawiać pytania o rolę i znaczenie organizacji pozarządowych w realizacji zadań państwa i samorządu terytorialnego. Jedni przedstawiciele nauki akcentowali, że organizacje są tylko zleceniobiorcami zadań publicznych, podczas gdy inni odnosili do organizacji pozarządowych zasadę subsydiarności. Wywodzili z niej, że po zmianie przepisów organizacje te stały się nowym rodzajem administracji publicznej, funkcjonującej równolegle, w relacji współpracy, wobec dotychczasowych podmiotów administracyjnych. Wątpliwości te nasiliły się po uchwaleniu ustawy z 24.4.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, gdzie w art. 5 wprost sformułowano obowiązek współpracy administracji z organizacjami non profit. Niektórzy przedstawiciele nauki twierdzili, że ustawa ta usankcjonowała jedynie to, co już było faktem, gdyż nowa administracja trzeciego sektora już istniała i funkcjonowała. Dodatkowo powołanie departamentu pożytku publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej utwierdziło wiele osób w przekonaniu, że oprócz takich szczególnych form administracji, jak samorządowe kolegia odwoławcze czy regionalne izby obrachunkowe, pojawił się kolejny podmiot administracji podobny do samorządów zawodowych, tzn. sektor non profit.

Stosowanie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wiąże się z wieloma trudnościami, w obliczu których część organizacji pozarządowych zadaje sobie pytanie, czy warto pozyskiwać dotacje z tytułu pożytku publicznego, skoro jest taka biurokracja i tyle nieporozumień. W związku z tym przygotowaliśmy dla Państwa praktyczny przewodnik po niuansach tej ustawy, w którym udzielamy porad zarówno dla JST – jak prawidłowo udzielać dotacji organizacjom pozarządowym oraz je rozliczać, jak i dla organizacji pozarządowych – jak skutecznie wziąć udział w procedurze dotacyjnej.

Wyjaśniamy w nim zagadnienia związane z procedurami konkursowymi, pracą komisji konkursowej i jej aspektami działania (wybór najkorzystniejszej oferty, odwołania, unieważnienia konkursów ofert i ogłaszanie ich wyników), zawarciem umowy na realizację zadania publicznego i rozliczeniem środków publicznych.

Poprzez lekturę poszczególnych rozdziałów tej książki dowiedzą się Państwo również, jak wydawać decyzje o zwrocie dotacji i skutecznie dochodzić tego zwrotu oraz jak i kiedy przenosić odpowiedzialność na osoby trzecie.

W książce uwzględniamy ponadto problematykę odpowiedzialności karnej, karnoskarbowej oraz odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związanej z nieprawidłowościami w wykorzystaniu, wydatkowaniu i rozliczaniu dotacji. Wyjaśniamy w niej również, jak prawidłowo stosować tryby szczególne wynikające zarówno z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jak i z trybów odrębnych. Wszystkie zagadnienia opatrzone komentarzami i przykładowymi wzorami.

Publikacja zawiera pytania najczęściej stawiane przez praktyków, wraz z odpowiedziami, oraz przegląd najbardziej interesującego orzecznictwa dotyczącego zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym.

Oddajemy tę publikację w Państwa ręce z nadzieją, że praktyczne rady i wskazówki będą mogły zostać wykorzystane w codziennej współpracy jednostek samorządu z administracją trzeciego sektora.

Jarosław Kotowski