

Prawne uwarunkowania współpracy samorządów i organizacji pozarządowych

Julia Kluczyńska

Michał Guć

Ilona Gosk

Anna Sienicka

1. Wstęp

Rola państwa i zakres zadań publicznych zależy od modelu społeczno-gospodarczego danego kraju. W Polsce odpowiedź na pytanie, jakie obowiązki wobec obywateli spoczywają na państwie oraz to, które jednostki administracji publicznej realizują zadania publiczne, znajduje się w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w szeregu aktów prawnych o znaczeniu systemowym, takich jak ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim.



Dla obywateli szczególnie ważne są zadania mające bezpośredni wpływ na ich sytuację życiową. Najczęściej takimi sprawami zajmują się samorzady lokalne gmin i powiatów. To tym podmiotom ustawodawca przekazał większość kompetencji dotyczących codziennych spraw obywateli. Zgodnie z zasadą pomocniczości, o której będzie mowa w punkcie II.2, chodziło o to, by decyzje w lokalnych sprawach były podejmowane i wykonywane „jak najbliżej mieszkańców”. Dzielenie zadań pomiędzy poszczególne szczeble administracji publicznej, starano się maksymalnie skrócić dystans pomiędzy władzą a obywatelem. Decyzje o sposobach pracy z bezdomnymi są więc podejmowane w gminie, zaś o utworzeniu czy likwidacji liceum zadecydują władze powiatu. W obecnym ustroju Polski bardzo rzadko mieszkańcy muszą zwracać się w swoich indywidualnych sprawach do wojewody czy marszałka.

Właśnie w sferze zadań lokalnych rosnąca grupa aktywnych obywateli definiuje swoje problemy, wyraża potrzeby i oczekiwania wobec państwa, a także coraz częściej przedstawia własne pomysły na rozwiązanie lokalnych bolączek. Mogą to być kwestie remontów dróg, braku ławek w parku czy niewystarczającego wsparcia dla rodzin z niepełnosprawnymi dziećmi. Obywatele mogą podejmować takie inicjatywy indywidualnie lub tworząc organizacje pozarządowe, przede wszystkim fundacje i stowarzyszenia.

Z tego względu ustawodawca postanowił uregulować kwestię relacji organów administracji publicznej i organizacji obywatelskich, wskazując w art. 4 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*¹ sferę zadań publicznych, w której organy administracji publicznej powinny współpracować z organizacjami obywatelskimi. Określono również zasady i formy takiej współpracy. Ustawa wymienia 33 zagadnienia wchodzące w zakres zadań publicznych realizowanych we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Można podzielić je na następujące kategorie:



1. POLITYKA SPOŁECZNA I ZDROWIE

- a. pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób;
- b. działalność na rzecz kombatantów i osób represjonowanych;
- c. ochrona i promocja zdrowia;
- d. działalność na rzecz osób niepełnosprawnych;
- e. porządek i bezpieczeństwo publiczne;
- f. przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym;
- g. działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- h. działalność na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka;
- i. działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym.

1 Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zmianami)



2. DZIAŁALNOŚĆ POMOCOWA

- a. działalność charytatywna;
- b. ratownictwo i ochrona ludności;
- c. pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą.



3. KULTURA I TOŻSAMOŚĆ NARODOWA

- a. podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- b. działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
- c. kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji dziedzictwa narodowego.



4. EDUKACJA, SPORT I ŚRODOWISKO

- a. nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie;
- b. wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej i sportu;
- c. wypoczynek dzieci i młodzieży;
- d. turystyka i krajoznawstwo.



5. ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ

- a. działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- b. ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego.



6. TWORZENIE SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

- a. działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;
- b. działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego, w zakresie sfer pożytku publicznego;
- c. upowszechnianie i ochrona praw konsumentów;
- d. działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społecznościami;
- e. promocja i organizacja wolontariatu;
- f. upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji;
- g. obronność państwa i działalność Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- h. pomoc Polonii i Polakom za granicą;
- i. promocja Rzeczypospolitej Polskiej za granicą.



7. GOSPODARKA I RYNEK PRACY

- a. promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
- b. działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;
- c. działalność wspomagająca rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej.

Obszar wspólnych zainteresowań administracji i organizacji pozarządowych zależeć będzie od specyfiki i potrzeb lokalnych społeczności. Powinny być one systematycznie analizowane przez prowadzenie stałej diagnozy potrzeb

lokalnych. Badania struktury budżetów jednostek samorządu terytorialnego² wskazują, że wydatki na poszczególne zadania różnią się w zależności od typu gmin miejskich i wiejskich. Zależy to od ich specyfiki oraz charakterystycznych zadań, jakie najczęściej wypełniają organizacje. Dotychczas samorzady najczęściej finansowały działania organizacji pozarządowych na następujących polach:

ZAKRES ZADAŃ	ODSETEK WYDATKÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA DZIAŁALNOŚĆ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH	
	Gminy miejskie	Gminy wiejskie
Pomoc społeczna	35,5%	7,6 %
Kultura fizyczna i sport	29,6%	62,9%
Ochrona zdrowia	15,6%	7,3%
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	10,2%	3,5%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona ppoż.	0,4%	8,1%


Jak widać z powyższych danych, wielkość środków finansowych na realizację poszczególnych zadań publicznych trafiających do organizacji pozarządowych może być bardzo zróżnicowana. W gminach wiejskich ograniczony zakres zadań pomocy społecznej stanowi dla władz lokalnych pokusę, aby większość zadań realizować za pośrednictwem własnych jednostek – gminnych ośrodków pomocy społecznej. Zupełnie odmiennie wygląda sytuacja w miastach, gdzie miejskie ośrodki pomocy społecznej w odpowiedzi na rosnące oczekiwania mieszkańców tworzą bardziej zróżnicowaną i bardziej skomplikowaną ofertę wsparcia. Coraz częściej szukają one partnerów i wykonawców różnorodnych zadań z zakresu polityki społecznej właśnie wśród organizacji pozarządowych. Oczywiście rozkład akcentów i skala współpracy zależy nie tylko od wielkości miejscowości, ale także od innych czynników. Należy do nich również filozofia lokalnych władz. Coraz więcej samorządów postrzega organizacje pozarządowe jako wartościowego partnera, traktując współpracę z nimi jako ważny element rozwoju lokalnego. Są jednak również tacy (przekonani o własnej nieomyślności), którzy nie dopuszczają partnerów społecznych do wspólnego kreowania lokalnej rzeczywistości. Może to wynikać zarówno z indywidualnych poglądów lokalnych polityków, jak i z uwarunkowań historycznych. Usrednione wyniki badania „Barometr współpracy” przeprowadzanego cyklicznie przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wskazują, iż realny zakres, priorytety i intensywność współpracy znacznie różnią się w poszczególnych regionach kraju. Regionami, w których obserwuje się najbardziej intensywną współpracę z organizacjami pozarządowymi są województwa: opolskie, śląskie, małopolskie, dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, kujawsko-pomorskie, pomorskie i zachodniopomorskie. Najmniejszą aktywność zanotowano natomiast w województwie mazowieckim i świętokrzyskim³. Fundamentem budowy i umacniania relacji samorządów z organizacjami pozarządowymi są programy współpracy, opisane w dalszej części tekstu. Tym niemniej już teraz warto zapoznać się z danymi. Od 2004 r. *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* nakłada na samorzady obowiązek posiadania takich programów. W rzeczywistości nie wszystkie samorzady wypełniają ten zapis, choć w porównaniu z latami poprzednimi, widać znaczącą poprawę w tej materii. W 2007 r. programów współpracy nie uchwaliło 24% gmin biorących udział w badaniu, w 2008 zaś 15,3%. Sama ta informacja, jakkolwiek optymistyczna, nadal jednak wskazuje (nawet bez analizy wartości merytorycznej dokumentów), że w tej sferze jest sporo do zrobienia.

2 Jan Herbst, „Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008. Bilans czterech lat”, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, str. 35

3 *Ibid.*, str. 11

2. Prawne aspekty współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

2.1. Gdzie szukać klucza do właściwego zrozumienia przepisów prawa?

 Jeszcze przed zagłębieniem się w treść przepisów konkretnych ustaw, krótkiego komentarza wymaga sam sposób interpretowania przepisów. Proces interpretacji prawa, inaczej – wykładnia prawa, oznacza ustalanie właściwego znaczenia przepisów prawnych⁴. Innymi słowy: skąd wiemy, jak należy odczytać treść przepisu? Odpowiedź najprostsza może brzmieć – przepisy należy czytać literalnie, czyli zgodnie z powszechnie przyjętym rozumieniem poszczególnych słów (jest to tzw. wykładnia językowo-logiczna). Nie jest to jednak jedyny sposób rozumienia prawa. Pozostałymi, równie ważnymi sposobami dokonywania wykładni prawa są: wykładnia systemowa i wykładnia funkcjonalna (celowościowa). Zgodnie z wykładnią systemową na przepisy powinniśmy patrzeć w kontekście innych przepisów danego aktu prawnego lub systemu prawa danego państwa. Dokonując wykładni systemowej zakłada się, że ani w systemie prawa, ani w akcie prawnym nie powinno być norm sprzecznych, a umieszczenie interpretowanego przepisu w danym miejscu/akcie prawnym zostało świadomie i racjonalnie zaplanowane⁵. O znaczeniu przepisu będzie zatem decydował kontekst aktu prawnego i systemu prawa danego państwa. Natomiast wykładnia funkcjonalna polega na odszukaniu znaczenia przepisu, kierując się prawdopodobnym lub domniemanym celem (*ratio legis*), którym kierował się ustawodawca⁶. Jednym ze źródeł informacji o intencjach i zamierzeniach ustawodawcy jest uzasadnienie do projektu danego aktu prawnego.

W trakcie bliższego poznawania przepisów dotyczących współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi zwłaszcza wykładnia systemowa i funkcjonalna jest dla nas wyjątkowo ważna. Szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie programów współpracy omawianych w punkcie 4.1.

2.2. Zasada pomocniczości

Zasada współpracy zakorzeniona jest w preambule do Konstytucji RP⁷ wskazującej, że zawarte w niej postanowienia oparte są „na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, **dialogu społecznym oraz zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot**”.

4 Tomasz Stawecki, Piotr Winczorek, „Wstęp do prawoznawstwa”, Wydawnictwo C.H. Beck, IV wydanie, str. 159

5 Ib., str. 172

6 Ib., str. 172

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483)

Zgodnie z podstawowo rozumianą zasadą pomocniczości zadania publiczne powinny być rozdzielone pomiędzy poszczególne szczeble władz⁸. Każde zadanie publiczne powinno być powierzone tej jednostce władzy publicznej, która gwarantuje jego wykonanie efektywnie i znajduje się na możliwie najniższym szczeblu struktury władz. Zasada pomocniczości, wywodząca się z katolickiej nauki społecznej, została przyjęta i rozwinięta w prawie konstytucyjnym niektórych państw europejskich, a następnie przeszczepiona na grunt prawa Unii Europejskiej. W latach 70. zaczęto patrzeć na zasadę pomocniczości jak na wskazówkę wyznaczającą granicę pomiędzy aktywnością państwa, a inicjatywami społecznymi podejmowanymi przez obywateli. Jeśli zatem zadanie publiczne może zostać wykonane efektywniej przez podmiot niepubliczny, powinno dojść do zlecenia tego zadania istniejącym podmiotom niepublicznym, w szczególności organizacjom pozarządowym⁹.

W uzasadnieniu do *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* możemy przeczytać:



W myśl zasady pomocniczości przy suwerenności stron organy administracji publicznej, respektując odrębność i suwerenność zorganizowanych wspólnot obywateli, uznając ich prawo do samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów, w tym należących do sfery zadań publicznych i w takim zakresie, współpracują z tymi organizacjami, a także wspierają ich działalność oraz umożliwiają realizację zadań publicznych na zasadach i w formie określonych w projektowanej ustawie.

Tak rozumiana zasada pomocniczości powinna być respektowana we wszelkich działaniach organów administracji publicznej. Znajduje to odzwierciedlenie w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, a także w wielu aktach prawnych pokazując, że ustawodawca traktuje dziś współpracę z organizacjami pozarządowymi jako standard nowoczesnego państwa. *Ustawa o pomocy społecznej*¹⁰ oraz *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*¹¹ odwołują się do analogicznych zasad, na których powinna być oparta współpraca z sektorem pozarządowym: pomocniczości, jawności, efektywności, uczciwej konkurencji. Natomiast *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości*¹², *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii*¹³ oraz *Ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych*¹⁴ zobowiązują samorządy do współdziałania z organizacjami pozarządowymi (prowadzącymi działalność statutową w określonym w tych ustawach zakresie) i popierania ich.

8 Hubert Izdebski, „Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - komentarz”, Warszawa 2003, str. 10

9 Ib.

10 Ustawa o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728)

11 Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415)

12 Ustawa o wychowaniu w trzeźwości (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473)

13 Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485 z późn. zmianami)

14 Ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r., Nr 10, poz. 55)

2.3. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie pomyślana jest jako akt prawny o systemowym znaczeniu dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i demokracji w Polsce.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest pierwszym aktem prawnym, w którym ustawodawca odniósł się wprost do współpracy administracji publicznej z organizacjami non-profit oraz kwestii wolontariatu. Ustawa została przyjęta w 2003 r. i weszła w życie 1 stycznia 2004 r. Prace nad ustawą zostały zainicjowane przez prof. Jerzego Hausnera. Brał w nich udział prof. Hubert Izdebski – autor najczęściej cytowanego komentarza do ustawy.

Duża nowelizacja *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* została dokonana poprzez przyjęcie Ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw,

Zgodnie z art. 5 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego (sfera zadań publicznych określona została w art. 4 ustawy). Warto podkreślić, że przepis ten odnosi się do: wszystkich organizacji pozarządowych (nie tylko tych posiadających status pożytku) oraz do innych podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego: kościelnych osób prawnych, spółdzielni socjalnych, spółek akcyjnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubów sportowych będących spółkami działającymi na podstawie przepisów o kulturze fizycznej, stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. Przy czym spółki nie mogą działać w celu osiągnięcia zysku, przeznaczając całość dochodu na realizację celów statutowych i nie mogą przeznaczać zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Jeśli chodzi o spółdzielnie socjalne to należy zaznaczyć, iż w przeciwieństwie do spółek mogą one jedynie prowadzić działalność pożytku publicznego, ale nie mogą ubiegać się o status organizacji pożytku publicznego. W codziennej działalności organizacji pozarządowych szczególnie znaczenie ma współpraca z samorządem lokalnym – gminnym i powiatowym. Z tego względu należy również przywołać art. 7 ust. 1 pkt 19 *Ustawy o samorządzie gminnym*¹⁵ oraz art. 4 ust 1 pkt 22 *Ustawy o samorządzie powiatowym*¹⁶ wskazujący samorządom współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego, jako ich zadania własne.



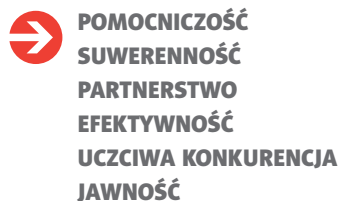
Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa podstawowe zasady i formy współpracy organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego z administracją, w tym tryby zlecenia organizacjom realizacji zadań publicznych. Należy jednak zaznaczyć, że wskazane w ustawie formy współpracy mają charakter przykładowy, co jasno wynika z poprzedzającego go zwrotu „w szczególności”. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, iż nowelizacja ustawy

¹⁵ Ustawa o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591 z późn. zmianami)


¹⁶ Ustawa o samorządzie powiatowym (Dz. U. z.2001 r. Nr 142. poz. 1592 z późn. zm.)

rozszerzyła katalog przykładowych form współpracy, między innymi o konsultowanie projektów aktów normatywnych z radami pożytku publicznego, a także o wspólną realizację inicjatyw lokalnych. Ponadto katalog form współpracy może być poszerzany – w tym przypadku zapisy ustawy nie mają charakteru zamkniętego. Przeciwnie – wyznaczają tylko ogólną regułę i zachęcają do wypełniania jej treścią adekwatną do potrzeb. Ostateczny zakres współpracy będzie więc zależał od nastawienia i otwartości organów administracji publicznej i organizacji oraz ich wspólnej wizji i pomysłów na rozwiązanie lokalnych problemów.

Ustawodawca nie tylko zapewnia organom władzy publicznej narzędzia do nawiązywania dialogu z organizacjami, ale również wskazuje podstawowe zasady, na których powinna być oparta przyszła współpraca. Są one zawarte w (powszechnie niedocenianym) art. 5 ust. 2 ustawy, a zgodnie z wykładnią funkcjonalną, omówioną w punkcie 2.1, to właśnie one powinny mieć decydujący wpływ na interpretację i właściwą realizację przepisów o współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami. Tymi podstawowymi, najważniejszymi zasadami (omówionymi szerzej w Module 1) są:



O znaczeniu tych zasad przypomniano w uzasadnieniu do *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*:

 Zgodnie z zasadą partnerstwa organizacje pozarządowe uczestniczą w identyfikowaniu i definiowaniu problemów, których rozwiązywanie stanowi przedmiot zadań publicznych, w wypracowywaniu sposobów wykonywania zadań publicznych przez właściwy organ administracji publicznej, a także w wykonywaniu tych zadań.

Kierując się zasadą efektywności, organy administracji publicznej przy zlecaniu organizacjom pozarządowym zadań publicznych do realizacji dokonują wyboru najefektywniejszego sposobu wykorzystania środków publicznych, przestrzegając zasad uczciwej konkurencji oraz z zachowaniem wymogów określonych w art. 25 i art. 28 ust. 3 Ustawy o finansach publicznych.

Mając na względzie zasadę jawności, organy administracji publicznej udostępniają współpracującym z nimi organizacjom pozarządowym informacje o zamiarach, celach i środkach przeznaczonych na realizację zadań publicznych, w których możliwa jest współpraca z tymi organizacjami, oraz o kosztach realizacji zadań publicznych już prowadzonej w tym zakresie przez jednostki podległe organom administracji publicznej lub nadzorowane przez te organy, wraz z informacją o sposobie obliczania tych kosztów, tak aby możliwe było ich porównanie z kosztami realizacji analogicznych zadań przez inne instytucje i osoby.

Wymienione wyżej zasady oraz omówiona zasada pomocniczości stanowią spoiwo łączące kompetencje i inicjatywy rządu (często rozproszone), samorządu i organizacji pozarządowych w spójny i efektywny mechanizm realizacji zadań publicznych.

3. Formy współpracy

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest aktem prawnym systemowo regulującym współpracę pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Jednak nie wyczerpuje całości zagadnienia współpracy i wszystkich jej form. Innymi ważnymi aktami prawnymi są: *Ustawa o pomocy społecznej*, *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, *Ustawa prawo zamówień publicznych* oraz *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*. Do zagadnienia współpracy odnoszą się też: *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości*, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii* oraz *Ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych*, które zobowiązują samorządy do współpracy z organizacjami pozarządowymi. Przy czym nie wprowadzają one odrębnych form tej współpracy (z tego też względu nie są omawiane w niniejszym opracowaniu).

3.1. Finansowe formy współpracy

3.1.1. Zlecenie realizacji zadań publicznych

Przekazywanie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych w trybie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie



Zadania publiczne mogą być wykonywane efektywnie także przez podmioty niepubliczne. Organ administracji może przekazać realizację niektórych zadań takim podmiotom, w tym organizacjom pozarządowym. Samorządy mogą przekazywać organizacjom zadania wchodzące w sferę pożytku publicznego, określoną w art. 4 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. W przypadku przekazania zadania organizacji pozarządowej jest ona jego wykonawcą, ale robi to w imieniu organu administracji. Stąd przekazując zadania, władze publiczne nie uwalniają się od odpowiedzialności za ich realizację. Odpowiedzialność jest w takim przypadku rozłożona pomiędzy zlecającego i realizatora, na zasadach określonych w umowie zawartej pomiędzy nimi.

Przekazanie może odbywać się w dwóch formach – powierzania organizacjom pozarządowym wykonania zadań publicznych bądź wspierania takich zadań. Zarówno powierzenie, jak i wspieranie zadań łączy się z udzieleniem dotacji¹⁷.

W trybie wspierania zadań publicznych administracja uczestniczy finansowo w działaniach zaplanowanych i prowadzonych całkowicie przez organizację pozarządową. Natomiast powierzanie wiąże się w praktyce z tym, że samorząd definiuje zakres problemu i sposób jego rozwiązania, a organizacja przyjmująca zlecenie realizuje wizję zlecającego. Robi to jednak w oparciu o własną metodologię, wynikającą z posiadanych doświadczeń i zasobów. Ta różnica przekłada się na zakres finansowania. Przy wspieraniu administracja publiczna tylko częściowo uczestniczy w kosztach działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe. Natomiast przy powierzaniu zadań organ administracji publicznej finansuje całość przedsięwzięcia.

17 Michał Guć, „Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik jednostek samorządu terytorialnego”, Warszawa 2004, str. 34

Decyzja o tym, czy zadanie ma być powierzone, czy tylko wspierane, najczęściej zależy od jego charakteru. W przypadku zadań, które nie są obligatoryjne dla władz samorządowych, częściej będziemy mieli do czynienia ze wspieraniem inicjatyw proponowanych przez organizacje. Przykładami mogą być: organizacja wydarzeń o charakterze kulturalnym czy szkolenia, realizowane przez kluby sportowe dzieci i młodzieży. W takiej sytuacji władze lokalne uzupełniają budżety organizacji, dzięki czemu uzyskują nową jakość na swoim terenie działania. Wspierając inicjatywy organizacji, samorządy nie ponoszą 100% kosztów, ale jednocześnie zyskują wpływ na sposób realizacji konkretnego przedsięwzięcia. Z kolei organizacja – dzięki publicznemu wsparciu – może łatwiej „spiąć” budżet projektu lub zwiększyć zakres działań dzięki dodatkowym środkom.



Corocznie w Gdyni organizowane są konkursy na imprezy i wydarzenia kulturalne. Każda organizacja pozarządowa może przedstawić projekty, które są oceniane przez komisję złożoną w połowie z urzędników i w połowie z przedstawicieli wybranych przez gdyńskie organizacje. Ponieważ pula środków jest znacząca, co roku w ten sposób jest finansowanych kilkadziesiąt imprez i innych działań kulturalnych. W konkursie są biorą udział zarówno niewielkie projekty, jak i poważne przedsięwzięcia. W przypadku, gdy dofinansowane przez miasto projekty cieszą się dużą popularnością wśród Gdynian, jest to brane pod uwagę jako jedno z kryteriów podczas ocen w kolejnym konkursie. Dzięki temu ciekawe pomysły mają dużą szansę uzyskać środki na kontynuację. Dla najlepszych dużych projektów, które dwu- lub trzykrotnie wygrały konkurs, miasto ma ofertę finansowania w trybie zamówienia z wolnej ręki, zgodnie z Ustawą prawo zamówień publicznych. W taki sposób Gdynia wspiera prowadzony przez organizację pozarządową teatr impresaryjny, który (kilka lat temu, gdy startował w konkursie) zaczynał od dwóch spektakli rocznie, a dziś oferuje ich kilkanaście. W tym samym trybie oferta miasta wzbogaciła się o festiwal muzyczny GLOBALTICA, który również powstał jako skromny projekt lokalnej fundacji, dziś zaś stanowi jedną ze sztandarowych imprez kulturalnych, odbywających się w Gdyni.

Realizując zadania o charakterze obowiązkowym organizacje pozarządowe mogą oczekiwać, że władze samorządowe pokryją całość związanych z tym kosztów. Powierając organizacji np. świadczenie usług opiekuńczych czy prowadzenie schroniska dla bezdomnych władze lokalne muszą liczyć się z koniecznością sfinansowania całości wydatków. Nie wyklucza to wkładu organizacji w postaci dodatkowych, ponadstandardowych świadczeń, jednak podstawowe zadanie winno być finansowane przez organ, który odpowiada za jego realizację. Niezależnie od wybranego trybu zlecenia zadań, warto na etapie ich realizacji umożliwić organizacjom wniesienie do projektu ich praktycznego doświadczenia oraz dopuścić realizację innowacyjnych, autorskich rozwiązań.

Powierzanie i wspieranie odbywa się w drodze otwartego konkursu ofert. Mogą w nim uczestniczyć organizacje pozarządowe oraz inne podmioty uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego: kościelne osoby prawne, spółdzielnie socjalne, spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów o kulturze fizycznej, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Należy zaznaczyć, że w konkursie mogą wziąć udział wszystkie organizacje pozarządowe czy inne wyżej wymienione podmioty (np. spółki), a nie tylko te, które posiadają status organizacji pożytku publicznego. Otwarty konkurs ofert ogłasza organ wykonawczy samorządu, w gminach – wójt (burmistrz, prezydent), w powiatach i województwach – zarząd. Organizacja pozarządowa może również złożyć z własnej inicjatywy ofertę realizacji zadań publicznych. Jeśli organ administracji uzna inicjatywę realizacji danego działania za celową, ogłosi konkurs ofert. Nowelizacja z 22 stycznia 2010 r. kładzie nacisk na zapewnienie wysokiej jakości realizacji zadań publicznych. Podkreśla bowiem, iż wybór zlecenia realizacji zadań publicznych w otwartym konkursie ofert musi nastąpić w sposób zapewniający wysoką jakość wykonanego zadania.

Administracja publiczna przekazuje podmiotom wyłonionym w konkursie dotację na realizację zadania. Procedura konkursu, opisana w art. 11-19 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, dzieli się na następujące etapy:

- ogłoszenie otwartego konkursu ofert,
- rozstrzygnięcie konkursu i podpisanie umowy,
- realizacja zadania przez organizację i nadzór administracji publicznej nad realizacją,
- rozliczenie zadania i dotacji przeznaczonej na jego realizację.

Nowelizacja *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* z 22 stycznia 2010 r. dodała jeszcze jeden przedmiot działań, który może być dotowany przez samorząd – w *Ustawie o finansach publicznych* dodany został zapis, stosownie do którego podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku (czyli m.in. organizację pozarządowe), mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Przepis ten oznacza wprost możliwość udzielania organizacjom pozarządowym dotacji inwestycyjnych.

Warto podkreślić, iż nowelizacja z dnia 22 stycznia 2010 r. wprowadza możliwość zlecenia obsługi otwartego konkursu ofert organizacjom pozarządowym lub podmiotom uprawnionym do prowadzenia działalności pożytku publicznego. Oznacza to zmianę, umożliwiającą zwiększenie udziału sektora pozarządowego w dystrybucji środków publicznych. Do tej pory całość procedury konkursowej – począwszy od ogłoszenia aż do rozstrzygnięcia konkursu – mogła być prowadzona wyłącznie przez organ administracji publicznej (odpowiedni urząd lub jednostkę organizacyjną). W myśl nowego brzmienia art. 11, organ może to zadanie zlecić organizacji pozarządowej. W praktyce oznaczałoby to, że po stronie organu pozostałoby ogłoszenie konkursu (zarządzeniem lub uchwałą) i zamieszczenie ogłoszeń o tym fakcie (zgodnie z wymogami art. 13, ust 3). Natomiast kolejne czynności (udzielanie wyjaśnień, przyjmowanie wniosków, przygotowanie posiedzenia komisji, wstępna ocena formalna, zwołanie komisji) byłyby realizowane przez organizację. Uprawnienia organizacji są jednak ograniczone przepisami ustawy. Skład komisji, która ocenia wnioski zależy wyłącznie od organu ogłaszającego konkurs, choć nowością jest obowiązek powołania takiej komisji (do tej pory było to fakultatywne). Nowym i ważnym z punktu widzenia organizacji jest też obowiązek uczestnictwa w komisji przedstawicieli trzeciego sektora (art. 15, ust 2 a oraz 2 d). Oznacza to, że według nowych zasad rolą organizacji, której zlecono takie zadanie jest raczej obsługa konkursu od strony techniczno-organizacyjnej. Ustawa nie wyjaśnia, w jakiej formie obsługa konkursu mogłaby być zlecona organizacji pozarządowej lub innemu podmiotowi uprawnionemu do prowadzenia działalności pożytku publicznego. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń, można założyć co najmniej dwa rozwiązania:

- Porozumienie pomiędzy organem i organizacją, w myśl którego ta druga podejmuje się realizacji określonych zadań związanych z obsługą konkursu bez wynagrodzenia,
- Udzielenie zamówienia publicznego na obsługę konkursu organizacji pozarządowej.

Jest wysoce prawdopodobne, że takie rozwiązania będą stosowane tam, gdzie współpraca władz lokalnych z trzecim sektorem jest już ugruntowana, a poziom wzajemnego zaufania partnerów – wysoki.

Zakres zadań zleczanych organizacjom pozarządowym musi być określony w rocznym programie współpracy. Zanim zostanie on przyjęty, warto na etapie planowania strategicznego i budżetowego wysłuchać głosów lokalnych organizacji. Tak, by przyjęte przez organ stanowiący rozstrzygnięcia dotyczące współpracy były adekwatne do potrzeb i możliwości sektora pozarządowego.

Nowelizacja *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* z dnia 22 stycznia 2010 r. wprowadziła wyjątki od zlecenia organizacjom pozarządowym zadań w trybie otwartego konkursu ofert. Wyjątkami są tryb małych zleceń oraz szczególne sytuacje związane m.in. z zapobieganiem skutkom klęski żywiołowej.

Nowa uproszczona procedura realizacji zadań publicznych

Z pewnością ważnym *novum* jest wprowadzenie specjalnego uproszczonego trybu realizacji zadań publicznych o charakterze lokalnym lub regionalnym. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może zlecić (z pominięciem otwartego konkursu ofert) realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym oraz podmiotom uprawnionym do prowadzenia działalności pożytku publicznego (które z własnej inicjatywy złożyły wnioski o realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym, lub regionalnym). Ustawa opisuje dokładnie procedurę trybu uproszczonego z pominięciem otwartego konkursu. Tryb ten jest możliwy pod warunkiem, iż wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza 10 000 zł oraz że zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym, niż 90 dni.

Przykładem takiego zadania może być sytuacja, w której lokalna organizacja pozarządowa zamierza zorganizować w miasteczku festyn z okazji Dnia Dziecka. Organizacja posiada już sponsorów, jednak brakuje jej środków w wysokości 3000 zł na wynajęcie sprzętu nagłośnieniowego. W związku z tym występuje do władz samorządowych z wnioskiem o dofinansowanie zorganizowania festynu. Ogłaszanie konkursu na tak małą kwotę nie miałoby sensu, a do dnia festynu pozostało niewiele czasu. W takiej sytuacji burmistrz może skorzystać z prawa zlecenia zadania i udzielenia dotacji z pominięciem trybu konkursowego.

Przy czym ustawodawca ograniczył możliwości korzystania z tego trybu zlecenia poprzez wprowadzenie maksymalnej łącznej kwoty środków finansowych przekazanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w tym trybie temu samemu podmiotowi w danym roku kalendarzowym, do 20 000 złotych. Ponadto wysokość środków finansowych przyznanych w tym trybie, nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe i podmioty uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego.

Pominięcie trybu otwartego konkursu ofert w szczególnych przypadkach

Organ administracji publicznej może zlecić z pominięciem trybu otwartego zadanie (organizacjom pozarządowym oraz podmiotom uprawnionym do prowadzenia działalności pożytku publicznego) w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, w rozumieniu *Ustawy o stanie klęski żywiołowej w kraju lub poza jego granicami*.

Inicjatywa lokalna

Jest to zupełnie nowa forma współpracy, wprowadzona nowelizacją *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* z 22 stycznia 2010 r. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego (bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji

pozarządowych lub podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego), do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę. Oznacza to, że taki wniosek mogą złożyć przynajmniej dwie osoby fizyczne lub – za ich pośrednictwem – organizacja pozarządowa. Ustawa precyzuje, w jakim zakresie można wykonać inicjatywę lokalną. Jest to katalog zamknięty, odnoszący się bezpośrednio do wybranych sfer pożytku publicznego:



1. działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego;
2. działalności charytatywnej;
3. podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
4. działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
5. kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
6. promocji i organizacji wolontariatu;
7. nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania;
8. wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i sportu;
9. turystyki i krajoznawstwa;
10. ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach, o której mowa w sferze ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
11. porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Do trybu wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej stosuje się przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Przy czym nowelizacja stanowi, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Przy ocenie wniosku organ wykonawczy jest zobowiązany wziąć pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku, uchwalone przez radę oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej.

Udział społeczności lokalnej jest przy wykonywaniu inicjatywy lokalnej nieodzowny. Ustawodawca podkreśla jego konieczność stanowiąc, że kryteria oceny wniosku powinny uwzględniać wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej. Ponadto nowe uregulowanie określa, iż zobowiązanie wnioskodawcy (czyli mieszkańców) może polegać na świadczeniu pracy społecznej (obok świadczenia pieniężnego lub rzeczowego).

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zawiera umowę na wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą (mieszkańcami). Do umowy załącza się opracowane wspólnie (przez strony umowy) dokumenty, niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys. Przy czym w ramach tej umowy nie dochodzi do przepływu pieniędzy między stronami – tzn. jednostka samorządu terytorialnego finansuje bezpośrednio, ze swojego budżetu wykonanie inicjatywy lokalnej. Mieszkańcy mogą jedynie (na podstawie umowy użyczenia) otrzymać od jednostki samorządu terytorialnego na czas trwania umowy rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej.

Pożyczki, gwarancje, poręczenia dla organizacji pozarządowych

Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pożyczek, gwarancji, poręczeń organizacjom pozarządowym oraz podmiotom uprawnionym do prowadzenia działalności pożytku publicznego, na realizację zadań w sferze

pożytku publicznego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach (*Ustawy o finansach publicznych i Ustawy o samorządzie gminnym*). Zapis ten powstał przede wszystkim w celu rozwiania wątpliwości interpretacyjnych dotyczących możliwości udzielania przez samorząd organizacjom pozarządowym pożyczek, gwarancji, poręczeń. Są to instrumenty, które znacząco mogą wpłynąć na poprawę kondycji finansowej organizacji pozarządowych. Jednym z głównych problemów organizacji jest bowiem właśnie brak płynności finansowej, spowodowany opóźnieniami w wypłatach dotacji, a także brak możliwości finansowania inwestycji, który z kolei jest wynikiem ograniczonego dostępu organizacji pozarządowych do finansowania zwrotnego.

Specjalne jednostki organizacyjne wspierające organizacje pozarządowe

Nowelizacja wprowadziła przepis, który wprost umożliwia tworzenie i prowadzenie (po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi) przez organ administracji publicznej jednostek organizacyjnych, których celem jest działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego, w sferach pożytku publicznego. Tworzenie/prowadzenie takich jednostek nie jest dla organu administracji obowiązkowe.

Warto podkreślić, że kształt przepisu wskazuje wprost, iż w procesie tworzenia i prowadzenia takich jednostek obowiązkowo powinny brać udział organizacje pozarządowe. Co więcej – ustawa wskazuje, że podmiotem prowadzącym jednostkę może być także organizacja pozarządowa.

Zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych z zakresu Ustawy o pomocy społecznej

Ustawa o pomocy społecznej kompleksowo reguluje kwestie związane z polityką społeczną, rozumianą jako sfera polityki państwa, której celem jest zapewnienie wsparcia osobom i rodzinom w trudnych sytuacjach życiowych. Ustawa powierza zadania z zakresu polityki społecznej organom administracji rządowej i samorządowej i w art. 2 ust. 2 zastrzega, że organy administracji publicznej organizują pomoc społeczną, współpracując z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Omawiany przepis precyzuje, że współpraca powinna być prowadzona na zasadzie partnerstwa.

Przed ostatnią nowelizacją *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* przepisy *Ustawy o pomocy społecznej* przewidywały inny od *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* tryb zlecenia zadań publicznych z zakresu polityki społecznej organizacjom pozarządowym i kościelnym osobom prawnym.

Po wejściu w życie nowelizacji *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecić realizację zadania z zakresu pomocy społecznej udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania organizacjom pozarządowym oraz podmiotom uprawnionym do prowadzenia działalności pożytku publicznego, które prowadzą działalność w zakresie pomocy społecznej. Do zlecenia tych zadań stosuje się przepisy *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

Z perspektywy współpracy administracji z organizacjami pozarządowymi wymienić należy następujące zadania z zakresu pomocy społecznej:



Art. 17. 1. Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy:

1) opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka;

[...]

3) udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym;

[...]

11) organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi;

12) prowadzenie i zapewnienie miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego lub mieszkaniach chronionych;

13) tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną;

14) dożywanie dzieci;

15) sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym;

[...]

18) utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.

2. Do zadań własnych gminy należy:

[...]

3) prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki;

4) podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów ostonowych.

Art. 18. 1. Do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez gminę należy:

[...]

3) organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi;

[...]

5) prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi;

6) realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia.

Udzielanie zamówień publicznych organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność gospodarczą w trybie przepisów prawa zamówień publicznych

Samorządy mogą również zlecać realizację zadań publicznych w trybie *Ustawy prawo zamówień publicznych*¹⁸ regulującej szerszą kwestię zlecenia usług podmiotom niepublicznym. Art. 11 ust. 4 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* pozwala, aby organ administracji publicznej skorzystał z procedur określonych

¹⁸ Ustawa prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zmianami)

w innych przepisach, gdy wymaga tego efektywność planowanego działania. Jako przykład ustawodawca wskazał możliwość powierzenia organizacji pozarządowej wykonania zadania publicznego w drodze przepisów o zamówieniach publicznych.

Mimo, że ustawodawca przewidział taką możliwość, cały czas budzi ona pewne wątpliwości. Wynikają one głównie z „sektorowego” postrzegania zlecenia zadań publicznych podmiotom niepublicznym. Przepis art. 11 ust. 4 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* wyraźnie wskazuje, że oprócz udzielenia dotacji można powierzać zadania organizacjom pozarządowym w innych trybach, w szczególności w trybie zamówień publicznych. Jednak wśród niektórych urzędników pojawia się nieuzasadniony pogląd, że jedynym sposobem przekazania środków organizacji pozarządowej jest dotacja. Na szczęście takie stanowisko, jako niemające pokrycia w przepisach prawa, jest coraz bardziej odosobnione.

Przytoczony wyżej przepis będzie miał zastosowanie w różnych sytuacjach. Może dotyczyć bardzo małych kwot, przy których procedura udzielania zamówienia publicznego do 14.000 euro jest prostsza i szybsza, niż ta przewidziana nowo wprowadzonym przepisem o udzielaniu małych dotacji bez procedury konkursowej. Innym zastosowaniem zamówień publicznych jest organizacja przetargu na zadanie, które mogłoby być powierzone także w trybie konkursu (należy do sfery pożytku publicznego). Dzieje się tak wtedy, gdy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uzna, że najważniejszym kryterium wyboru wykonawcy jest cena a nie program, doświadczenie i inne – trudniej mierzalne – czynniki. W takiej sytuacji przetarg motywuje oferentów do obniżania cen swoich ofert, a co za tym idzie skutkuje oszczędnościami po stronie budżetu samorządowego. Uzasadnieniem dla przetargu może być również sytuacja, w której daną usługę (na przykład usługi opiekuńcze) świadczą zarówno organizacje pozarządowe, jak i podmioty prywatne. Konkurs uniemożliwiłby uczestnictwo tym ostatnim, więc w celu zwiększenia konkurencji władze lokalne mogą zdecydować o zleceniu zadania w trybie przetargu, a nie konkursu.

Pamiętać jednak należy, że o zlecenia w trybie prawa zamówień publicznych mogą starać się tylko te organizacje, które prowadzą działalność gospodarczą, co bardzo ogranicza ich dostęp do środków dystrybuowanych w taki sposób.

Projekty partnerskie realizowane ze środków Unii Europejskiej

Programy realizowane ze środków europejskich tworzą kolejną przestrzeń, w ramach której możliwa jest budowa i umacnianie współpracy administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi. Szczególną uwagę warto zwrócić na Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), który ma na celu wzrost zatrudnienia i spójności społecznej i zakłada realizację działań do roku 2015. Elementem programu są m.in. konkursy na dotacje, o które mogą ubiegać się organy administracji publicznej, organizacje pozarządowe oraz partnerstwa organizacji i instytucji, zarówno tych publicznych, jak i pozarządowych.

Tryb powoływania partnerstwa określa art. 28a *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* z dnia 6 grudnia 2006 r. obowiązujący od 20 grudnia 2008 r. Przepis ten określa ogólne zasady realizacji projektów partnerskich oraz zasady wyboru partnerów spoza sektora finansów publicznych przez projektodawców należących do sektora finansów publicznych. Zgodnie z przytoczonym artykułem partnerstwa mogą być tworzone w zakresie określonym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które 23 kwietnia 2009 r. opublikowało „Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”. Opracowanie

to szczegółowo instruuje podmioty administracji publicznej, w jaki sposób powinny wyłaniać partnerów, formułować wspólne działania czy zarządzać projektami partnerskimi.

Wspólne ubieganie się o fundusze europejskie coraz częściej postrzegane jest jako szansa na stworzenie kompleksowego zaplecza gwarantującego sprawne i efektywne wykonanie zadania oraz możliwość czerpania z doświadczeń innych organizacji i instytucji uczestniczących w partnerstwie¹⁹. Z drugiej jednak strony zmusza organizacje do dyscypliny i rzetelności w zakresie komunikacji z organizacjami partnerskimi. Z tej perspektywy partnerstwo bywa sprawdzianem wiarygodności i odpowiedzialności partnerów i może mieć wpływ na dalszą współpracę lub jej brak.

Możliwość przekazywania nieruchomości organizacjom pozarządowym

Zgodnie z art. 68 ust. 2 *Ustawy o gospodarce nieruchomościami* organ administracji publicznej, sprzedając nieruchomość należącą do skarbu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, może za zgodą wojewody (własność skarbu państwa), rady gminy lub sejmiku samorządowego (własność komunalna) udzielić bonifikaty od ceny rynkowej w przypadku sprzedaży nieruchomości osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na prowadzenie działalności pożytku publicznego. Bonifikaty tego typu mogą mieć zarówno wymiar symboliczny, na przykład 10% od ceny określonej w operacie szacunkowym (wycenie), jak i bardzo wymierny, dochodzący do 99% wartości, co oznacza oddanie nieruchomości za symboliczną cenę. Określenie wysokości bonifikaty należy jednak do organów administracji podejmujących decyzję o sprzedaży nieruchomości, przy czym, – wobec milczenia ustawodawcy w tym zakresie – przypadek każdej organizacji pozarządowej wnioskującej o bonifikatę należy rozważyć indywidualnie.

Bardzo rzadko potrzeby organizacji pozarządowych uzasadniają sprzedaż nieruchomości na preferencyjnych zasadach. Należy zwrócić uwagę, że sprzedaż powoduje utratę wpływu organów administracji na dalsze przeznaczenie nieruchomości. Co prawda gmina posiada władztwo planistyczne, jednak nie sposób wymusić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego realizacji określonych funkcji. Podobnie ma się rzecz z ustanawianiem na rzecz organizacji pozarządowych użytkowania wieczystego. Jest to tak silne prawo do nieruchomości, że również w takim przypadku znikomy jest wpływ władz publicznych na to, jak organizacja wykorzysta nieruchomość.

Najbardziej adekwatną pomocą dla lokalnych organizacji pozarządowych jest więc udostępnienie lokalu, budynku czy działki. Nowelizacja *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* z 22 stycznia 2010 r. wprowadza istotną zmianę w *Ustawie o gospodarce nieruchomościami*, wprowadzając nowy wyjątek od obowiązkowej procedury przetargów na wynajem, dzierżawę czy użytkowanie nieruchomości. Wyjątek ten ustanawia zapis, na mocy którego umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony, dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony zawiera się w drodze bezprzetargowej, jeżeli użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą jest organizacja pożytku publicznego. Warunki udostępnienia nieruchomości powinny zostać określone w umowie pomiędzy samorządem a organizacją. Z jednej strony organizacja będzie posiadała tytuł prawny do nieruchomości, na której będzie mogła realizować swoje zadania statutowe, z drugiej samorząd zagwarantuje sobie, że w przypadku, gdy organizacja przestanie działać lub będzie próbowała wykorzystać nieruchomość niezgodnie z pierwotnymi założeniami, wróci ona do dyspozycji władz

19 Ilona Gosk, Agnieszka Pyrka, „Różne formy współpracy z podmiotami ekonomii społecznej...”, ib.

lokalnych. Jeśli organizacja realizuje w lokalu komunalnym zadanie publiczne zlecone przez gminę, celowe byłoby zawarcie umowy o użyczenie lokalu na okres obejmujący co najmniej czas realizacji zadania. Jedną z wielu możliwości jest ogłoszenie konkursu, w którym najlepsza oferta otrzyma zarówno dotację, jak i lokal na prowadzenie danego projektu²⁰. Samorząd może podjąć decyzję na podstawie złożonego przez organizację opisu działalności. Wniosek organizacji powinien zawierać elementy pozwalające samorządowi ocenić charakter i stopień użyteczności działalności planowanej w lokalu gminnym i to upodabnia go do oferty składanej w otwartym konkursie ofert. Jeśli chętnych jest więcej, warto rozważyć przeprowadzenie otwartego konkursu ofert na dany lokal²¹. W taki sposób można powierzać lub wspierać na przykład prowadzenie świetlic socjoterapeutycznych. Organizacja, która przedstawi najlepszą ofertę, uzyskuje od gminy środki finansowe na prowadzenie działalności przez dwa lub trzy lata oraz lokal komunalny, używany na taki sam okres. Po zakończeniu okresu realizacji organizacja może ponownie startować w konkursie, lecz jeśli przegra, to będzie zobowiązana oddać lokal gminie, która użyczy go zwycięzcy kolejnego konkursu.

Inne formy współpracy finansowej

Art. 11 ust. 5 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* wprowadził możliwość wspierania i powierzania zadań publicznych organizacjom pozarządowym w trybie i na zasadach określonych w *Ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Niestety, w świetle nowej *Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym* przyjętej w grudniu 2008 r.²² jedynie przedsiębiorcy mogą realizować zadania publiczne w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

3.2. Pozafinansowe formy współpracy

3.2.1. Formy współpracy pozafinansowej określone w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności

Wzajemne informowanie się można uznać za warunek wstępny, najbardziej podstawowy element warunkujący dalszą współpracę, w tym programy współpracy. Obowiązek wzajemnego informowania obejmuje zarówno informacje przekazywane przez organy administracji publicznej organizacjom pozarządowym, jak i informacje przekazywane przez organizacje pozarządowe administracji. Ustawodawca nie zawarł w ustawie przykładów konkretnych działań, zakładając zapewne, że jest to najprostsza i najbardziej zrozumiała forma działań. Stosując wykładnię funkcjonalną można przyjąć, że celem tego zapisu jest zapewnienie obu stronom możliwości zaznajomienia się z prowadzoną przez siebie działalnością, co pozwala na zharmonizowanie działań. Aby to było możliwe, informacje powinny być przekazywane na bieżąco oraz w sposób pozwalający zapoznać się z nimi wszystkim zainteresowanym osobom i instytucjom.

20 Michał Guć, „Ustawa...”, lb., str. 121

21 lb., str. 123

22 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r., nr 19, poz. 100)

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wskazuje przykładowo następujące działania²³:



- publikowanie ważnych informacji na stronach internetowych danej jednostki samorządu terytorialnego; informacje te powinny dotyczyć zarówno działań podejmowanych przez samorządy, jak i przez organizacje pozarządowe;
- udział przedstawicieli organizacji pozarządowych w sesjach rady gminy oraz komisjach rady gminy, z prawem zabierania głosu;
- przekazywanie przez organizacje pozarządowe informacji o przewidywanych lub realizowanych zadaniach sfery publicznej.

Do wyżej wskazanych działań zdecydowanie warto dodać informacje przekazywane bezpośrednio organizacjom pozarządowym lub grupom nieformalnym w formie korespondencji elektronicznej lub pocztowej, regularne wydawanie i rozsyłanie biuletynu elektronicznego czy tzw. spotkania prezentacyjne, na które mogą być zapraszani przedstawiciele organizacji i instytucji zajmujących się danym zagadnieniem.

Warto również zwrócić uwagę na jakość przekazywanych informacji. Informacje czytelne i przekazane w sposób pozwalający najbardziej zainteresowanym zapoznać się z nimi mogą budować zaufanie oraz wizerunek samorządu jako instytucji transparentnej i otwartej. W sposób oczywisty przeciwny skutek będą miały informacje niepełne lub nieuporządkowane. Nie wspominając o tych informacjach, które nie zostaną skutecznie przekazane zainteresowanym organizacjom pozarządowym i obywatelom.

Konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych wchodzących w zakres działalności statutowej tych organizacji

Konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych

Z uwagi na wprowadzenie nowelizacją rad pożytku na szczeblach wojewódzkim, powiatowym i gminnym, konsekwentnie dodano nową formę współpracy pozafinansowej – konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego. Przepis ten obowiązuje w sytuacji, kiedy rady wojewódzkie, powiatowe czy też gminne zostały utworzone przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego. Warto zaznaczyć, iż utworzenie tych rad nie jest obowiązkowe.


Zakres konsultacji jest w przypadku rad pożytku szerszy, niż poniżej opisany zakres konsultacji z organizacjami pozarządowymi. W przypadku rad konsultacjom podlegają akty normatywne związane ze sferą zadań publicznych, a nie tylko akty związane z dziedzinami wchodzącymi w zakres działalności statutowej organizacji pozarządowych. W praktyce oznacza to, że konsultacjom z radami pożytku szczebla wojewódzkiego, powiatowego, gminnego powinny podlegać projekty aktów normatywnych z zakresu: polityki społecznej i zdrowia, działalności pomocowej, kultury i tożsamości narodowej, edukacji, sportu, środowiska, zrównoważonego rozwoju, tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, gospodarki i rynku pracy.

23 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, „Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Metodologia i zalecenia”. Warszawa 2004


Stosownie do zapisów nowelizacji sposób konsultowania powinien być szczegółowo określony na mocy odrębnej uchwały. Dotyczy to zarówno konsultacji z radami działalności pożytku, jak i z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego.

Kolejną formą współpracy wskazaną w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* jest konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach wchodzących w zakres działalności statutowej tych organizacji. Konsultowanie aktów prawnych jest jedną z form zjawiska określanego jako partycypacja obywatelska, polegającego na tym, że obywatele i organizacje pozarządowe uzyskują możliwość wpływu na decyzje organów władz w sprawach, które mają pośredni lub bezpośredni wpływ na ich sytuację²⁴. Konsultacje w rozumieniu *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* nie muszą dotyczyć tylko konkretnych dokumentów i mogą obejmować cały proces powstawania aktu prawnego.

Organizacje pozarządowe, zajmując się na co dzień wybranym zagadnieniem, znają lokalne potrzeby i dysponują głęboką wiedzą z zakresu prowadzonej działalności statutowej. Z tego względu organizacje obywatelskie mogą być ważnymi partnerami administracji publicznej na etapie diagnozowania lokalnych problemów, tworzenia strategii ich rozwiązania i planowania konkretnych działań²⁵. Aby w pełni wykorzystać potencjał organizacji pozarządowych, można skorzystać z funkcjonujących już w niektórych gminach form konsultacji:

-  → organizowanie przez administrację publiczną konsultacji w sprawach realizacji poszczególnych zadań gminy;
- informowanie przedstawicieli organizacji o planowanych sesjach rady gminy oraz komisji rady gminy, na których dyskutowane będą projekty uchwał odnoszących się do zagadnień związanych z profilem działalności tych organizacji;
- udostępnienie druków projektów uchwał odnoszących się do zagadnień związanych z profilem działalności tych organizacji;
- udział organizacji pozarządowych w posiedzeniach wojewódzkich komisji dialogu społecznego;
- warsztaty diagnostyczno-projektowe (na których wraz z mieszkańcami, ekspertami, organizacjami pozarządowymi i innymi odpowiednimi partnerami społecznymi pracuje się nad projektem lub kilkoma jego wariantami);
- projektowanie budżetu gminy lub miasta przy współudziale organizacji i mieszkańców metodą budżetu partycypacyjnego.

Planując działania mające charakter konsultacyjny wobec lokalnej społeczności, warto pamiętać o tym, że organizacje pozarządowe to nie tylko zrzeszenia mieszkańców, ale podmioty dysponujące kapitałem w postaci doświadczeń i specjalistycznej wiedzy oraz potencjałem do realizacji zadań. Stąd ich udział w procesie konsultacji powinien być adekwatny do roli, jaką pełnią w lokalnych społecznościach.

-  Sztandarowym przykładem dokumentu, który powinien być konsultowany z organizacjami pozarządowymi, jest oczywiście program współpracy. W Gdyni, mającej długie tradycje kooperacji z sektorem pozarządowym proces konsultacji odbywa się wielostopniowo:

24 Paulina Adamska, Zuzanna Brzozowska, „Partycypacja społeczna w praktyce – bariery i sposoby ich pokonania”, artykuł niepublikowany

25 Ilona Gosk, Agnieszka Pyrka, „Różne formy współpracy z podmiotami ekonomii społecznej”, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008 r.

- W ciągu roku od lokalnych organizacji pozarządowych zbierane są uwagi dotyczące propozycji zmian, które powinny być wprowadzone do projektu na kolejny rok. Pośrednikami w gromadzeniu tych uwag jest ze strony prezydenta – pełnomocnik do spraw organizacji pozarządowych, zaś po stronie organizacji – wybrani przez nie przedstawiciele.
- Na podstawie uwag organizacji, a także wniosków wyływających ze strony administracji (urzędu, jednostek budżetowych) jest tworzony projekt programu na kolejny rok.
- Projekt jest następnie rozsyłany wszystkim organizacjom znajdującym się w (prowadzonej przez urząd) bazie danych z prośbą o zapoznanie się i zgłoszenie ewentualnych propozycji poprawek.
- Podczas spotkania plenarnego gdyńskich organizacji dyskutowana jest treść programu i propozycje zmian.
- Na podstawie zebranych uwag tworzony jest ostateczny projekt programu przedkładany Radzie Miasta Gdyni.

Dobra współpraca z organizacjami może stanowić przeciwwagę dla niezadowolenia grup interesów mieszkańców. Do rozwiązań systemowych łatwiej będzie bowiem przekonać lokalne organizacje, które zajmują się określoną tematyką, niż grupę mieszkańców zjednoczonych w proteście przeciw realizacji inwestycji w ich sąsiedztwie. Zdarza się, że dzięki dialogowi i konsultacjom właśnie organizacje pozarządowe stają się sojusznikami władz lokalnych w sporze z grupami interesu. Oczywiście w tym zakresie występują bardzo zróżnicowane zjawiska. Powszechnie znane są też sytuacje, w których mieszkańcy zrzeszają się, by zaprotestować przeciw planowanym działaniom gminy. Warto jednak podać przykład pozytywny. Stowarzyszenie mieszkańców jednego z gdyńskich osiedli, włączysz się aktywnie w proces tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przedłużyło procedury o rok. Rezultatem bardzo rozbudowanego procesu konsultacji i dialogu stowarzyszenia z miejskimi planistami było przyjęcie planu, który zabezpieczył interesy gminy, ale jednocześnie został przyjęty z zadowoleniem przez mieszkańców tego obszaru.

Tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym

Organy administracji publicznej mogą również tworzyć wspólne zespoły o charakterze doradczym i inicjatywnym. W skład zespołów powinni wejść przedstawiciele organizacji pozarządowych, kościelnych osób prawnych oraz przedstawiciele właściwych organów administracji publicznej. Zespoły mogą stanowić lokalne fora wypracowywania wspólnych planów i strategii, projektów aktów prawa miejscowego i propozycji uchwał. Ustawodawca pozostawia organom administracji publicznej wolną rękę co do liczby zespołów i ich profili tematycznych. Rozwiązanie takie może dotyczyć zespołów o charakterze obligatoryjnym, takich jak: rady do spraw osób niepełnosprawnych, rady zatrudnienia, komisje urbanistyczno-architektoniczne czy komisje rozwiązywania problemów alkoholowych – można do nich powoływać przedstawicieli organizacji. Ponadto istnieje możliwość tworzenia grup roboczych, rad, zespołów doradczych czy konsultacyjnych, zajmujących się dowolną tematyką wchodzącą w zakres zadań samorządów, np. kultura, seniorzy, młodzież, ekologia. Liczba zagadnień jest ograniczona wyłącznie zakresem zadań jednostki samorządu i zainteresowaniem organizacji pozarządowych.



Dobłą praktyką jest umożliwienie organizacjom wybrania swoich przedstawicieli do wspólnych zespołów o charakterze doradczym. Członkami Gdyńskiej Rady do spraw Seniorów są dyrektorzy miejskich jednostek zajmujących się osobami starszymi: Centrum Aktywności Seniora oraz Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. Stronę pozarządową reprezentują osoby wybrane przez wszystkie organizacje zajmujące się osobami starszymi. Ponadto członkami rady są również przedstawiciele samorządu studentów Gdyńskiego

Uniwersytetu Trzeciego Wieku. Rada obradująca raz na kwartał pod przewodnictwem jednego z wiceprezydentów zajmuje się opiniowaniem prowadzonych przez miasto działań kierowanych do seniorów, ocenia plany nowych inicjatyw, a także sama proponuje nowe kierunki działalności na rzecz osób starszych.

W mniejszych gminach, gdzie działa zdecydowanie mniej organizacji, mało realne jest tworzenie zespołów branżowych zajmujących się różnymi aspektami funkcjonowania lokalnej społeczności. W takiej sytuacji wskazane jest tworzenie lokalnych rad pożytku publicznego, które gromadzą z jednej strony reprezentantów sektora pozarządowego, z drugiej zaś urzędników i polityków samorządowych zajmujących się współpracą z organizacjami. Ważna jest reprezentatywność takiego *gremium*, stąd przedstawiciele strony pozarządowej powinni być demokratycznie wybrani przez organizacje, a nie przez wójta czy burmistrza. Należy zwrócić również uwagę na to, by organizacje nie znalazły się w takim *gremium* w mniejszości – ich przedstawiciele powinni stanowić co najmniej połowę składu zespołu, nie ma też przeciwwskazań, aby była to większość. Tak funkcjonujące grono ma za zadanie opiniowanie i zgłaszanie uwag do zagadnień związanych ze współpracą gminy z sektorem pozarządowym, może być też włączane w inne prace o charakterze strategicznym. Warto zwrócić uwagę na fakt, że lokalne rady pożytku publicznego już powstały i funkcjonują z sukcesem w wielu polskich gminach.

3.3. Uwagi końcowe

Opisane w punktach 1. i 2.1. formy współpracy pokazują, że kooperacja administracji publicznej i organizacji pozarządowych obejmuje szereg ważnych i wzajemnie uzupełniających się działań. Zarówno tych o charakterze finansowym, jak i nie stanowiących obciążenia dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Decyzja co do wyboru form współpracy należy do obu partnerów i nie powinny mieć miejsca sytuacje narzucania określonej formy drugiej stronie²⁶. Organy administracji publicznej nie mają też obowiązku podejmowania współpracy z organizacjami pozarządowymi we wszystkich wymienionych wyżej formach²⁷. Warto również pamiętać, że katalog działań *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* ma charakter przykładowy (o czym świadczy zwrot „w szczególności” poprzedzający ich listę), co powinno zachęcać samorządy do podejmowania innych inicjatyw, dopasowanych do specyfiki i potrzeb lokalnej społeczności.

Coraz częściej władze lokalne pomagają organizacjom pozarządowym w dotarciu z informacjami do mediów, wspierają je w nawiązywaniu kontaktów zagranicznych lub wręcz wspólnie prowadzą politykę, którą Jan Nowak Jeziorański nazywał „dyplomacją społeczną”. Polega ona na podtrzymywaniu relacji z miastami siostrzanymi za granicą nie przez urzędników, ale właśnie przez lokalnych działaczy pozarządowych. W ostatnich latach upowszechnia się też dobra praktyka promowania przez władze lokalne wolontariatu oraz zachęcania mieszkańców przez władze samorządowe do przekazywania 1% podatku lokalnym organizacjom pozarządowym.

Wszystkie przepisy dotyczące relacji pomiędzy władzą publiczną a organizacjami pozarządowymi powinno interpretować się przez pryzmat zasad, wyznaczających te relacje, czyli partnerstwa, suwerenności stron, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

26 Hubert Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* - komentarz, str. 36, Warszawa 2003

27 Ib.

4. Relacja pomiędzy formami współpracy a programem współpracy

4.1. Wprowadzenie

Przepisy dotyczące programów współpracy w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* sprzed nowelizacji były wyjątkowo lakoniczne, a ich interpretacje prowadziły do szeregu nieporozumień i nieprawidłowości. Dla przykładu – w skrajnych przypadkach rady gmin uchwały program jednostronnie, bez konsultacji z organizacjami pozarządowymi, interpretując stwierdzenie „uchwała” jako „podejmuje akt władczy”.

Ze względu na trudności w realizacji postanowień ustawy w zakresie programów współpracy, ustawodawca doprecyzował zasady uchwalania programów m.in. poprzez wprowadzenie zakresu programu współpracy i terminów uchwalania programów.

Program współpracy to dokument stanowiący formalne ramy dla współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Organ stanowiący jednostki uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego. Należy podkreślić, że konsultacje programów współpracy muszą odbyć się zgodnie ze szczegółowym sposobem przyjętym uchwałą organu stanowiącego samorządu terytorialnego.

Nowelizacja wprowadza możliwość uchwalania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wieloletnich – obok rocznych – programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego. Przy czym obowiązkowy jest jedynie program roczny. Oznacza to, iż program wieloletni może być uchwalony obok programu rocznego. Wydaje się, że program wieloletni powinien być swego rodzaju ogólną strategią współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego. Natomiast program roczny powinien zawierać konkretne plany działań w powiązaniu z budżetem. Nowe przepisy określają następujący minimalny zakres programu:



- cel główny i cele szczegółowe programu;
- zasady współpracy;
- zakres przedmiotowy;
- formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2;
- priorytetowe zadania publiczne;
- okres realizacji programu;
- sposób realizacji programu;
- wysokość środków przeznaczanych na realizację programu;
- sposób oceny realizacji programu;
- informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;
- tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Zgodnie z nowymi przepisami dokument „Program współpracy” powinien być uchwalony do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Dzięki temu istnieje możliwość powiązania programu współpracy z zapisami uchwały budżetowej.

Program współpracy, zarówno roczny, jak i wieloletni jest uchwalany po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi i podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego.

Nowelizacja wprowadza także obowiązki sprawozdawczości w zakresie realizacji programów. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego nie później, niż do dnia 30 kwietnia każdego roku jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego sprawozdanie z realizacji programu współpracy.

Możliwość przyjęcia (po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi i podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego) programu współpracy na okres od roku do 5 lat przyznany został także organowi administracji rządowej. Organ administracji rządowej w takim samym terminie ogłasza sprawozdanie z realizacji programu współpracy w Biuletynie Informacji Publicznej.

4.2. Sankcje za brak programu współpracy

Ustawa nie określa sankcji za nieuchwalenie programu współpracy. Niektóre organizacje parasolowe (takie jak Stowarzyszenie Klon/Jawor, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych czy Federacja Organizacji Służebnych „Mazowia”) lub strażnicze (np. Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich) albo instytuty badawcze (np. Instytut Spraw Publicznych) prowadzą działania monitorujące proces przyjmowania programów współpracy i ich późniejszą realizację. Organizacje pozarządowe dotknięte problemem braku programu współpracy mogą korzystać z możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego w trybie art. 101a *Ustawy o samorządzie gminnym*.



Art. 101.

1. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.
2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił.
 - 2a. Skargę na uchwałę lub zarządzenie, o których mowa w ust. 1, można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę.
3. W sprawie wezwania do usunięcia naruszenia stosuje się przepisy o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym.
4. W sprawach, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 94.

Art. 101a.

1. Przepisy art. 101 stosuje się odpowiednio, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich.
2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy.

Niezależnie od braku ustawowej sankcji programy współpracy postrzegane są dziś przez organizacje pozarządowe i instytuty badawcze jako swoisty papierek lakmusowy, sprawdzający nastawienie i otwartość samorządu na potrzeby i inicjatywy lokalnych organizacji obywatelskich. W tym kontekście szczególną uwagę zwraca się na tryb przyjmowania programu współpracy oraz jego treść, która zostanie omówiona w kolejnej części opracowania.

Bibliografia

- Paulina Adamska, Zuzanna Brzozowska: Partycypacja społeczna w praktyce – bariery i sposoby ich pokonania, artykuł niepublikowany
- Dagmir Długosz, Jan Jakub Wygnański: Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, Warszawa 2005
- Jacek Gądecki: Roczne programy współpracy, co z nich wynika dla dalszego rozwoju ekonomii społecznej w Polsce? Raport podsumowujący badania Barometr Współpracy 2007. Ekonomia Społeczna, Teksty 2008
- Ilona Gosk, Agnieszka Pyrka: Różne formy współpracy z podmiotami ekonomii społecznej. Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008
- Michał Guć: Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2004
- Michał Guć: Wspieranie ekonomii społecznej przez administrację publiczną. Ekonomia Społeczna, Teksty 2007
- Michał Guć: Ekonomia społeczna, szansa dla wykluczonych. PROMES – Promocja Ekonomii Społecznej 2008
- Marta Gumkowska: Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej. Ekonomia Społeczna, Teksty 2006
- Jan Herbst: Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008. Bilans czterech lat. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008
- Hubert Izdebski: Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – komentarz, Warszawa 2003
- Arkadiusz Jachimowicz: System współpracy samorządu lokalnego z organizacjami pozarządowymi. Przewodnik praktyczny. Warszawa 2005
- Arkadiusz Jachimowicz: Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej? Ekonomia Społeczna, Teksty 2006
- Małgorzata Makowska [opr.]: Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem. Podsumowanie Programu Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności Obywatele i samorząd lokalny. Warszawa 2004
- Grzegorz Makowski, Marek Rymśa: Jaki mamy pożytek z Ustawy o działalności pożytku publicznego. „Analizy i Opinie” nr 82, marzec 2008
- Grzegorz Makowski, Tomasz Schimanek [red.]: Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa. Warszawa 2008
- Magdalena Małecka-Lyszczek, Zbigniew Wesołowski: Modele współpracy podmiotów ekonomii społecznej z administracją publiczną. Ekonomia Społeczna, Teksty 2008
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej: Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Metodologia i zalecenia, Warszawa 2004
- Marek Rymśa [red.]: Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa. Warszawa 2007
- Marek Rymśa, Grzegorz Makowski, Magdalena Dudkiewicz [red.]: Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007
- Marek Rymśa, Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec, Zbigniew Wejman: Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007
- Robert Sobiech: Budowanie mechanizmów współpracy samorządu i organizacji pozarządowych. Analiza programu doradczego dla samorządowców. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2005
- Tomasz Stawecki, Piotr Winczorek: Wstęp do prawoznawstwa. Wydawnictwo C.H. Beck, IV wydanie, Warszawa 2003

Wykaz aktów prawnych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1997 r. Nr 78, poz. 483)

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zmianami)

Ustawa o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (z dnia 22 stycznia 2010 r.)

Ustawa o pomocy społecznej (DzU z 2008 r. Nr 115, poz. 728)

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU z 2008 r. Nr 69, poz. 415)

Ustawa prawo zamówień publicznych (DzU z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zmianami)

Ustawa o gospodarce nieruchomościami (DzU z 2004 r. Nr 261, poz. 2603)

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości (DzU z 2007 r. Nr 70, poz. 473)

Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii (DzU z 2005 r. Nr 179, poz. 1485 z późn. zmianami)

Ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (DzU z 1996 r. Nr 10, poz. 55)

Ustawa o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zmianami)