



dr Dawid Sześciło
Zakład Nauki Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski
dawid.szescilo@uw.edu.pl

EKSPERTYZA

na temat wybranych aspektów stosowania regrantingu przy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

(opracowano na zlecenie Centrum Inicjatyw Obywatelskich w Słupsku)

Celem niniejszego opracowania, przygotowanego na zlecenie Centrum Inicjatyw Obywatelskich w Słupsku, jest przedstawienie niektórych zagadnień związanych ze stosowaniem szczególnego mechanizmu współpracy między samorządami i organizacjami pozarządowymi, zwanego regrantowaniem. Ekspertyza składa się z części wprowadzającej, przedstawiającej podstawowe aspekty regulacji regrantingu oraz odpowiedzi na pytania zadane przez Zlecedniodawcę.

* * *





1. REGULACJA PRAWNA REGRANTINGU

Regranting trudno uznać za odrębny, samodzielny instrument koprodukcji usług publicznych. Jest to raczej formuła stosowania mechanizmu wspierania (także powierzania) realizacji zadań publicznych przez organizację pozarządową. Zasluguje ona jednak na osobne omówienie, ponieważ charakteryzuje się zwiększonym zakresem odpowiedzialności, a zarazem autonomii po stronie NGO współpracującego z administracją. Regranting jest narzędziem wywodzącym się z praktyki trzeciego sektora, stosowanym zwłaszcza przez duże organizacje filantropijne. Jedna z nich definiuje regranting jako „przekazanie organizacji pełniącej rolę pośrednika funduszy do zarządzania i rozdysponowania na mniejsze granty” [Oak Foundation 2011: s. 3]. Chodzi zatem o przekazanie „dotacji na dotację”. Podmiot dysponujący znacznymi funduszami z rozmaitych przyczyn nie zamierza bezpośrednio angażować w dystrybucję posiadanych środków, ale decyduje się to zadanie powierzyć innej organizacji, zwanej operatorem grantu.

Operator - w ramach ogólnie wytyczonego celu i reguł - określa szczegółowe zasady podziału dużego grantu oraz zarządza nim, rozdzielając środki na ostatecznych beneficjentów. Z punktu widzenia głównego darczyńcy jest to rozwiązanie o tyle korzystne, że zwalnia go z prowadzenia procesów i procedur administracyjnych związanych z dystrybucją środków i bieżącą kontrolą ich wykorzystania [Schimanek 2014: s. 10]. Regranting może być rozwiązaniem korzystnym nie tylko z technicznego punktu widzenia. Powinien zwiększać efektywność wykorzystania funduszy, zgodnie z założeniem, że operator lepiej zna problemy i uwarunkowania w obszarze, do którego główny darczyńca adresuje swoje wsparcie.

Obszerna nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 2010 r. wprowadziła w art. 16 ust. 7 rozwiązanie, które jest





powszechnie postrzegane jako przeszczepienie formuły regrantingu do relacji administracji z sektorem pozarządowym [Grotkowski 2011: s. 14; Arczewska 2012: s. 3; Sześciło 2013: s. 72-73; Schimanek 2014: s. 18]. Przepis ten przewiduje, że organizacja pozarządowa która na podstawie umowy z organem administracji realizuje zadanie publiczne (w formie wspierania lub powierzenia) może zlecić realizację tego zadanie innym organizacjom. Rozwiązanie to traktowane jest na zasadzie wyjątku od zasady, że: „Zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego (...)” (art. 16 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie). Wyłonienie przez operatora organizacji wykonujących zadanie na jego zlecenie musi się odbyć w procedurze zapewniającej jawność i uczciwą konkurencję. Ustawa nie zawiera innych przepisów precyzujących zasady stosowania regrantingu. Rozporządzenie określające wzór oferty składanej przez organizacje w konkursach na realizację zadania publicznego wymaga jedynie, by poinformować organizatora konkursu o zamiarze skorzystania z regrantingu. Nie wskazano, jak szczegółowa ma być ta informacja.

Lakoniczna regulacja ustawowa być może zwiększa elastyczność przy stosowaniu regrantingu, ale też powoduje wiele znaków zapytania i wątpliwości. Nie jest jasne, przykładowo, czy regranting możliwy jest do stosowania bez ograniczeń, tj. w każdym przypadku powierzenia lub wsparcia, o ile organizacja, która zawarła umowę z samorządem uzna to za właściwe, a organizator konkursu pozbawiony jest możliwości ograniczenia tego uprawnienia, np. poprzez wprowadzenie do warunków realizacji zadania zakazu wykorzystania regrantingu.

Wydaje się, że nawet jeśli rozporządzenie w sprawie wzoru oferty wymaga poinformowania organizatora o zamiarze zastosowania regrantingu, wymóg ten, zawarty w akcie podstawowym, nie może prowadzić do ograniczenia uprawnienia organizacji płynącego bezpośrednio z ustawy





[Sześciło 2014]. Innymi słowy, regranting może zastosować każda organizacja, która zawarła umowę na realizację zadania publicznego z organem administracji, również wtedy, gdy nie poinformował o takim zamiarze organu na etapie składania oferty. Jest także niedopuszczalne, by organizator konkursu zamykał organizacjom pozarządowym możliwość korzystania z regrantingu czy też traktował zamiar zastosowania tego narzędzia jako element dyskwalifikujący ofertę. Ustawodawca, świadomie bądź przez niedbalstwo, przyjął bardzo otwartą i odważną formułę, która dopuszcza regranting na formalnie nieograniczoną skalę. Czy w takiej sytuacji zasada wyrażona w art. 16 ust. 4 ustawy pozbawiona jest znaczenia normatywnego? Przyjmuję, że znajdzie ona zastosowanie jako zabezpieczenie przed fikcyjnym przyjęciem przez organizację zadania publicznego do realizacji tylko po to, aby następnie odstąpić je innemu podmiotowi, który z różnych przyczyn nie mógł lub nie chciał ubiegać się o zlecenie od organu administracji. Zakaz sformułowany w przywołanym przepisie czyni zatem nielegalnym przeniesienie całości zadania na inny podmiot przez organizację, która zawarła umowę z organem administracji. Wydaje się to jedyne istotne ustawowe ograniczenie stosowania regrantingu.

Ewentualne ograniczenia zastosowania regrantingu mogą natomiast wynikać ze specyfiki zadania. Trudno będzie znaleźć przestrzeń dla regrantingu przy niewielkich projektach obejmujących jednostkowe zadanie publiczne, np. organizacja koncertu czy imprezy sportowej. Brakuje w ich przypadku zarówno środków, jak i zadań, które można by rozdysponować na kilka podmiotów. W rezultacie zatem samorząd może wpływać na to, czy regranting zostanie zastosowany poprzez odpowiednie profilowanie zadań publicznych przekazywanych do realizacji organizacjom pozarządowym. Samorząd może niejako zobligować do wdrożenia regrantingu poprzez, przykładowo, ogłoszenie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego w postaci „działalności na rzecz organizacji pozarządowych” (art. 4 ust. 1 pkt 33 ustawy o działalności pożytku publicznego i



wolontariacie). Zadanie to może zostać sprecyzowane jako prowadzenie przez wyłonioną w otwartym konkursie ofert organizację funduszu grantowego dla innych organizacji w określonych sferach zadań publicznych (będzie o tym mowa szerzej w dalszej części opracowania).

Pewne wątpliwości dotyczą wymogów ciążących na operatorze przy wyborze wykonawców zadania (grantobiorców). Pozytywnie oceniam powstrzymanie się od narzucenia operatorom zuniformizowanej, sztywnej procedury wyłaniania grantobiorców. Zarazem stawia to przed organizacjami pełniącymi rolę operatorów pytanie o to, jaka procedura czyni zadość wymogom jawności i uczciwej konkurencji. Z pewnością może to być procedura wzorowana na otwartym konkursie ofert, w ramach którego wyłoniony został sam operator. Ustawowych wymogów nie spełni natomiast skierowanie przez operatora zapytanie ofertowe wysłane do jednego czy kilku potencjalnych wykonawców [Sześciło, Kudłacz i Chomątowska 2014]. Zabezpieczeniu jawności służyć może zwłaszcza publikacja ogłoszenia o konkursie na grantobiorców na stronie internetowej operatora i w innych mediach. Jakkolwiek dla wielu organizacji jest to zaskoczeniem, nie budzi sporu, że organizacja pozarządowa realizująca zadanie publiczne zobowiązana jest do prowadzenia strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (por. art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 782). Tam w pierwszej kolejności powinny pojawić się informacje o naborze grantobiorców.

Wymóg uczciwej konkurencji będzie spełniony, o ile konkurs organizowany przez operatora będzie otwarty dla wszystkich organizacji pozarządowych. Należy unikać konkursów zamkniętych, adresowanych wyłącznie do organizacji o określonym profilu czy legitymujących się określonym stażem działalności. Charakter wykluczający i naruszający zasady uczciwej konkurencji będzie miało również wymóg posiadania przez oferenta siedziby na terenie gminy czy powiatu, gdzie projekt ma być



realizowany. Kryteria oceny ofert muszą być jednolite dla wszystkich oferentów i znane od momentu ogłoszenia naboru. Należy także zapewnić odpowiedni czas na zgłaszanie ofert. Pożądanym rozwiązaniem jest także udostępnienie wstępnej wersji umowy, która będzie zawierana z wyłonionymi w konkursie grantobiorcami. Zdecydowanie sugeruję opracowanie autorskiej procedury (regulaminu) wyboru grantobiorców przez operatora. Procedura otwartego konkursu ofert czy też np. procedury przewidziane w Prawie zamówień publicznych mogą posłużyć jako źródło inspiracji, ale warto pokusić się o opracowanie schematu, który będzie dostosowany do specyfiki zadania publicznego.

Można także zastosować procedury zaczerpnięte z Kodeksu cywilnego:

- aukcję lub przetarg - przepisy k.c. wymagają, by w przypadku wyłaniania kontrahenta w drodze aukcji lub przetargu, organizator opublikował ogłoszenie o przetargu lub aukcji, w którym określa się czas, miejsce, przedmiot oraz warunki aukcji albo przetargu albo wskazać sposób udostępnienia tych warunków. Przepisy k.c. precyzują również zasady związania ofertą złożoną w trakcie aukcji lub przetargu, a także przesłanki unieważnienia umowy zawartej w tym trybie;
- negocjacje – zgodnie z art. 72 k.c. jeżeli strony prowadzą negocjacje w celu zawarcia oznaczonej umowy, umowa zostaje zawarta, gdy strony dojdą do porozumienia co do wszystkich jej postanowień, które były przedmiotem negocjacji. Operator może przedstawić uczestnikom negocjacji (oferentom) bardziej szczegółowe zasady ich prowadzenia, zapewniając przy tym warunki uczciwej konkurencji między wszystkimi uczestnikami.



W lipcu 2014 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opublikowało rekomendacje dotyczące stosowania poszczególnych instrumentów współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. W dokumencie tym znajdują się również wytyczne dotyczące regrantingu. Według MPiPS minimalny wzorzec zastosowania regrantingu powinien uwzględniać następujące zasady:

- „istotne jest, aby organ zlecający zadanie z wykorzystaniem regrantingu czynił zadość zasadzie jawności, co w praktyce oznacza nie tylko zachowanie przez organ ustawowych procedur zlecenia zadań publicznych, ale także wybór przez organizację, będącą stroną umowy z organem, odpowiednio transparentnego (zapewniającego jawność i uczciwą konkurencję) sposobu wyboru organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, niebędących stronami umowy z organem administracji publicznej;
- należy zachęcać jednostki samorządu terytorialnego do wypracowania optymalnego schematu udzielania i rozliczania dotacji przekazywanej w trybie tzw. regrantingu, który można by nie tylko powielać w kolejnych latach jego stosowania, ale także stawiać za przykład innym samorządom;
- przed zastosowaniem przedmiotowego trybu organ powinien w pierwszej kolejności ustalić, czy na terenie jego właściwości funkcjonuje doświadczona, silna, dysponująca wykwalifikowaną, profesjonalną kadrą organizacja, która jest w stanie podjąć się pełnienia funkcji operatora;
- organ powinien być zawsze gotowy do udzielenia pomocy i wsparcia ewentualnym grantobiorcom” [Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2014: s. 12-13].



Rekomendacje MPiPS zachowują duży stopień ogólności i trudno je uznać za rozwiewające wszelkie wątpliwości wynikające z ustawowej regulacji regrantingu. Nie zmienia to faktu, że proponowane przez Ministerstwo wytyczne pozostają trafne i mogą przynajmniej częściowo przyczynić się do upowszechnienia stosowania tego narzędzia.





2. ODPOWIEDZI NA PYTANIA I ZAGADNIENIA EKSPERTYZY

Zagadnienia włączone do zakresu ekspertyzy można zestawić w cztery obszary tematyczne, które zostaną omówione poniżej:

(1) Formy stosowania regrantingu

(2) Możliwość połączenia regrantingu z inicjatywą lokalną, w szczególności poprzez przejęcie przez operatora roli, którą organy administracji samorządowej pełnią w ramach inicjatywy lokalnej. W ramach tego zagadnienia szczególne znaczenie ma kwestia dopuszczalności współpracy z nieformalnymi grupami mieszkańców.

(3) Pożądane zmiany regulacji dotyczącej regrantingu, które mogłyby się przyczynić do upowszechnienia tego instrumentu współpracy.



Formy i schematy stosowania regrantingu

Regranting w obecnym modelu ustawowym jest uregulowany w sposób lakoniczny, a przez to pozostawia szeroki zakres swobody stronom przedsięwzięć realizowanych w tej formule. Punktem wyjścia w każdym przypadku jest otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego przez organizację pozarządową w formie powierzenia lub wspierania. Regranting jest zatem dopuszczalny jako rozwinięcie obu ustawowych form kontraktowania realizacji zadań publicznych na rzecz NGO. Należy przy tym pamiętać, że **otwarty konkurs ofert nie jest konkursem na operatora regrantingu, lecz pozostaje konkursem na realizację zadania publicznego**. Regranting jest wyłącznie instrumentem, który może zastosować wyłoniona w konkursie organizacja, a nie celem samym w sobie. Jak już wspomniałem wyżej, samorząd organizujący konkurs nie może wyłączyć ustawowego uprawnienia organizacji do zastosowania regrantingu. Może jednak ograniczyć możliwość jego zastosowania poprzez sprofilowanie zadania publicznego tak, aby nie pozostawić organizacji możliwości rozdzielenia tego zadania na kilka samodzielnych zadań, które można by przekazać do realizacji innym podmiotom.

Możliwe jest jednak także wypracowanie przez samorząd takich reguł konkursu, które będą wyraźnie sugerowały czy wręcz narzucały zastosowanie regrantingu. Przykładowo, samorząd może zorganizować konkurs na realizację zadania publicznego w postaci wspierania organizacji pozarządowych. Precyzując rodzaj zadania publicznego samorząd może wskazać, że obejmuje ono organizację konkursu dla organizacji pozarządowych na projekty z zakresu różnych dziedzin zadań publicznych. W ten sposób samorząd może de facto zobligować organizację, która wygrała otwarty konkurs ofert do stosowania regrantingu. Takie rozwiązanie zostało



zastosowane m.in. przez gminę Biłgoraj w 2013 r. Zadanie publiczne opisano w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert w sposób następujący:

„Organizacja w oparciu o art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie gminnego otwartego konkursu ofert dla lokalnych organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, wspierającego finansowo, organizacyjnie i szkoleniowo opracowanie oraz wdrożenie przez te organizacje i podmioty najlepszych projektów przedsięwzięć o charakterze publicznym, w tym w zakresie kultury i turystyki.”

*[źródło: Schimanek T. (2014), Wzory dokumentów,
http://mechanizmywspolpracy.pl/download/Mechanizmy_Wzory%20dokumentow.pdf]*

Mniej jednoznaczna formą zapewnienia realizacji zadania publicznego z wykorzystaniem regrantingu to skonstruowanie przez samorząd zadania publicznego w taki sposób, by dało się z niego wyodrębnić co najmniej kilka „podzadań”, jednak bez wyraźnego wskazania przy opisie rodzaju zadania, że organizacja powinna zastosować mechanizm przewidziany w art. 16 ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Chodzi zatem o zadania publiczne o możliwie kompleksowym zakresie, relatywnie dużym budżecie i dłuższym okresie realizacji. Przykładowo, samorząd może powierzyć organizacji realizację zadania publicznego w postaci ogólnie określonego prowadzenia działalności kulturalnej (w ramach umowy rocznej lub wieloletniej), przeznaczyć na ten cel środki wystarczające do prowadzenia wszechstronnych i rozległych działań i nadać organizacji w ten sposób status alternatywnego czy wręcz



konkurencyjnego wobec samorządowych instytucji kultury lokalnego centrum działań kulturalnych.

Reasumując ten wątek, ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie pozwala samorządowi nakazywać czy zakazywać stosowania regrantingu przez organizację pozarządową wyłonioną w otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego w formie powierzenia lub wspierania. Obowiązkiem organizacji składających ofertę w konkursie jest jedynie poinformowanie organizatora o ewentualnym zamiarze skorzystania z regrantingu, choć brak takiej informacji w ofercie w mojej ocenie nie wyłącza możliwości zastosowania regrantingu na etapie realizacji zadania. Jest to bowiem ustawowe uprawnienie organizacji, które nie może być ograniczane ustaleniami z organem administracji. Samorząd może natomiast ułatwić albo utrudnić zastosowanie regrantingu poprzez odpowiednią konstrukcję zadania publicznego kontraktowanego do realizacji przez organizację pozarządową.

W sytuacji, gdy zapadnie już decyzja o zastosowaniu regrantingu pojawia się pytanie o szczegółowe zasady współpracy między operatorem a grantobiorcami. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie zawiera istotnych wytycznych regulujących relacje na linii operator – grantobiorcy. Mowa jest wyłącznie o zleceniu przez operatora realizacji zadania publicznego grantobiorcy. Wynika z tego, że nie można uznać za formę regrantingu zlecenia podmiotowi zewnętrznemu świadczenia określonej usługi czy wykonania robót budowlanych. Przedmiotem współpracy między operatorem i grantobiorcą powinna być realizacja zadania publicznego, które wcześniej zostało operatorowi zleczone do realizacji przez organ administracji publicznej.

Współpraca ta musi zatem prowadzić do zaspokojenia konkretnych potrzeb wspólnoty lokalnej i powinna prowadzić do powierzenia grantobiorcy odpowiedzialności nie tyle za wykonanie konkretnej, jednostkowej usługi na rzecz operatora, ale za realizację kompleksowego





przedsięwzięcia nastawionego na rezultat w postaci zaspokojenia potrzeb zbiorowych. Nie będzie formą regrantingu zlecenie przez operatora zapewnienia nagłośnienia czy cateringu na koncercie organizowanym przez operatora. Jest to bowiem typowa działalność usługowa i pomocnicza względem realizacji zadania publicznego. Należy przyjąć, że skoro ustawodawca w art. 16 ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie wprowadził szczególną formę podzlecenia realizacji pewnych czynności przez organizację wyłonioną w otwartym konkursie ofert, to jest to forma wyraźnie odmienna od typowego podwykonawstwa, które było dopuszczalne już wcześniej.

Zlecenie realizacji określonego zadania (czy raczej podzadania) przez operatora grantobiorcom wybranym w procedurze zapewniającej jawność i uczciwą konkurencję powinno się dokonać w oparciu o umowę zawartą na piśmie. Ustawa wprowadziła nie wymaga wprost zawarcia takiej umowy, ale jest oczywiste, że zawarcie takiej umowy leży w interesie zarówno operatora, jak i grantobiorców. Skoro ustawa posługuje się w odniesieniu do regrantingu pojęciem zlecenia, można sądzić, że podstawową formą umowy między operatorem a grantobiorcą będzie cywilnoprawna umowa zlecenia. Stoję jednak na stanowisku, że w pełni dopuszczalne jest zawieranie umów cywilnoprawnych również innego typu, np. umowy o dzieło. Nie ma również formalnych przeszkód, by współpracę oprzeć na umowie, która nie jest stypizowana w Kodeksie cywilnym, ale została skonstruowana w oparciu o cywilnoprawną zasadę swobody umów.





Z punktu widzenia ochrony interesów operatora (ale także grantobiorcy) umowa powinna zawierać w szczególności postanowienia określające:

- szczegółowy opis zadania publicznego powierzonego do realizacji grantobiorcy;
- wysokość i zasady przekazywania wynagrodzenia z tytułu realizacji zadania;
- harmonogram realizacji zadania;
- zasady rozliczania, sprawozdawczości i kontroli realizacji zadania przez operatora;
- zobowiązanie grantobiorcy do przekazania operatorowi dokumentacji z realizacji zadania niezbędnej operatorowi do prawidłowego rozliczenia z organem administracji.

Operator przekazuje grantobiorcy środki finansowe na realizację zadania publicznego w formie cywilnoprawnego wynagrodzenia. Nie jest to zatem w sensie formalnym przekazanie dalej dotacji otrzymanej przez operatora od organu administracji publicznej, choć oczywiście wynagrodzenie grantobiorcy będzie pochodziło z dotacji. Nie ma przeszkód, by wynagrodzenie pokrywało tylko część kosztów realizacji zadania określonego w umowie między operatorem i grantobiorcy. Innymi słowy, grantobiorca może również wnieść wkład własny do projektu.

Z perspektywy grantobiorcy środki otrzymane od operatora stanowią przychód podlegający opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych (CIT). Istnieje jednak możliwość skorzystania ze zwolnienia, o ile celem statutowym grantobiorcy jest „działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, w tym również polegająca na kształceniu studentów, kulturalna, w zakresie kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska, wspierania inicjatyw społecznych na rzecz budowy dróg i sieci





telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrzenia wsi w wodę, dobroczynności, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów oraz kultu religijnego – w części przeznaczonych na te cele” (art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych). Ze zwolnienia bez względu na obszar prowadzonej działalności mogą skorzystać tylko organizacje pożytku publicznego.

Sytuacja podatkowa grantobiorcy odbiega zatem od sytuacji operatora. Środki otrzymane przez operatora od organu administracji publicznej w postaci dotacji poddane są bowiem generalnemu wyłączeniu z opodatkowania CIT na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 47 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.



Połączenie regrantingu z inicjatywą lokalną

Wprowadzona do u.d.p.w. w 2010 r. inicjatywa lokalna jest narzędziem tyleż niepozornym, co z punktu widzenia idei koprodukcji usług publicznych wręcz rewolucyjnym. To jedna z nielicznych w polskim systemie zarządzania publicznego zinstytucjonalizowanych form współzarządzania i koprodukcji usług publicznych przez administrację publiczną i samych obywateli jako odbiorców tych usług. Inicjatywa lokalna została zdefiniowana jako „forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej” (art. 2 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie).

Sama definicja nie oddaje jeszcze istoty inicjatywy, ponieważ współpraca i współdziałanie jest elementem wielu innych instrumentów wykorzystywanych w relacjach administracji publicznej z obywatelami, nie wyłączając choćby kontraktowania świadczenia usług publicznych na rzecz organizacji pozarządowych. Cechy szczególne inicjatywy lokalnej wskazują już jednak przepisy określające procedurę realizacji przedsięwzięć w tej formule. Inicjatywa lokalna polega na realizacji zadania publicznego. Zarazem nie wszystkie zadania publiczne mogą być przedmiotem inicjatywy. Może ona dotyczyć bowiem wyłącznie enumeratywnie wyliczonych typów zadań wybranych z katalogu zadań publicznych zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie:

- wspomagania rozwoju wspólnot i społeczności lokalnych, zwłaszcza poprzez budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego;
- działalności charytatywnej;





- podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- promocji i organizacji wolontariatu;
- edukacji, oświaty i wychowania;
- kultury fizycznej i turystyki;
- ochrony przyrody;
- bezpieczeństwa publicznego.

Inicjatywa może zostać uruchomiona wyłącznie na wniosek mieszkańców. Wola realizacji zadania w tej formule nie może pochodzić od samych władz samorządowych. Zastrzec przy tym należy, że wnioskodawcą mogą być mieszkańcy lub organizacje pozarządowe działające w ich imieniu (lub szczególnego typu organizacje pozarządowe wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie). Ustawa nie wskazuje minimalnej liczby mieszkańców, którzy mogą wystąpić z wnioskiem, choć posłużenie się liczbą mnogą wskazuje, że konieczne jest złożenie wniosku przez co najmniej dwie osoby. Podkreślmy jednocześnie, że choć inicjatywa lokalna została uregulowana w ustawie dedykowanej „trzeciemu sektorowi”, to ten akurat instrument adresowany jest w pierwszej kolejności do osób niezrzeszonych w organizacjach pozarządowych. Nawet jeśli organizacjom przyznano uprawnienie do składania wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej, mogą to czynić niejako w imieniu mieszkańców. Grupa inicjatywna poprzez złożenie wniosku również nie uzyskuje statusu organizacji pozarządowej, pozostając grupą indywidualnych osób działających we wspólnym celu.



Sposób rozstrzygnięcia wniosków podlega przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego o wnioskach. Oznacza to w szczególności, że wniosek powinien być załatwiony bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a wnioskodawca powinien zostać zawiadomiony o sposobie jego rozstrzygnięcia. Wnioskodawca niezadowolony z rozstrzygnięcia może złożyć skargę do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego. Na tym kończą się jego możliwości prawne kwestionowania odpowiedzi na wniosek, w szczególności zaś nie przysługuje mu sądowa droga zaskarżenia rozstrzygnięcia.

Konsekwencją odesłania do przepisów KPA w sprawie wniosków jest także brak możliwości uregulowania w uchwale organu stanowiącego samorządu wzoru wniosku czy określenia zasad ich przyjmowania, np. terminów. Rada gminy (rada powiatu, sejmik województwa) nie może narzucić wiążącego formularza wniosku, przy czym nie ma przeszkód by jednak przykładowy wniosek do uchwały załączyć. Nie można jednak uzależniać załatwienia wniosku od jego wniesienia z wykorzystaniem tego wzoru. Nie można ponadto odstąpić od przyjmowania i załatwiania wniosków w trybie ciągłym, wyznaczając terminy, w których wniosek mogą być składane.

Pozytywne rozpatrzenie wniosku prowadzi do podpisania umowy między samorządem a grupą mieszkańców o wykonanie inicjatywy lokalnej. To specyficzny rodzaj umowy cywilnoprawnej, który nie mieści się wśród typów umów uregulowanych w Kodeksie cywilnym. Nie jest to zatem ani umowa o dzieło ani umowa zlecenia, lecz umowa, której treść strony mogą kształtować zgodnie z zasadą swobody umów przy uwzględnieniu elementów wymaganych przez przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Inaczej niż w przypadku typowego kontraktowania usług publicznych na rzecz organizacji pozarządowych, odstąpiono od określenia w rozporządzeniu choćby ramowego wzoru umowy na realizację inicjatywę lokalną.





Najważniejszym składnikiem umowy jest określenie jej przedmiotu, czyli wskazanie konkretnych zadań i czynności, które powinny zostać wykonane w ramach inicjatywy lokalnej wraz z harmonogramem i kosztorysem. Kolejnym elementem niezbędnym jest zobowiązanie wnioskodawcy do wniesienia wkładu do projektu w postaci świadczenia pracy społecznej, świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. Odpowiada temu zobowiązanie samorządu do realizacji zadania w określony sposób. Samorząd może również zobowiązać się do przekazania wnioskodawcy rzeczy koniecznych do wykonania inicjatywy lokalnej, np. sprzętu. Nie może natomiast zaangażować się w realizację inicjatywy poprzez przekazanie wnioskodawcom wsparcia finansowego w formie dotacji, jak to się dzieje w procedurze kontraktowania zadań publicznych. W ramach inicjatywy lokalnej nie występują przepływy finansowe między wnioskodawcą a samorządem. Umowa powinna obejmować kwestię rozliczeń po zakończeniu realizacji projektu, a także zasady odpowiedzialności za ewentualne zniszczenia czy uszczuplenia przekazanych przez samorząd rzeczy. Niedopuszczalne jest zawieranie umów na czas nieokreślony.

O połączeniu regrantingu z inicjatywą lokalną można by mówić w sytuacji, gdy operator przejmuje rolę organu administracji publicznej realizującego inicjatywę lokalną z mieszkańcami zebranymi w grupie inicjatywnej. Rolą operatora byłoby w takim modelu:

- przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o realizację przedsięwzięć w trybie inicjatywy lokalnej;
- określanie szczegółowych kryteriów i trybu oceny wniosków;
- realizacja przedsięwzięć wspólnie z mieszkańcami na podstawie zawieranych z nimi umów na realizację inicjatywy.

Treść art. 16 ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie stwarza zasadniczą barierę dla połączenia regrantingu z



inicjatywą lokalną. Regranting w formule opisanej w tym przepisie polegać może bowiem wyłącznie na współpracy operatora z innymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹. Do organizacji pozarządowych ustawa zalicza również „jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną”. Są to tzw. ułomne osoby prawne. Zalicza się do nich zwłaszcza spółki osobowe oraz stowarzyszenia zwykłe, czyli stowarzyszenia nieposiadające osobowości prawnej, tworzone przez co najmniej trzy osoby i podlega zgłoszeniu do ewidencji prowadzonej przez starostę (prezydenta miasta w mieście na prawach powiatu). Stowarzyszenie zwykłe musi posiadać regulamin określający zasady jego funkcjonowania. Jedynym źródłem finansowania stowarzyszenia są składki członkowskie. Stowarzyszenie zwykłe nie może pozyskiwać innego rodzaju przychodów, w tym nie może otrzymywać dotacji. Brak zdolności do czynności prawnych powoduje, że nie może ono także zaciągać zobowiązań we własnym imieniu.

Czy oznacza to, że stowarzyszenie zwykłe nie może zawrzeć umowy na realizację zadania publicznego z organem administracji publicznej? Wydaje się, że formalnie istnieje taka możliwość, jednak zobowiązania wynikające z umowy zawartej przez stowarzyszenie zwykłe będą obciążały

¹ 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
3) spółdzielnie socjalne;
4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857, z późn. zm.), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.





osobiście członków tego stowarzyszenia, którzy działali w jego imieniu przy zawieraniu umowy. Również dotacja na realizację zadania publicznego na podstawie tej umowy może trafić wyłącznie bezpośrednio do osób fizycznych zawierających umowę. Sytuacja stowarzyszenia zwykłego jest zatem analogiczna do np. spółki cywilnej, z tym jednak zastrzeżeniem, że przepisy dotyczące stowarzyszenia zwykłego nie regulują równie szczegółowo chociażby kwestii odpowiedzialności jego członków. W przypadku spółki cywilnej Kodeks cywilny przesądza o solidarnej odpowiedzialności wspólników. W efekcie trudno jest znaleźć w praktyce współpracy JST z NGO przykłady przedsięwzięć z udziałem stowarzyszeń zwykłych.

Jeżeli nawet przyjmujemy, że operator może przekazać realizację zadania publicznego stowarzyszeniu zwykłemu, to wciąż trudno tu mówić o zastosowaniu inicjatywy lokalnej połączonej z regrantingiem. Istotą inicjatywy lokalnej jest bowiem współpraca z nieformalną grupą mieszkańców działających we wspólnym interesie. Grupa inicjatywna nie musi przybierać nawet tak ograniczonej formy organizacyjnej jak stowarzyszenie zwykłe. Nie musi opracowywać regulaminu czy nawet jakiegokolwiek porozumienia określającego zasady współpracy przy realizacji danego zadania. Nie jest to oczywiście zabronione, by członkowie grupy inicjatywnej spisali – na zasadzie cywilnoprawnej swobody umów – reguły swojej współpracy i podziału obowiązków przy realizacji inicjatywy lokalnej, np. wartość wkładów finansowych, rodzaj wkładu rzeczowego czy zakres pracy społecznej.

Tymczasem, ustawa nie dopuszcza zastosowania mechanizmu regrantingu przewidzianego w art. 16 ust. 7 do wsparcia realizacji zadania publicznego przez mieszkańców działających w nieformalnej grupie inicjatywnej. Muszą oni, chcąc zastosować mechanizm zbliżony do inicjatywy lokalnej, zawiązać przynajmniej stowarzyszenie zwykłe, zgłosić je do starosty wraz z przygotowanym regulaminem. Dodatkowym, choć raczej mało istotnym obostrzeniem jest fakt, że o ile do zawiązania grupy inicjatywnej



wystarczą dwie osoby („mieszkańcy”), to stowarzyszenie zwykłe musi sobie liczyć co najmniej trzech członków.

Jakkolwiek inicjatywa lokalna nie może zostać bezpośrednio połączona z regrantingiem, tak jak został zdefiniowany i uregulowany w art. 16 ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, należy jednak przeanalizować inne możliwości jej zastosowania przez organizację pozarządową realizującą zadanie publiczne na zlecenie organu administracji publicznej. Pojawia się pytanie, czy organizacja ta może np. ogłosić konkurs na projekty adresowane do grup nieformalnych czy nawet indywidualnych osób na realizację określonych działań mieszczących się w zleconym tej organizacji zadaniu publicznym. Dopuszczalność takiego mechanizmu, odpowiadającego w istocie celem i treścią inicjatywie lokalnej należy przeanalizować szczególnie pod kątem zgodności z przywoływanym już art. 16 ust. 4 ustawy, który stanowi, że: „Zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego (...)”.

Prima facie przepis ten uniemożliwia zastosowanie opisanego mechanizmu, blokując możliwość „dzielenia się zadaniem publicznym” przez organizację, która otrzymała zlecenie od organu administracji. Stawiam jednak tezę, że takie rozwiązanie będzie jednak dopuszczalne pod warunkiem odpowiedniego sformułowania przez organ administracji warunków otwartego konkursu ofert. Określając, zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, rodzaj zadania oraz warunki jego realizacji, organ administracji powinien wyraźnie wskazać, że wykonanie zadania może polegać również na zorganizowaniu konkursu na inicjatywy mieszkańców mieszczące się w ramach realizacji określonego zadania publicznego, np. kultury, oświaty czy „działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych”.

W ramach takiego mechanizmu organizacja, która wygrała otwarty konkurs ofert może w istocie przejąć rolę, którą samorząd pełni w ramach





inicjatywy lokalnej. Dysponowałyby przy tym szerszym zakresem swobody niż samorząd prowadzący przedsięwzięcia w ramach inicjatywy lokalnej. Nie wiązałyby by jej, przykładowo, przepisy KPA dotyczące wniosków, a zatem mogłaby organizować cykliczne konkursy na inicjatywy, wiążąco określać wzory wniosków i terminy ich rozpatrywania. Jedynym istotnym ograniczeniem ciążącym na organizacji pełniącej rolę „operatora inicjatywy lokalnej” byłyby postanowienia umowy łączącej go z samorządem oraz wymogi związane z rozliczaniem przekazanych mu środków.

Zważywszy, że inicjatywa lokalna powinna być otwarta na pomysły płynące przede wszystkim ze strony samych mieszkańców, a nie realizację odgórnie narzuconych przedsięwzięć, należy oczekiwać, że samorząd tylko w ogólny sposób wskaże, jakiego typu projektu powinny być wspierane przez organizację pełniącą rolę „operatora inicjatywy lokalnej”. Istnieje oczywiście ryzyko, że organizacja ta nie będzie w stanie zebrać wystarczającej liczby inicjatyw, aby zrealizować w pełni zadanie zlecone przez organ administracji. Wówczas powinna ona być gotowa do samodzielnej realizacji zadania.



Pożądanee zmiany regulacji regrantingu

Ustawowa formuła regrantingu jest bardzo oszczędna, co wynikać może z wprowadzenia tego rozwiązania w końcowej fazie prac nad dużą nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ograniczona regulacja może oznaczać więcej elastyczności dla podmiotów korzystających z tego mechanizmu. Równie dobrze może jednak przyczynić się do powstawania wątpliwości i niejasności, które zniechęcają do stosowania tego instrumentu współpracy. Podstawowe problemy, które w mojej ocenie przyczyniają się do słabego wciąż upowszechnienia regrantingu i wymagają interwencji ustawodawcy są następujące:

(1) Niejasność co do zakresu stosowania regrantingu – czy można zabronić jego wykorzystania?

Należy rozwiązać wątpliwość, czy organ administracji zlecający realizację zadania publicznego może wyłączyć możliwość zastosowania regrantingu przez organizację, która wygrała otwarty konkurs ofert. Należy również określić konsekwencje prawne sytuacji, w której organizacja zastosuje regranting, mimo że w ofercie na realizację zadania publicznego nie zadeklarowała takiego zamiaru. W mojej ocenie, należy zapewnić organizacjom jak najszerszy zakres swobody i elastyczności przy stosowaniu regrantingu. Zmiany ustawowe powinny prowadzić do zabezpieczenia organizacji przed próbami ograniczania ich ustawowego uprawnienia do stosowania regrantingu. Nie zmienia to faktu, że organizatorzy otwartych konkursów ofert powinni zachować prawo do profilowania zadań publicznych poddanych kontraktowaniu na rzecz NGO w taki sposób, by zastosowanie regrantingu stymulować albo utrudniać.





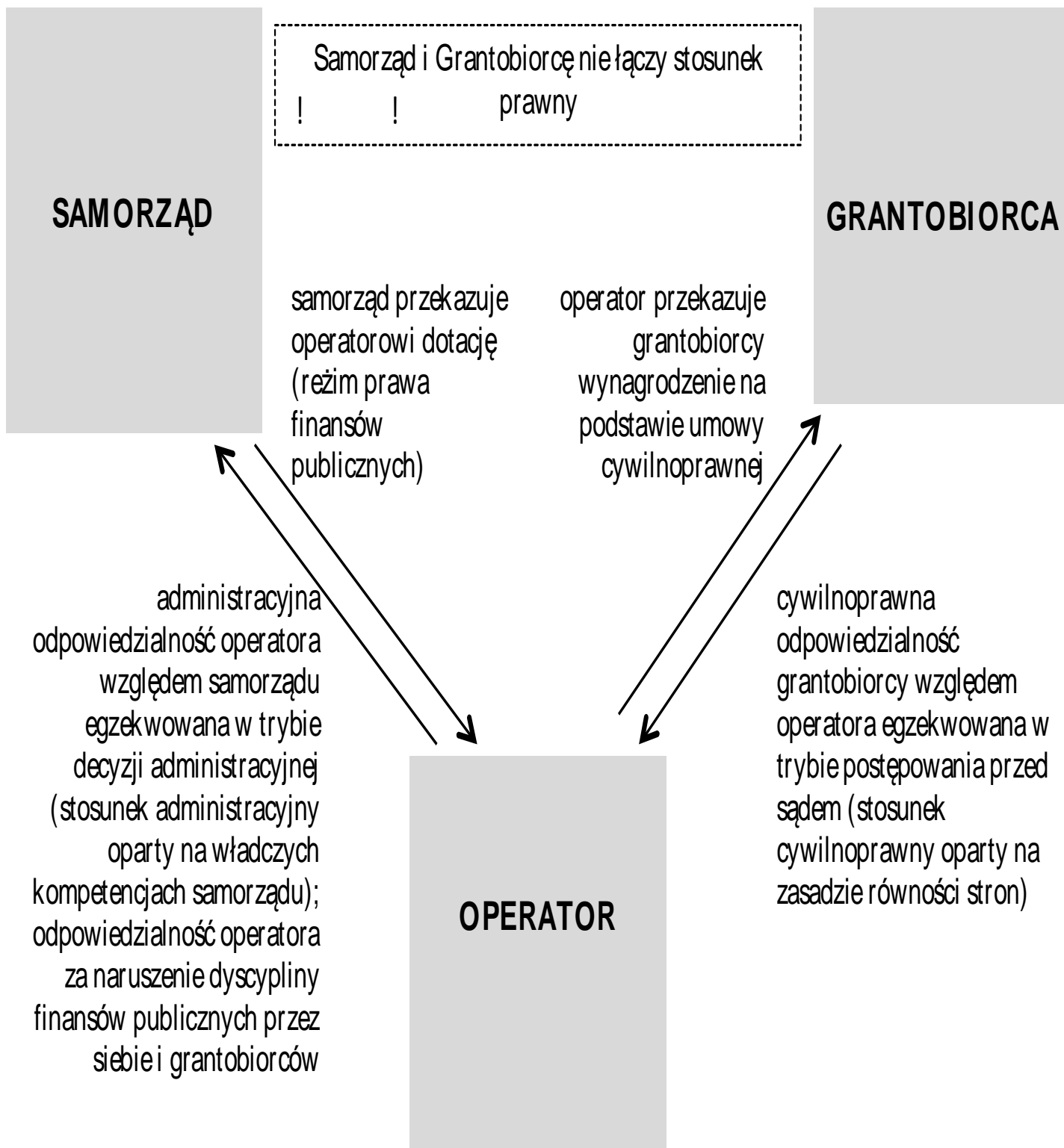
(2) Regranting a podwykonawstwo

Należy doprowadzić do bardziej przejrzystego rozgraniczenia regrantingu i typowego podwykonawstwa czy też działalności usługowej na rzecz organizacji realizującej zadanie publiczne. Należy doprecyzować, że mechanizm regrantingu powinien polegać na powierzeniu grantobiorcy przeprowadzeniu kompleksowych działań służących realizacji określonych potrzeb zbiorowych. Nie mieści się w pojęciu regrantingu wykonanie jednorazowej usługi, roboty budowlanej czy dostawy towaru, lecz dostarczenie określonego rezultatu w postaci realizacji zadania publicznego.

(3) Pozycja operatora i ryzyko z tym związane

Jako chyba najpoważniejszą barierę upowszechniania regrantingu można potraktować ryzyko prawnofinansowe, które wiąże się z przyjęciem roli operatora. Otrzymuje on od samorządu środki finansowe w postaci dotacji, podobnie jak w innych przypadkach powierzenia czy wspierania realizacji zadań publicznych. Fundusze przekazywane przez niego dalej, do grantobiorców tracą status dotacji. Stanowią wynagrodzenie za wykonanie czynności przewidzianych w cywilnoprawnej umowie zawartej z grantobiorcą. Ta transformacja prawnego charakteru środków w drodze do ostatecznego grantobiorcy może wywołać dla operatora konsekwencje zarysowane na schemacie umieszczonym na stronie kolejnej.





Dotacja jako instrument prawa finansów publicznych podlega specjalnym regułom nie tylko w zakresie przyznawania i rozliczania, ale także kontroli wykorzystania i odpowiedzialności za nieprawidłowości w tym zakresie. Przyjmując dotację operator wchodzi do reżimu prawa budżetowego, w którym:

- dotacja wykorzystana niezgodnie z warunkami umowy dotacyjnej podlega zwrotowi na podstawie decyzji organu administracji, a nie wyroku sądu cywilnego;
- nieprawidłowości w zakresie wydatkowania i rozliczania dotacji skutkują odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wśród sankcji przewidzianych w ustawie z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r., nr 14, poz. 114 z późn. zm.) znajduje się m.in. kara pieniężna, a także zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres od roku do pięciu lat.

Relacje między operatorem a grantobiorcą mają już natomiast charakter wyłącznie cywilnoprawny. Niezależnie od typu umowy zawartej między nimi (np. umowa o dzieło czy umowa zlecenia), grantobiorca nie podlega odpowiedzialności administracyjnej opartej na przepisach prawa finansów publicznych. Odpowiedzialność ta nie podąża wraz z przekazaniem środków i zadań przez operatora. Operator w pełni odpowiada przed samorządem za działania grantobiorców. Nie istnieje możliwość umownego „transferowania” tej odpowiedzialności na grantobiorcę.

W tej sytuacji zasadne jest pytanie, czy racjonalnie działająca organizacja pozarządowa – podejmująca decyzje strategiczne na podstawie wszechstronnej analizy ryzyka (szczególnie prawnego) – podejmie się roli operatora, która zakładałaby ponoszenie odpowiedzialność za działania

podwykonawców [Sześciło 2014]. Problem wymaga rozwiązania, jak sądzę, subtelnej korekty ustawowej wprowadzającej instytucję subdotacji zmieniającej charakter środków przekazywanych przez operatora w taki sposób, by grantobiorca również podlegał odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie należy przy tym eliminować odpowiedzialności samego operatora, szczególnie w zakresie, w jakim nie dopełnił on obowiązku zapewnienia właściwego nadzoru nad działaniami grantobiorcy. Niezależnie od tej koncepcji, już teraz samorządy powinny oferować operatorom wsparcie w zarządzaniu relacjami z grantobiorcami. Obejmować to powinno uświadamianie operatorom ryzyka dotacyjnego, doradztwo przy konstruowaniu umów z grantobiorcami oraz elastyczność w zarządzaniu całym projektem, w tym gotowość do modyfikowania treści umowy z operatorem, gdy np. zaistnieją problemy z realizacją projektu wywołane opóźnieniami po stronie grantobiorców. Nie należy zatem zwalniać operatorów z odpowiedzialności za działania grantobiorców, to ryzyko jest immanentną cechą regrantingu. Warto jednak nieco zniuansować podział ryzyka w kierunku wzmacniającym pozycję operatora.

(4) Połączenie regrantingu z inicjatywą lokalną

W niniejszej analizie wskazałem, że możliwe jest zastosowanie mechanizmu zbliżonego do inicjatywy lokalnej przez organizację pozarządową, która realizuje zadania na zlecenie organu samorządowego. Warunkiem zastosowania tego rozwiązania jest jednak odpowiednie sformułowanie przez samorząd ogłoszenia w sprawie otwartego konkursu ofert, który prowadzi do wyłonienia organizacji pełniącej później rolę swoistego „operatora inicjatywy lokalnej”.

Wydaje się jednak, że pożądane byłoby poszerzenie możliwości stosowania inicjatywy lokalnej poprzez umożliwienie operatorom regrantingu działającym na zasadach art. 16 ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie zlecenia wykonywania określonych





części zadania publicznego (czy podzadań) również grupom mieszkańców działających poza sformalizowanymi organizacjami. Alternatywnie można zmodyfikować przepisy o inicjatywie lokalnej tak, by umożliwić organom administracji samorządowej powierzanie organizacjom pozarządowym roli „operatora inicjatywy lokalnej” wraz z przekazaniem dotacji na ten cel. To rozwiązanie wymagałoby jednak dużo dalej idącej interwencji ustawodawczej.

(5) Opodatkowanie grantobiorców

Środki przekazywane grantobiorcom przez operatora powinny podlegać zwolnieniu od podatku dochodowego od osób prawnych na takich samych zasadach, jak dotacja otrzymana przez operatora od organu administracji publicznej.

* * *





BIBLIOGRAFIA:

1. Arczewska M. (2012), Raport z badania potrzeb i możliwości regrantingu w ramach projektu „Regranting jako sposób zwiększania zakresu, skali i efektywności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w gminie i powiecie”, online: http://regranting.filantropia.org.pl/wp-content/uploads/2013/03/Regranting_raport_z_badan.pdf [dostęp: 1.07.2014].
2. Grotkowski M. (2011), Trzeci sektor w Polsce - rola i zagrożenia płynące z wypełniania funkcji i zadań administracji publicznej, online: http://www.fsap.pl/documents/publications/Trzeci_sektor.pdf, [dostęp: 28.07.2014].
3. Klon/Jawor (2013), Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2012, Warszawa.
4. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2014), Rekomendacje Ministra Pracy i Polityki Społecznej w zakresie współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych z wykorzystaniem instrumentów finansowych, online: http://mechanizmywspolpracy.pl/download/Mechanizmy_Rekomendacje_MPiPS.pdf [dostęp: 28.07.2014].
5. Oak Foundation (2011), Guidelines for Re-Granting, online: <http://www.oakfnd.org/sites/default/files/regranting%20guidelines.pdf> [dostęp: 28.07.2014].
6. Schimanek T. (2014), Podręcznik regrantingu, czyli jak wdrażać mechanizm regrantingu w samorządach gminnych i powiatowych, Warszawa.
7. Sześciło D. (2013), Analiza prawna wykonalności Modelu Kontraktowania Usług Społecznych (MKUS), w: Dadel M. (red.),





Model Kontraktowania Usług Społecznych. Jak zlecać zadania publiczne organizacjom pozarządowym. Część I: Wprowadzenie do modelu, Słupsk.

8. Sześciło D. (2014), Regranting przy powierzaniu realizacji zadań publicznych organizacji pozarządowej – pułapki prawne, Trzeci Sektor, 31.
9. Sześciło D., Kudłacz M. i Chomątowska M. (2014), Instytucjonalno-finansowe uwarunkowania współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi, Kraków.

