



MINISTER  
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Podsekretarz Stanu  
Paweł Orłowski

DZF.IX.8620.39.2015.MMaj.1  
NK: M3667 /15

Urząd Marszałkowski Województwa  
warmińskiego-wielkopolskiego w Olsztynie  
KANCELARIA OGÓLNA

Wpłynęło  
dnia 04.05.2015  
Nr 00874/15  
podpis .....

Warszawa, 2015-04-28

p. E. Mierczyński  
4.05.2015

Wojewódzkie Rady Działalności Pożytku  
Publicznego

*Janina Pawlak*

w związku opinią prawną prof. Huberta Izdebskiego w przedmiocie podstaw prawnych wymogu żądania od organizacji pozarządowych wniesienia wkładu własnego przy realizacji projektów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego opracowaną na zamówienie Sieci SPLOT, na którą powołują się m.in. Wojewódzkie Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz rady organizacji pozarządowych, w załączeniu przekazują stanowisko Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MliR) w przedmiocie sprawy.

Pragnę zapewnić, że MliR w ramach realizowanych działań bierze pod uwagę opinię organizacji pozarządowych a dokumenty programowe, które są przygotowywane przez MliR, podlegają procesowi konsultacji społecznych. Takie konsultacje zostały również przeprowadzone na etapie tworzenia dokumentu *Założenia dla instytucji zarządzających dotyczących oceny potencjału i doświadczenia projektodawców oraz źródeł współfinansowania krajowego dla środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach programów operacyjnych 2014-2020*. W ubiegłym roku dokument ten był szeroko konsultowany zarówno z Instytucjami Zarządzającymi, organizacjami pozarządowymi jak i Radą Działalności Pożytku Publicznego (RDPP).

Jak zostało wskazane w ww. *Założeniach*, doświadczenia wynikające z realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) prowadzą do wniosku, że obowiązek wniesienia przez beneficjentów wkładu własnego przyczyniał się do zapewnienia trwałości udzielonego wsparcia i większej odpowiedzialności za prawidłową realizację celów projektu. Tworząc więc założenia dla finansowania programów operacyjnych współfinansowanych z EFS w okresie 2014-2020, zwiększono znaczenie potencjału społecznego projektodawcy/partnerów oraz ich partycypacji w budżecie projektu. W opinii MliR, przyczyni się to do zwiększenia trwałości efektów w poszczególnych obszarach interwencji EFS.

Ponadto, pragnę podkreślić, że zgodnie z zasadą dodatkowości obowiązującą w polityce spójności Unii Europejskiej, środki EFS uzupełniają podstawowe finansowanie zadań w danym obszarze; nie mogą zaś służyć zastępowaniu interwencji ze środków krajowych. W opinii MliR, partycypacja organizacji pozarządowych w finansowaniu projektów EFS zapewni lepszą efektywność realizowanych działań i wzmocni potencjał samych organizacji. Nie można bowiem uznać za budowanie zdolności organizacji pozarządowych wspieranie podmiotów, dla których środki unijne są jedynym źródłem finansowania ich działalności. W takich przypadkach istnieje bowiem realne zagrożenie, że wraz z zakończeniem realizacji projektu podmiot taki przestanie funkcjonować a potencjał i doświadczenie zdobyte przy realizacji projektu nie przełoży się na trwały efekt interwencji EFS.

Opracowanie nowej koncepcji współfinansowania krajowego wychodzi naprzeciw przepisom określającym zasady realizacji programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020, na gruncie których istnieje możliwość zastosowania szeregu różnych form wnoszenia wkładu własnego do projektu, nie tylko w postaci



NARODOWA  
STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Ministerstwo  
Infrastruktury i Rozwoju  
ul. Wspólna 2/4  
00-926 Warszawa

tel. (22) 273 70 10  
fax (22) 273 70 11  
www.mir.gov.pl  
www.funduszeuropejskie.gov.pl

UNIA  
EUROPEJSKA

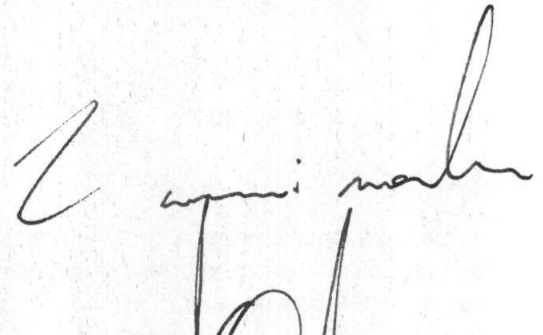


finansowej. Zatem, organizacje pozarządowe nie muszą dysponować wysokimi środkami finansowymi, aby zapewnić wymagany wkład własny.

Ponadto, pragnę zaznaczyć, że na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz.U. z 2014 r. poz. 1118, z późn. zm.), zasada partycypacji projektodawców w finansowaniu przedsięwzięć o charakterze publicznym jest powszechna i znajduje szerokie zastosowanie w różnych inicjatywach, konkursach i programach, w ramach których przyznawane jest dofinansowanie ze środków publicznych.

Odnosząc się natomiast do przywoływanej przez Państwa opinii prawnej prof. H. Izdebskiego w przedmiocie podstaw prawnych wymogu żądania od organizacji pozarządowych wniesienia wkładu własnego przy realizacji projektów finansowanych ze środków EFS, MliR nie może zgodzić się z zawartymi w niej wnioskami. W związku z powyższym, w załączeniu przekazuję stanowisko MliR w przedmiocie sprawy.

Dlatego też MliR podtrzymuje rekomendację braku możliwości pełnego finansowania projektów EFS w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych 2014-2020.

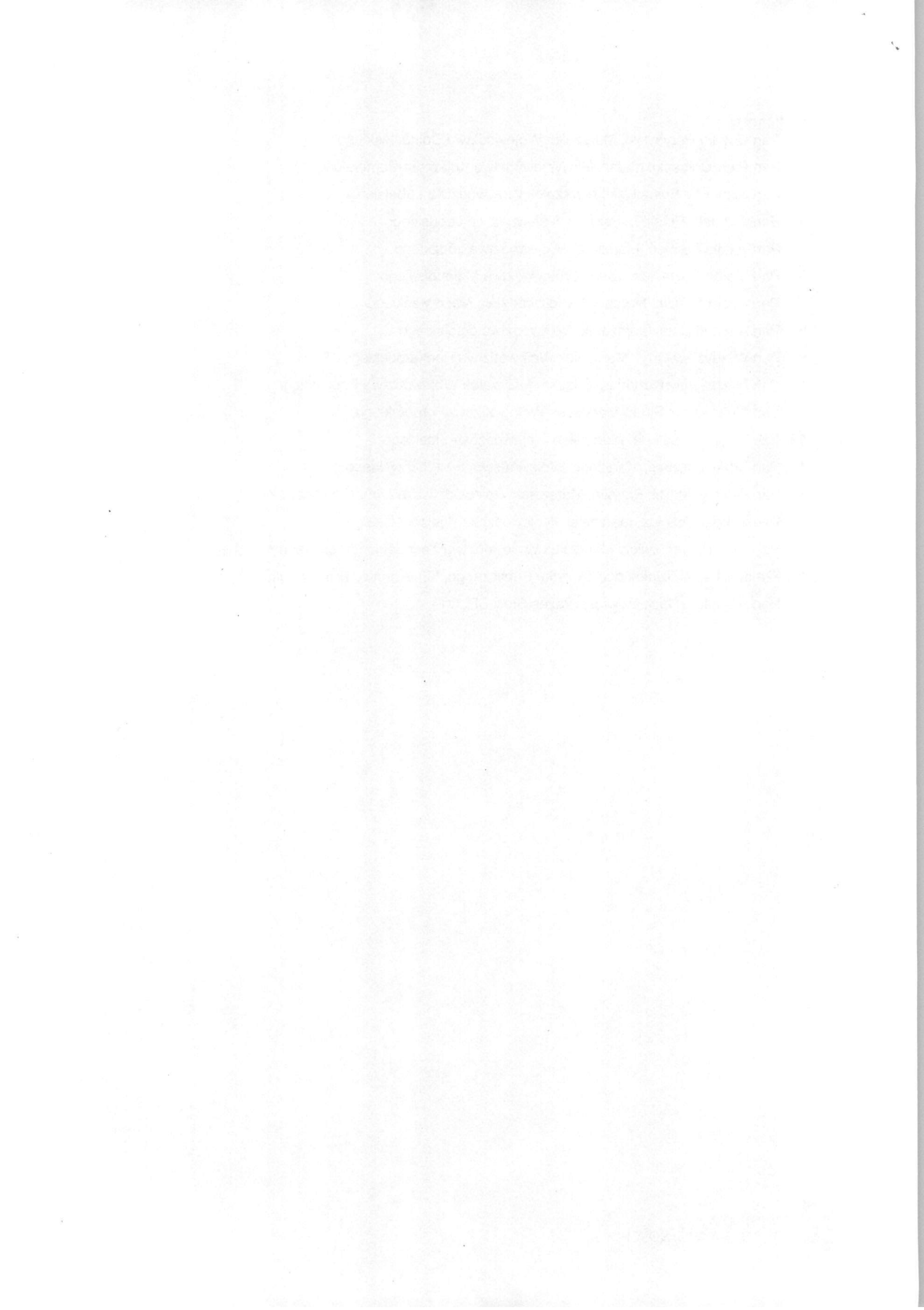
  
Podsekretarz Stanu  
Paweł Orłowski

Załącznik (1)

Do wiadomości:

1. Pan Cezary Przybylski, Marszałek Województwa Dolnośląskiego
2. Pan Piotr Całbecki, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego
3. Pan Sławomir Sosnowski, Marszałek Województwa Lubelskiego
4. Pani Elżbieta Polak, Marszałek Województwa Lubuskiego
5. Pan Witold Stępień, Marszałek Województwa Łódzkiego
6. Pan Marek Sowa, Marszałek Województwa Małopolskiego
7. Pan Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego
8. Pan Andrzej Buła, Marszałek Województwa Opolskiego
9. Pan Władysław Ortyl, Marszałek Województwa Podkarpackiego
10. Pan Mieczysław Kazimierz Baszko, Marszałek Województwa Podlaskiego
11. Pan Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego
12. Pan Wojciech Saługa, Marszałek Województwa Śląskiego
13. Pan Adam Jarubas, Marszałek Województwa Świętokrzyskiego
14. Pan Gustaw Marek Brzezina, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego
15. Pan Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego
16. Pan Olgierd Geblewicz, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego
17. Krajowa Rada Działalności Pożytku Publicznego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
18. Pan Arkadiusz Jachimowicz, Prezes Sieci SPLOT





**Stanowisko Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju do opinii prof. H. Izdebskiego w przedmiocie podstaw prawnych wymogu żądania od organizacji pozarządowych wniesienia wkładu własnego przy realizacji projektów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego z dnia 14 lutego 2015 r.**

**(1) Wymóg wkładu własnego nie został sformułowany w przepisach UE dotyczących EFS**

Ramy prawne dla wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) stanowią:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz (...) (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, z późn. zm.) – dalej rozporządzenie ogólne oraz
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 470) – dalej rozporządzenie EFS.

Na mocy art. 26 ust. 2 rozporządzenia ogólnego to państwo członkowskie odpowiada za przygotowanie programów operacyjnych, w tym również za zdefiniowanie współfinansowania krajowego (art. 27 ust. 2). Przedmiotowe rozporządzenie pozostawia w kompetencji państwa członkowskiego opracowanie struktury i źródeł współfinansowania krajowego dla środków EFS. Tworząc strukturę współfinansowania krajowego dla funduszy strukturalnych MliR zobowiązane było jednak do uwzględnienia zasady dodatkowości. Zgodnie z tą zasadą środki EFS przekazywane przez KE są wyłącznie dodatkiem do środków zgromadzonych i przeznaczonych na dany projekt przez państwo członkowskie. Zatem środki unijne nie mogą w całości zastępować środków krajowych.

**(2) Szczególne traktowanie organizacji pozarządowych w świetle art. 6 ust. 3 rozporządzenia EFS**

Przywołane w opinii prof. H. Izdebskiego zapisy art. 6 ust. 3 rozporządzenia EFS wskazują, że organizacje pozarządowe są szczególną i pożądaną kategorią partnerów społecznych, co w efekcie powinno przełożyć się na szczególne traktowanie organizacji pozarządowych i ułatwienie dostępu do przedsięwzięć finansowanych z EFS, włączając w to pełne finansowanie ze środków budżetu państwa. O ile MliR zgadza się ze stwierdzeniem, że organizacje pozarządowe stanowią niezwykle ważną kategorię partnerów, których udział w przygotowaniu i realizacji poszczególnych programów operacyjnych jest niezwykle istotny, o tyle nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że na mocy ww. art. 6 ust 3 rozporządzenia EFS organizacje pozarządowe powinny zostać wyłączone z obowiązku wnoszenia wkładu własnego w projektach EFS.

Wypełniając zapisy art. 6 ust. 3 rozporządzenia EFS MliR stosuje (i) zasadę partnerstwa oraz (ii) alokowało określone zasoby ze środków EFS na działania na rzecz budowania zdolności organizacji pozarządowych:

- (i) w preambule rozporządzenia ogólnego podkreślona została zasada partnerstwa, która w art. 5 tego rozporządzenia nakłada na państwo członkowskie obowiązek stworzenia partnerstwa z właściwymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi oraz partnerami gospodarczymi, społecznymi oraz podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie. Zasada partnerstwa realizowana jest na wielu poziomach, m.in. poprzez udział przedstawicieli partnerów społecznych i organizacji pozarządowych w grupie roboczej ds. przygotowania programu operacyjnego Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) oraz włączenie w proces konsultacji społecznych dokumentów programowych, tj. *Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie kwalifikowalności wydatków w zakresie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020.*

Jednocześnie, zgodnie z rozporządzeniem ogólnym oraz *Wytycznymi Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie komitetów monitorujących na lata 2014-2020*, organizacje pozarządowe będą szeroko reprezentowane w składach Komitetów Monitorujących poszczególne programy operacyjne (udział tej grupy wynosi co najmniej 1/3 składu).

- (ii) budowanie potencjału i zdolności organizacji pozarządowych w ramach środków EFS została zapewniona szeroko zarówno w ramach PO WER jak i w ramach regionalnych programów operacyjnych m.in. poprzez alokowanie środków na działania wspierające podnoszenie kompetencji i współpracy między organizacjami pozarządowymi oraz szeroki dostęp jako potencjalnych beneficjentów do wszystkich typów operacji wybieranych do dofinansowania w trybie konkursowym.

Co więcej, art. 6 wskazuje, że państwo członkowskie powinno zachęcać do odpowiedniego uczestnictwa partnerów społecznych i organizacji pozarządowych w przedsięwzięciach wspieranych przez EFS.

### **(3) Podstawa prawna dla zawarcia umowy na realizację projektu EFS**

Podstawowym aktem prawa krajowego regulującym realizację programów w zakresie polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 jest ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. poz. 1146, z późn. zm.) a nie jak wskazano w opinii prawnej prof. H. Izdebskiego *ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, z późn. zm.).

Art. 2 pkt 26 *ustawy o zasadach realizacji programów* jasno definiuje pojęcie umowy o dofinansowanie projektu jako umowy zawartej między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania. Ww. ustawa definiuje również pojęcie dofinansowania projektu oraz określa ogólne ramy realizacji programów operacyjnych 2014-2020, tj. wybór projektów do dofinansowania, podpisanie umowy o dofinansowanie projektu oraz procedurę odwoławczą. Ponadto, *ustawa o zasadach realizacji programów* odwołuje się wprost do znowelizowanej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) - dalej zwanej UFP, która w art. 206 ust. 2 wskazuje minimalny zakres umowy o dofinansowanie projektu.

Jednocześnie dla podmiotów, które nie posiadają wymaganego potencjału i doświadczenia *ustawa o zasadach realizacji programów* przewiduje możliwość tworzenia partnerstw. Wnioskodawca, który nie dysponuje odpowiednim doświadczeniem, wiedzą, potencjałem czy środkami finansowymi może realizować projekt w partnerstwie z innymi jednostkami, czy to publicznymi czy prywatnymi, które będą wspierać jego działania i wspólnie zapewnią efektywną realizację projektu.

Należy podkreślić, że zarówno na gruncie rozporządzeń unijnych jak i przepisów krajowych nie ma szczególnych wyłączeń dla organizacji pozarządowych, które ubiegają się o dofinansowanie projektów. Oznacza to, że organizacje pozarządowe obowiązują takie same regulacje w zakresie realizacji projektów współfinansowanych z EFS, w tym również w zakresie finansowym, jak pozostałych beneficjentów. W tym kontekście należy zastrzec, że także ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz.U. z 2014 r. poz. 1118, z późn. zm.) – dalej zwana *ustawą o działalności pożytku publicznego*, definiuje odrębnie wzór umowy jaką organizacja pozarządowa zawiera w przypadku otrzymania zlecenia realizacji zadania publicznego na gruncie tej przedmiotowej ustawy.

### **(4) Podstawa prawna dla realizacji i finansowania projektów EFS**

Opinia prawna prof. H. Izdebskiego oparta została na definicji dotacji celowej jako środków przekazywanych na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym na podstawie przepisów *ustawy o działalności pożytku publicznego* (art. 126 UFP i art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e).

Tymczasem, w zakresie oceny podstaw prawnych dla realizacji projektów EFS przez organizacje pozarządowe należy podkreślić, że UFP definiuje odrębnie w art. 127 ust. 2 UFP przeznaczenie dotacji celowej na zadania finansowane ze środków UE. Na tym gruncie, zróżnicowane zostało pojęcie dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym (art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e UFP) od pojęcia dotacji celowej przeznaczonej

na współfinansowanie realizacji programów z udziałem środków europejskich (art. 127 ust. 2 pkt 5), co zostało pominięte w opinii prof. H. Izdebskiego.

Udzielenie organizacji pozarządowej dotacji celowej na zadania zlecone w myśl art. 5 ust. 4 *ustawy o działalności pożytku publicznego* nie jest więc tożsame z udzieleniem dofinansowania na realizację projektu współfinansowanego z EFS w postaci płatności z udziałem środków europejskich i dotacji celowej z budżetu państwa. Rozróżnia to również sama *ustawa o działalności pożytku publicznego* zawężając, w art. 2 pkt 1, definicję dotacji jedynie do dotacji w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 UFP pomijając celowo odwołanie do dotacji z art. 127 ust. 2 UFP.

Zlecenia zadań przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 221 UFP również nie można odnosić do projektów realizowanych z EFS. W ust. 2 tego przepisu wskazano bowiem, że zlecenie zadań odbywa się zgodnie z przepisami *ustawy o działalności pożytku publicznego*, co oznacza, że jednostka samorządu terytorialnego może zlecić zadania tylko w sytuacji gdy zostały one określone w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Wobec powyższego, zlecenie realizacji zadania publicznego, tj. powierzenie lub wspieranie wykonywania zadań publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 4 *ustawy o działalności pożytku publicznego* również nie odnosi się do realizacji projektów współfinansowanych z EFS.

Należy więc wyraźnie zaznaczyć, że zarówno dla wyboru projektów realizowanych ze środków EFS jak i dla zlecenia zadań przez administrację rządową i samorządową ustawodawca przyjął i opisał odrębne zasady aplikowania o środki, procedury wyboru projektów oraz zakres i treść umowy. Dla projektów EFS obowiązują zasady określone w *ustawie o zasadach realizacji programów* podczas gdy tryb i formę zlecenia zadań publicznych określa *ustawa o działalności pożytku publicznego* regulując proces przygotowania i przeprowadzenia konkursu ofert oraz według jakiego wzoru podpisać umowę z organizacją pozarządową.

Należy więc odrębnie traktować zlecenie zadań publicznych przez administrację rządową i samorządową oraz realizację projektów współfinansowanych z EFS.

Jednocześnie, podkreślenia wymaga fakt, że na mocy *ustawy o działalności pożytku publicznego* nie jest wykluczone partycypowanie organizacji pozarządowych w finansowaniu realizowanych zadań. Co więcej, wniesienie wkładu własnego w ramach zleczanych zadań jest niejednokrotnie wymagane przez organy administracji rządowej i samorządowej organizujące otwarty konkurs ofert. Zostało to usankcjonowane rozporządzeniem 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, które we wzorze oferty realizacji zadania publicznego uwzględniła - w części dotyczącej źródeł finansowania - *środki finansowe własne*.

Reasumując, do kompetencji państwa członkowskiego należy opracowanie struktury współfinansowania krajowego i określenie zasad realizacji programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych, w tym z EFS. Obowiązujące przepisy prawa krajowego oraz regulacje ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, wykonującego obowiązki państwa członkowskiego, wskazują podstawy oraz zasady przekazywania beneficjentom środków na realizację projektów współfinansowanych z EFS.

Podkreślenia wymaga fakt, że przygotowując zalecenia odnośnie wymaganego wkładu własnego, MliR uwzględniło przepisy określające zasady realizacji programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020, na gruncie których istnieje możliwość zastosowania szeregu różnych form wnoszenia wkładu własnego do projektu, nie tylko w postaci finansowej. Umożliwia to każdej z potencjalnych grup beneficjentów, w tym w szczególności organizacjom pozarządowym i partnerom społeczno-gospodarczym równy dostęp do aplikowania o dofinansowanie z EFS bez konieczności posiadania znaczących środków finansowych.

Mając na uwadze fakt, że opinia powołuje się na niewłaściwe podstawy prawne, MliR nie może brać jej pod uwagę rozpatrując postulowane zmiany przyjętych zasad dotyczących obowiązku zapewnienia wkładu własnego w ramach projektów EFS.

