

Anna Chruściel

Rola zlecania zadań publicznych w kształtowaniu koncepcji dobrego rządzenia

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 3 (36), 95-120

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Rola zlecenia zadań publicznych w kształtowaniu koncepcji dobrego rządzenia

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstawowych rozwiązań prawnych, dotyczących zlecenia wykonywania zadań publicznych organizacjom trzeciego sektora oraz sformułowanie spójnej koncepcji dobrego rządzenia i metod jej realizacji w praktyce.

„Zadania publiczne” to zadania państwa, samodzielnie przez nie realizowane, za pomocą swoich organów albo w wyniku przekazania ich na rzecz innych podmiotów administracji publicznej. Przy czym samo przekazanie przez państwo zadań nie narusza ich państwowego charakteru. Termin „publiczny” dookreśla cele, zadania oraz kompetencje państwa i podmiotów, na rzecz których przekazało ono ich wykonywanie. Cecha publiczności określa również formę organizacyjną publiczną i niepubliczną wykonywanych zadań. Ponadto, służy do ustalania zasad dostępu do określonych dóbr¹. Publiczny charakter zadań oznacza, iż podmiot je wykonujący zobligowany jest działać w interesie pewnej zbiorowości, kierując się interesem ogólnym². Zadania te, służą zatem zaspokajaniu zarówno zbiorowych potrzeb społecznych, jak i indywidualnych potrzeb człowieka, które wynikają ze współżycia ludzi w społecznościach. Natomiast w odniesieniu do samorządu terytorialnego – zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Takie rozumienie pojęcia zadań publicznych prowadzi do stwier-

¹ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, tom 6, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 32.

² Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, wyd. 1, Warszawa 2004, s. 146.

dzenia, iż nie można określić jego zakresu raz na zawsze. Realizacja zadań publicznych to określenie ogólne, nieodzwierciedlające różnorodności zadań, ich przedmiotu i związanych z nimi funkcji. W literaturze wskazuje się na dynamiczny charakter tego pojęcia. W doktrynie pojęcie zadań i funkcji państwa nie doczekało się jednoznacznego zdefiniowania mimo wielu prób w tym zakresie³.

W ujęciu podmiotowym zadania publiczne z zakresu administracji obejmują zadania wykonywane przez następujące podmioty, organy i instytucje administrujące: organy administracji państwowej, w tym organy ich jednostek organizacyjnych, organy państwowych osób prawnych, organy samorządu terytorialnego oraz organy samorządowych jednostek organizacyjnych, organy samorządowych osób prawnych, organy samorządów zawodowych, jak również organizacje, instytucje i inne podmioty, także spoza sektora publicznego, którym ustawowo zlecone zostały zadania i funkcje administracji publicznej⁴. Powiązanie zadań publicznych z kompetencjami, które utożsamiane są z prawnymi obowiązkami i uprawnieniami, sprawia, iż w demokratycznym państwie prawnym ich ustalenie powinno mieć swoją podstawę prawną w przepisach powszechnie obowiązujących o randze ustawy, niezależnie od form organizacyjnych tych zadań. Przedstawiciele doktryny uznają wymóg ten za niezbędny i konieczny element definicji „zadań publicznych”, podkreślając, iż każdy podmiot, który został wyposażony w kompetencje w zakresie prawa administracyjnego musi je uzyskać od państwa. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁵ z dnia 2 kwietnia 1997 r., rzadko wprost wskazuje na zadania publiczne. Należy je wyprowadzać z całej regulacji konstytucyjnej praw, wolności i obowiązków jed-

³ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, J. Supernat (red.), Wrocław 2009, s. 165.

⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 102.

⁵ Dz. U. nr 78, poz. 483; sprost. Dz. U. z 2001 r., nr 28, poz. 319.

nostek, a także z zadań oraz kompetencji przypisanych różnym władzom publicznym i ich organom. Szczegółowo określają je ustawy ustrojowe oraz z zakresu prawa materialnego. Zadania publiczne nie tworzą jednolitej kategorii. Przedstawiciele prawa administracyjnego podkreślają, iż istnieje pewien stały trzon zadań publicznych natomiast realizacja tych zadań może przybierać różnorodne formy organizacyjne i funkcjonalne, zmieniają się również cele, pojawiają się nowe zadania i te także podlegają ciągłym przekształceniom⁶.

Zadania, formy prawne i organizacyjne ich wykonywania oddziałują na siebie. Wielość zadań wymusza poszukiwanie odpowiednich form organizacyjnych pozwalających na ich jak najlepszą, szybką i taną realizację⁷. Zapoczątkowany reaktywaniem samorządu terytorialnego i tworzeniem samorządów zawodowych proces decentralizacji zadań publicznych, różne formy prywatyzacji i komercjalizacja, a także „ruch” zadań publicznych między jednostkami samorządu terytorialnego a administracją rządową, sprawiają, iż wskazanie zakresu zadań publicznych realizowanych przez poszczególne podmioty administracji publicznej bywa niezmiernie trudne, zmienne w czasie i przestrzeni. W praktyce ustalenie jaki podmiot faktycznie wykonuje określone zadanie, na jakich zasadach oraz wskazanie, czy dane zadanie formalnie przypisane określonej podmiotowi administracji pozostaje jego zadaniem, czy też faktycznym realizatorem są podmioty należące do innej kategorii, w tym podmioty niepubliczne, i na jakich zasadach, bywa w praktyce niezwykle trudne i problematyczne⁸.

Zagadnienie zadań publicznych należy rozpatrywać w dwóch aspektach – prawnym oraz organizacyjnym sensu stricto. W ujęciu prawnym zadania publiczne formułowane są przepisami posługującymi się sędziami wartościującymi bądź w neutralny sposób wskazującymi na pożądane kierunki postępowania. Natomiast w aspekcie organizacyjnym sensu stricto istotne są relacje zadań

⁶ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 253–255.

⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 112–114.

⁸ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 35.

w stosunku do charakteru instytucji. Zadania te, powinny zatem rzutować na organizację aparatu administracji publicznej, nigdy zaś odwrotnie⁹.

Zlecanie zadań publicznych podmiotom pozostającym poza aparatem administracyjnym wiąże się zawsze z przełamaniem monopolu państwa oraz innych podmiotów publicznych na wykonywanie zadań publicznych. Tym samym oznacza to ich samooznaczanie się. Zlecanie określonych zadań na rzecz innego podmiotu publicznego odbywa się na podstawie upoważnienia ustawowego lub w drodze czynności indywidualnej¹⁰. Z różnorodności zadań wynika zróżnicowanie form ich wykonywania. Nie oznacza to jednak, iż każde przeniesienie zadania skutkuje zmianą prawnej formy jego realizowania. Zazwyczaj pozostają one takie same – zadania wykonywane w formach niewładczych przez podmioty publiczne będą w dalszym ciągu realizowane w takich formach, poprzez świadczenie usług, różne formy działalności społeczno-organizatorskiej czy działalność gospodarczą. Zmiana podmiotu publicznego na niepubliczny skutkuje jedynie tym, iż dane zadania będą wykonywane przez podmioty pozostające poza zawodową kadrą urzędniczą, za wynagrodzeniem albo nieodpłatnie, w ramach stosunku pracy bądź na innych zasadach¹¹.

Organizowanie życia społecznego stanowi jedno z podstawowych zadań administracji publicznej, poprzez które organy administracji publicznej wypełniają funkcje służebną wobec społeczeństwa. Obecne analizy stanowiące próbę określenia pozycji jednostek i grup społecznych w państwie demokratycznym z reguły posługują się terminem „społeczeństwo obywatelskie”. Termin ten współcześnie kojarzy się przede wszystkim z oddzieleniem od siebie państwa, jako aparatu władzy publicznej od jego podstawy w postaci społeczeństwa. Społeczeństwo obywatelskie nie mogłoby funkcjonować bez sektora organizacji pozarządo-

⁹ J. Łukasiewicz, *Nauka administracji. Wstęp do teorii administracji*, Przemysł 1999, s. 73.

¹⁰ H. Izdebski, M. Kulasza, *Administracja publiczna...*, s. 113.

¹¹ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 35–41.

wych – niepublicznego, nastawionego na cele zbiorowe, a nie czysto partykularne. Organizacje pozarządowe, tworzone i działające na zasadzie inicjatywy obywatelskiej i dobrowolności, stawiają sobie cele należące jednocześnie do sfery zadań publicznych, wykonywanych przez władze publiczne¹².

Zagadnienie zlecenia realizacji zadań publicznych sektorowi pozarządowemu zostało uregulowane w licznych aktach normatywnych. Przykładem są: ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹³ oraz przepisy ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁴, która obliguje organy administracji publicznej do wspierania organizacji społecznych stawiających sobie za cel krzewienie trzeźwości i abstynencji. Ponadto, odniesienie do uczestnictwa w realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomani organizacji społecznych, stowarzyszeń, fundacji, kościołów oraz innych związków wyznaniowych znajduje się w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁵. Także, ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych¹⁶ stanowi o obowiązku wspierania organizacji społecznych, fundacji i współdziałania z kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi w obszarze ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu¹⁷. Z kolei ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zawiera generalne wskazania, które określają zasady współpracy z jednostkami spoza sektora finansów publicznych w zakresie realizacji zadań publicznych. Gdy natomiast chodzi o administrację samorządową analiza przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gmin-

¹² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 247–251.

¹³ Dz. U. z 2009 r., nr 175, poz. 1362 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 1996 r., nr 10, poz. 55 ze zm.

¹⁷ M. Guć, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla samorządowców. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej*, Warszawa 2004, s. 27.

nym¹⁸, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁹, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁰, a także ustawy o finansach publicznych, prowadzi do stwierdzenia, że ustawodawca przewiduje zlecenie zadań publicznych, jako formę współpracy organów jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi²¹. Kompleksowe unormowanie zagadnień dotyczących zasad i form współpracy organów administracji publicznej z sektorem organizacji pozarządowych w porównaniu z rozwiązaniami dotychczas obowiązującymi wprowadziła ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²².

Analiza przepisów prawnych regulujących kwestie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, w tym zlecenia zadań publicznych, obowiązującymi przed wejściem w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazuje, że systemowego uregulowania wymagały przede wszystkim relacje między instytucjami państwowymi a organizacjami pozarządowymi. Praktyka pokazała, iż dotychczasowe przepisy miały charakter ogólnikowy i były niewystarczające do utworzenia partnerskich i trwałych relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną. Do momentu uchwalenia ustawy nie istniały przepisy wyraźnie określające zasady wykonywania zadań publicznych oraz rolę sektora organizacji pozarządowych. Wejście w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie otworzyło nowy rozdział w stosunkach organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Ustawa wprowadziła ujednolicone przepisy dotyczące sposobów przekazywania dotacji na realizację zadań publicznych przez organizacje obywatelskie. A. Gluziński podkreśla, iż istnieje-

¹⁸ Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm.

²¹ A. Gluziński, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2005, s. 60.

²² Dz. U. z 2010 r., nr 234, poz. 1536 ze zm.

nie jednolitych zasad współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi stanowi jeden z podstawowych aspektów w związku z przesunięciem zadań publicznych z administracji rządowej na jednostki samorządu terytorialnego w ramach decentralizacji państwa²³. Regulacja prawna przewidziana wspomnianą ustawą, ma istotne znaczenie, określa bowiem rolę organizacji trzeciego sektora, jako kwalifikowanych realizatorów zadań publicznych i wskazuje na potrzebę ulepszenia regulacji szczegółowych w celu ich pełniejszego dostosowania do pozycji organizacji pozarządowych²⁴. Co do zasady, organizacje pozarządowe należące do trzeciego sektora wykazują lepszą znajomość potrzeb społecznych. Swoje działania opierają na zasadzie optymalizacji własnych kosztów, możliwości pozyskiwania środków z różnych źródeł, braku dążenia do osiągnięcia zysku, a także na osobistym zaangażowaniu członków na zasadzie wolontariatu, dzięki czemu w porównaniu z organami administracji publicznej przejawiają większą efektywność w podejmowanych działaniach w ujęciu społecznym, zwiększając stopień zaspokojenia potrzeb zbiorowości, jak i w aspekcie ekonomicznym²⁵. Ze względu na fakt, iż działalność organizacji pozarządowych niejednokrotnie pokrywa się z działalnością państwa, czy też samorządu terytorialnego, wydaje się uzasadnionym włączanie tychże organizacji do wykonywania określonych zadań o charakterze publicznym. W doktrynie podkreśla się, iż uczestnictwo organizacji pozarządowych, które wspomagają i uzupełniają działalność administracji w procesie wykonywania niektórych zadań publicznych stanowi niezbędny i skuteczny środek jej usprawnienia²⁶.

²³ A. Gluziński, *Ustawa o działalności...*, s. 59–60.

²⁴ A. Huchla [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, J. Blicharz, A. Huchla, Warszawa 2008, s. 55.

²⁵ K. Bandarzewski, *Uczestnictwo organizacji pozarządowych w realizacji i wykonywaniu zadań pomocy społecznej*, CASUS 2003, nr 27, s. 28.

²⁶ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 55.

Działalność podejmowana przez organizacje pozarządowe w odniesieniu do realizacji zadań publicznoprawnych opiera jest przede wszystkim na zasadzie subsydiarności, która stanowi jedną z fundamentalnych zasad, określonych w Konstytucji RP. W związku z tą zasadą, system prawny powinien przyznawać adresatom tej zasady – obywatelom i ich organizacjom – jak najwięcej praw, aż do granic wyznaczonych przez inne zasady porządku prawnego. Znajduje ona swoje potwierdzenie w powszechnie znanym stwierdzeniu: „tak mało państwa, jak to jest możliwe, tak dużo państwa, jak to jest konieczne”. Zasada ta, nie stanowi wyłączenie podstawy wyodrębnienia zadań publicznych i ich podziału pomiędzy różne szczeble władz publicznych, lecz odnosi się również do sposobów realizacji tychże zadań. W tym znaczeniu, zadania publiczne gdy jest to możliwe, powinny być wykonywane przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego, a nie przez agendy władz publicznych. Konieczne jest zatem, stworzenie mechanizmu przekazywania tych zadań, nie pozbawiając przy tym władz publicznych odpowiedzialności za nie. Beneficjentom zasady subsydiarności powinno się przyznawać tyle uprawnień, ile zostanie bardziej efektywnie i skutecznie wykorzystane przez te organizacje w porównaniu z podmiotami administracji publicznej²⁷. Subsidiarność zakłada, iż obywatele w miarę możliwości powinni sami rozwiązywać swoje problemy, korzystając przy tym z udziału organizacji pozarządowych, natomiast w sytuacji, gdy samodzielne działania okazują się niewystarczające, należy oczekiwać wsparcia władz publicznych²⁸.

Obowiązek współpracy, formy i zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi przewiduje art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Podstawową formą tej współpracy jest przekazywanie zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego, które mieści się w zakresie działalności pożytku publicznego do realizacji organi-

²⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 252.

²⁸ D. Moroń, *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2012, s. 155.

zacji pozarządowej. Oznacza to, iż każde zadanie publiczne, które na mocy przepisów ustrojowych ma obowiązek wykonać jednostka samorządu terytorialnego, może być urzeczywistniane przez organizacje pozarządowe i podmioty zrównane (związki wyznaniowe, Kościół katolicki i inne kościoły, fundacje, stowarzyszenia, pracodawcy oraz osoby fizyczne i prawne) wraz z wykorzystaniem publicznych środków finansowych²⁹. Zlecenie wykonywania zadań publicznych organizacjom pozarządowym następuje głównie w jednej z dwóch postaci. Po pierwsze, powierzenia realizacji zadań publicznych wraz z udzielaniem dotacji na finansowanie ich wykonania. Po drugie, poprzez wspieranie takich zadań wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Zagadnienie zlecenia zadań publicznych wiąże się nierozzerwalnie z przekazywaniem środków finansowych na ich realizację. Powierzenie wykonania zadania jest tożsame z przekazaniem dotacji w całości pokrywającej wykonanie zadania. Natomiast, wsparcie realizacji zadania oznacza częściowe dofinansowanie za pośrednictwem dotacji³⁰. Skutkiem dobrowolnego i nieodpłatnego poświęcania czasu własnego oraz energii przez członków organizacji pozarządowych na wykonywanie zadań publicznych jest fakt, iż organy administracji publicznej mogą zmniejszać wydatki przeznaczone na działania w tym zakresie. Pomimo, iż sektor organizacji pozarządowych nie jest sektorem dochodowym, to w nim miejsce ma prawdziwa rywalizacja o dotacje, kontrakty czy darowizny. Obecnie powszechny staje się postulat wysuwany zarówno przez państwo, jak i prywatnych darczyńców, by organizacje pozarządowe zwiększały zakres świadczonych usług w ramach wykonywania zadań publicznych³¹. Istotnym jest, iż organizacje pozarządowe mogą być nie tylko wykonawcami zadań, ale również ich inicjatorami oraz uczestnikami projektowania regulacji, przy czym zakres

²⁹ H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 36–37.

³⁰ A. Gluziński, *Ustawa o działalności...*, s. 62.

³¹ N. Kowal, *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 44–45.

współpracy nadal w zasadniczym stopniu zależy od polityki władz³².

Powierzenie zadań publicznych oraz wspieranie ich realizacji może także nastąpić w trybie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym³³. W literaturze, partnerstwo publiczno-prywatne, nazywane jest trójsektorowym. Jest ono jednym z elementów, które charakteryzują nowe zarządzanie publiczne. Pojęciem „nowego zarządzania publicznego” określa się typ reform administracyjnych, które podejmowane są w oparciu o działania mechanizmów oraz instrumentów charakterystycznych dla organizacji sektora prywatnego³⁴. Należy zatem przyjąć, iż partnerstwo publiczno-prywatne, rozumiane jako współpraca podmiotu publicznego reprezentowanego przez organ administracji samorządowej lub rządowej z organizacją pozarządową jest możliwe i dopuszczalne również w ramach realizacji zadań ze sfery pożytku publicznego. W doktrynie powszechnie przyjmuje się, że jeżeli organ administracyjny nie zdecyduje się zastosować przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, wówczas w całości do procesu powierzania realizacji zadań ze sfery pożytku publicznego będą miały zastosowanie przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Organ, który podejmuje w tej kwestii decyzje, powinien kierować się przede wszystkim interesem publicznym³⁵.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadza od dawna postulowane przez organizacje pozarządo-

³² M. Rymśza, A. Hryniewiecka, P. Derwich, *Zasada pomocniczości państwa a Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [w:] M. Rymśza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Warszawa 2004, s. 193.

³³ Dz. U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 ze zm.

³⁴ S. Mazur, *Historia administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna*, J. Hausner (red.), Warszawa 2005, s. 58.

³⁵ I. Warchoł, *Rola ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, A. Kracher, R. Morawski (red.), Racibórz 2007, s. 165.

we zasady, na których powinno odbywać się zlecenie wykonywania zadań publicznych przez organizacje pozarządowe i podmioty z nimi zrównane³⁶. Tego rodzaju forma współpracy ma się ona odbywać zgodnie z zasadą pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności³⁷. Ze względu na treść i znaczenie, zasada pomocniczości jest podstawową normą regulującą współpracę. O zasadzie tej była już mowa w artykule. Zasada suwerenności stron wskazuje na instytucjonalną niezależność organizacji pozarządowych od organów sektora publicznego³⁸. W myśl zasady partnerstwa, organizacje trzeciego sektora uczestniczą w identyfikowaniu i definiowaniu problemów, których rozwiązywanie stanowi przedmiot zadań publicznych, w wypracowaniu sposobów wykonywania zadań publicznych przez właściwy organ administracji publicznej, a także w wykonywaniu tych zadań, na zasadach i w formach określonych w ustawie i w trybie określonym w przepisach odrębnych. Z kolei zasada efektywności oznacza, iż organy sektora publicznego, przy zleceniu organizacjom pozarządowym zadań publicznych do realizacji, dokonują wyboru najefektywniejszego sposobu wykorzystania środków publicznych, przestrzegając przy tym zasad uczciwej konkurencji. Kierując się zasadą jawności, organy administracji publicznej udostępniają organizacjom pozarządowym, z którymi współpracują, wszelkie informacje dotyczące zamiarów, celów i środków przeznaczonych na urzeczywistnianie zadań publicznych, w których możliwa jest współpraca z tymi organizacjami, a także o kosztach już prowadzonej realizacji zadań publicznych w tym zakresie przez jednostki podległe organom administracji publicznej lub nadzorowane przez te organy wraz z informacją o sposobie obliczania tych kosztów, w taki sposób, by możliwe było porównanie ich z kosztami realizacji analogicznych

³⁶ A. Gluziński, *Ustawa o działalności...*, s. 63.

³⁷ M. Arczewska, *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Warszawa 2005, s. 17.

³⁸ A. Huchla, [w:] *Ustawa o działalności...*, s. 63.

zadań przez inne instytucje i osoby³⁹. Opisane wyżej zasady stanowią o prawnym charakterze relacji między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, opartych na wzajemnym i skutecznym uzupełnianiu się tych podmiotów w sferze realizacji zadań publicznych⁴⁰.

Ustawodawca w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, iż proces zlecenia zadań organów administracji publicznej organizacjom pozarządowym poprzedzony jest otwartym konkursem ofert, który organy te organizują obligatoryjnie. Rezultatem, zastosowania instytucji otwartego konkursu ofert jest jednolity dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego sposób przekazywania środków publicznych na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe⁴¹. Zgodnie z treścią art. 11 ust. 3, w otwartym konkursie uczestniczą oprócz organizacji pozarządowych i zrównanych z nimi podmiotami także te jednostki organizacyjne, które podlegają organom administracji publicznej lub są przez nienadzorowane. Przyjęte rozwiązanie świadczy o zamiarze ustawodawcy wprowadzenia konkurencyjności pomiędzy wymienionymi uczestnikami konkursu ofert⁴². Innymi słowy do rywalizacji o realizację zadań publicznych na jednakowych zasadach stawać mogą zarówno organizacje pozarządowe, jak i jednostki, które podlegają administracji publicznej (np. szkoły, biblioteki i inne placówki). W konsekwencji istnieje możliwość przejęcia przez organizacje pozarządowe wykonywania usług o charakterze społecznym, które dotychczas zastrzeżone były dla podmiotów publicznych⁴³. Organizacje pozarządowe mogą również z własnej inicjatywy wystąpić do organu administracji publicznej z ofertą realizacji zadania publicznego.

³⁹ R. Skiba, *Jak współpracować z administracją publiczną? Stowarzyszenie KLON/JAWOR*, Warszawa 2004, s. 11.

⁴⁰ A. Huchla [w:] *Ustawa o działalności...*, s. 63.

⁴¹ A. Gluziński, *Ustawa o działalności...*, s. 69.

⁴² J. Kopyra, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 75.

⁴³ A. Gluziński, *Ustawa o działalności...*, s. 69.

Organ sektora publicznego zobligowany jest rozważyć celowość i efektywność realizacji danego zadania publicznego przez daną organizację. Wybór ten nie może być w konkretnych okolicznościach dowolny czy też przypadkowy. Powinien uwzględniać różnorodne elementy sytuacji, w jakiej ma być użyty. Organy administracji publicznej zobowiązane są dokonać wyboru nie tylko najbardziej efektywnych ekonomicznie realizatorów usług publicznych, ale także zapewniających ich odpowiednią jakość⁴⁴. Wobec powyższego, rozpatrując złożoną przez organizację ofertę, organ administracji publicznej zwraca uwagę na to, czy oferta odpowiada priorytetom zadań publicznych, czy organizacja daje gwarancje wykonania zadania zgodnie ze standardami właściwymi dla danego zadania, czy posiada dostępne środki na realizację określonych zadań oraz ocenia korzyści, jakie wynikają z realizacji zadania publicznego. Ustawa w art. 12 ust. 2 pkt 1 i 2 stanowi, iż organ administracji publicznej, w terminie nieprzekraczającym 1 miesiąca od dnia wpłynięcia wniosku informuje o podjętym rozstrzygnięciu, a w przypadku stwierdzenia celowości realizacji zadania publicznego informuje składającego ofertę o trybie zlecenia zadania publicznego oraz o terminie ogłoszenia otwartego konkursu ofert. Zatem pozytywne zaopiniowanie wniosku nie oznacza automatycznego przekazania środków organizacji, która wystąpiła z taką inicjatywą na wykonanie zadania⁴⁵.

Zasadniczo otwarty konkurs ofert składa się z trzech etapów. Pierwszy to ogłoszenie otwartego konkursu ofert. W związku z ogłoszeniem wpływają oferty wykonania zadania publicznego, co stanowi drugi etap otwartego konkursu ofert. Ostatnim etapem konkursu jest rozstrzygnięcie zwieńczone podpisaniem umowy o realizację zadania publicznego⁴⁶. Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy dwie lub więcej organizacje pozarządowe mogą złożyć ofertę wspólną ze wskazaniem, jakie zadania będą wykonywane przez poszczególne organizacje oraz zasady ich reprezentacji wobec

⁴⁴ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji...*, s. 69.

⁴⁵ A. Gluziński, *Ustawa o działalności...*, s. 72.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 73.

organu administracji publicznej. Ustawodawca w znowelizowanej ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przewiduje przepisy, które dotyczą uproszczonej procedury powierzenia organizacjom obywatelskim realizacji zadań publicznych. W określonych ustawą sytuacjach zlecenie ich wykonania może nastąpić z pominięciem otwartego konkursu ofert⁴⁷. Taką możliwość ustawa przewiduje w art. 11a, w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej, czy awarii technicznej w kraju lub poza jego granicami. Organ administracji publicznej w celu zapobieżenia ich skutkom, może zlecić wykonanie zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert. Zgodnie z treścią art. 11a, pominięcie otwartego konkursu ofert może mieć miejsce także w przypadku zlecenia realizacji zadań publicznych dokonanego przez Prezesa Rady Ministrów, jeśli jest to niezbędne ze względu na ważny interes publiczny lub społeczny, bądź też z uwagi na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego. W myśl nowych przepisów również Minister Spraw Wewnętrznych może zlecić wykonanie zadania publicznego z zakresu ochrony ludności i ratownictwa wyspecjalizowanym stowarzyszeniom, jednostkom ochrony przeciwpożarowej, a także Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi bez przeprowadzenia konkursu ofert.

Organ należący do sektora publicznego, który zleca zadanie publiczne przeprowadza kontrolę oraz ocenę wykonania zadania, w szczególności: stanu realizacji zadania, rzetelności, efektywności, a także jakości realizacji zadania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymywanych na realizację zadania, prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy. Organ administracji publicznej może rozwiązać umowę ze skutkiem natychmiastowym w przypadku stwierdzenia, iż udzielona dotacja została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nieterminowego oraz nienależytego wykonania umowy, w tym w szczególności zmniejszenia zakresu rze-

⁴⁷ S. Liżewski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Tekst ustawy z komentarzem – jakie zmiany dla Twojej OPP przyniesie nowelizacja?*, Warszawa 2010, s. 61–62.

czowego realizowanego zadania, stwierdzonego na podstawie wyników kontroli oraz oceny realizacji, wniosków i zaleceń po-kontrolnych⁴⁸.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie kładzie nacisk na wzmocnienie roli organizacji obywatelskich wobec administracji oraz umożliwienie tym organizacjom jak naj-szerszego udziału w wykonywaniu usług publicznych poprzez zapewnienie im równego prawa wykonywania zadań publicznych z administracją rządową i samorządową⁴⁹. Zamierzeniem usta-wodawcy jest ugruntowanie w społeczeństwie świadomości ist-nienia inicjatyw obywatelskich, zwiększenie znaczenia funkcji tychże organizacji, jako dostawców usług społecznych oraz repre-zentantów potrzeb i interesów grup społecznych i środowisk, a także wprowadzenie kontroli sektora publicznego, co z kolei oznacza kierowanie koncepcji organizacji pozarządowych w stro-nę ustawowego zdefiniowania ich pozycji jako rzeczywistych podmiotów polityki społeczno-gospodarczej⁵⁰.

Problematyka zlecenia wykonywania zadań publicznych orga-nizacjom pozarządowym stanowi obecnie znaczący element pol-skiego porządku prawnego. Przekazywanie zadań publicznych organizacjom obywatelskim wiąże się ściśle z pojęciem prywaty-zacji zadań publicznych i znajduje swoje uzasadnienie w znacz-nym rozroście oraz zróżnicowaniu zadań administracji publicznej⁵¹. Instytucja prywatyzacji zadań publicznych przejawia pierw-szeństwo aktywności społeczeństwa obywatelskiego w stosunku do działań podejmowanych przez administrację publiczną. Sektor organizacji pozarządowych wnosi istotny wkład w rozwój oraz

⁴⁸ A. Gluziński, *Ustawa o działalności...*, s. 79.

⁴⁹ I. Goliński, R. Skiba, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 4.

⁵⁰ Uzasadnienie wagi organizacji trzeciego sektora w życiu publicznym przy-jęte na forum Rady Europy w Zaleceniach CM/Rec(2007)14 Komitetu Mini-strów dla państw członkowskich w sprawie statusuprawnego organizacji poza-rządowych w Europie [w:] M. Grotkowski, http://www.fsap.pl/documents/publications/Trzeci_sektor.pdf, 2011.

⁵¹ A. Huchla [w:] *Ustawa o działalności...*, s. 57-59.

realizację demokracji i praw człowieka, przede wszystkim dzięki promowaniu świadomości publicznej, udziałowi w życiu publicznym i zapewnieniu przejrzystości oraz odpowiedzialności władz publicznych. Zdaniem I. Warchoła, zjawiskiem bardzo pożądanym jest przekazywanie kompetencji organizacjom pozarządowym w zakresie realizacji zadań publicznych, gdyż ma to pozytywny wpływ na wzrost aktywności obywateli i ich wzajemnego zaufania, sprzyja również rozwojowi komunikacji w relacjach: administracja publiczna – obywatele. Ponadto, obywatele mają poczucie, iż robią coś sami dla siebie. W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się również, iż regulacja prawna dotycząca wyżej omówionych kwestii, pod względem technicznym umożliwia skuteczną współpracę na optymalnych warunkach. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wraz ze swymi regulacjami w tym zakresie, wychodzi naprzeciw organizacjom pozarządowym i administracji publicznej określając instrumenty prawne służące ich wzajemnemu porozumieniu i komunikacji w obszarze pewnych zadań zdefiniowanych, jako działalność pożytku publicznego, stanowiącą część sfer zadań publicznych⁵².

Konsekwencją przekazywania zadań podmiotom niepublicznym oraz prywatyzacji jest zmiana modelu administracji opartej dotychczas na stosunkowo jednolitym aparacie administracji publicznej na model zorganizowany na zasadzie pluralizmu organizacyjnego. Zmiany te pociągają za sobą przemiany również w strukturze powiązań między podmiotami publicznymi i niepublicznymi, wykonującymi zadania administracji publicznej. Całością procesu zlecania zadań publicznych na inne publiczne oraz niepubliczne podmioty administrujące wpływa na zmianę w organizacji społeczeństwa poprzez skupienie, przede wszystkim podmiotów o charakterze niepublicznym w podsystem administracji publicznej identyfikowany z „siecią” organizacji pozarządowych i podmiotów gospodarczych. Niewątpliwie istnienie takiej „sieci” wpływa na sposób realizowania przez podmioty admini-

⁵² I. Warchoła, *Rola ustawy o działalności...*, s. 164–165.

stracji publicznej „woli społecznej”, której wyrazicielem jest społeczeństwo obywatelskie. Przemiany te, znajdują swoje odzwierciedlenie m.in. w politycznej koncepcji państwa sieciowego, związanej z ideą społeczeństwa obywatelskiego. Zwolennicy tych koncepcji stoją na stanowisku, iż idee te dają wyraz złożoności systemu administracji publicznej we współczesnych państwach, obrazują mnogość struktur oraz szczebli, zróżnicowanie powiązań istniejących pomiędzy podmiotami publicznymi, między nimi i podmiotami niepublicznymi⁵³. Zdaniem H. Izdebskiego, państwo sieciowe powinno opierać się albo na wieloszczeblowym partnerstwie podmiotów publicznych zarówno państwowych, jak i samorządowych i podmiotów niepublicznych tzw. *multi-levelpartnership* albo na wieloszczeblowej *governance*, wykraczającym poza granice państw⁵⁴. Natomiast A. Chrisidu-Budnik postrzega strukturę sieciową, jako organizację, w której proces koordynacji dokonywany przez hierarchię zamieniony zostaje przez stosunki poziome istniejące między jednostkami organizacyjnymi o charakterze formalnym, zastąpione relacjami, jakie występują pomiędzy partnerami, którymi są różne organizacje⁵⁵. Podstawę modelu państwa opierającego się na powyższych koncepcjach stanowi przełamanie jego monopolu na realizację zadań publicznych oraz zastąpienie go modelem opartym na wieloszczeblowym partnerstwie podmiotów państwowych, samorządowych oraz niepublicznych, z przewagą więzi poziomych. Rolą państwa jest stwarzanie odpowiednich warunków dotyczących angażowania podmiotów o charakterze niepublicznym do wykonywania zadań publicznych. Powstała w taki sposób sieć podmiotów ma współpracować w dążeniu do optymalnych rozstrzygnięć w sprawach

⁵³ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 48 i 94–95.

⁵⁴ H. Izdebski, J. Supernat, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 189–191.

⁵⁵ A. Chrisidu-Budnik, *Administracja publiczna w strukturze sieciowej [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, (red. J. Supernat), Wrocław 2009, s. 70.

publicznych. Administrację publiczną natomiast powinna cechować: innowacyjność, szybkie przystosowywanie się do zmian rynkowych⁵⁶. Istotnym aspektem wieloszczeblowego partnerstwa jest określanie proceduralnych oraz instytucjonalnych mechanizmów współdziałania wszystkich podmiotów, które uczestniczą formalnie i nieformalnie w procesach decyzyjnych, w tym zwłaszcza pomiędzy podmiotami publicznymi, państwowymi i samorządowymi oraz między jednostkami samorządu terytorialnego⁵⁷.

Koncepcja *goodgovernance* – dobrego rządzenia, dotycząca stosunków występujących między rządem a społeczeństwem, określana jest jako koncepcja stanowiąca nieodłączną część polityki demokratycznej, element demokracji uczestniczącej. W koncepcji tej dostrzega się różnice istniejące między sektorem publicznym i prywatnym, wskazując, iż sektor publiczny spełnia szczególną rolę w zapewnieniu wspólnemu dobru właściwego miejsca w polityce demokratycznej⁵⁸. W literaturze przedmiotu podnoszone są głosy, iż konieczne jest rozpoczęcie jednoczesnej dyskusji dotyczącej realizacji zasady *goodgovernance* w Europie, stworzenie jej spójnej definicji i dookreślenia zakresu tego pojęcia oraz jego potencjalnego wpływu na reformę systemu instytucjonalnego⁵⁹.

Zagadnienie *goodgovernance* to tematyka o istotnym znaczeniu dla jakości rządzenia, pod pojęciem której należy rozumieć sposób i efekty sprawowania władzy, co w zasadzie sprowadza się do działań administracji publicznej⁶⁰. Pojęcie „*governance*” tłumaczone, jako dobre rządzenie, po raz pierwszy wprowadzone zosta-

⁵⁶ A. Chrisidu-Budnik, *Organizacja ucząca się. Region uczący się* [w:] *Nauka organizacji*, A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, Wrocław 2005, s. 485–496.

⁵⁷ H. Izdebski, J. Supernat, *Fundamenty współczesnych państw...*, s. 190–191.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 57 i n., s. 189 i n.

⁵⁹ *Koncepcja goodgovernance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008, s. 23. http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/koncepcja_good_governance_lkwi.pdf, 23.01.2014.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 3.

ło przez Bank Światowy w latach 90, w związku z prowadzonymi przez tę instytucję programami wsparcia dla rozwijających się krajów. Termin ten określa procesy przyczyniające się do podejmowania konkretnych decyzji o istotnym wpływie na funkcjonowanie wszelakich instytucji państwowych, kształtujących równolegle podmioty, które kreują rzeczywistość państwową. Monitoring rządów, jakość usług, udział obywateli w kształtowaniu oraz funkcjonowaniu instytucji administracji, to tylko niektóre ze składowych elementów ściśle łączących się z istotą pojęcia *governance*⁶¹. Z uwagi na fakt, iż termin „*governance*” jest pojęciem stosunkowo nowym, w literaturze funkcjonuje wiele jego definicji. Najczęściej pojęcie to odnosi rządzenie do dwóch wymiarów: funkcjonowania administracji oraz władz politycznych na wszystkich poziomach władzy, a także włączania w procesy decyzyjne grup interesów i organizacji sektora non-profit⁶². Zdaniem G. Stoker *governance* wyraża formułę zarządzania publicznego jako procesu opartego na niewymuszonym współdziałaniu samodzielnych podmiotów, które będą współpracować na zasadzie zaufania i współodpowiedzialności⁶³. Ponadto, zasada *governance* oznacza dobre rządzenie oparte na dobrych praktykach dążenia do wzmacniania państw pod względem gospodarczym, politycznym i administracyjnym⁶⁴.

Koncepcja dobrego rządzenia wiąże się ściśle z zasadami demokracji liberalnej, nazywanej demokracją uczestniczącą, która opiera się w możliwie największym stopniu na udziale podmiotów niepublicznych, zwłaszcza obywateli i ich organizacji w zarządzaniu sprawami o charakterze publicznym. W odniesieniu do zasady pomocniczości koncepcja ta powoduje swoistą deregulację w formie zlecenia zadań publicznych podmiotom niepublicznym, przy

⁶¹ U. Wasińska, J. Skóra, *Istota i funkcjonowanie zasady goodgovernance*, <http://etins.edu.pl/przestrzen/artykuly01.htm>, 23.01.2014.

⁶² *Koncepcja goodgovernance...*, s. 5–6.

⁶³ G. Stoker, *Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji*, ZP 2008, nr 4, s. 111–121.

⁶⁴ K. Wódz (red.), *Negocjowana demokracja czyli europejskie governance po polsku*, Warszawa 2007, s. 103.

jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności państwa za ich właściwą realizację⁶⁵. W piśmiennictwie podkreśla się, iż jednym z głównych kryteriów dobrego rządzenia jest partycypacja ujmowana, jako szerokie uczestnictwo społeczeństwa w pracach o charakterze administracyjnym, na wszystkich szczeblach władz publicznych (*multilevel-partnership*) oraz na wszystkich głównych etapach wykonywania polityki publicznej, tj. w zakresie programowania, implementacji oraz monitoringu. Pod pojęciem dobrego rządzenia należy rozumieć sprawowanie władzy publicznej w zakresie wzajemnych relacji rządu, administracji oraz społeczeństwa, które cechuje się otwartością, partnerstwem, efektywnością, rozliczalnością, skutecznością oraz spójnością. Ponadto, znaczący element stanowi udział organizacji pozarządowych w pracach administracji (tzw. dialog obywatelski) i przedstawicieli pracodawców oraz związków zawodowych (tzw. dialog społeczny). Należy zatem przyjąć, iż definicja „*governance*” uwzględnia udział w sprawowaniu władzy trzech grup podmiotów: rządu, administracji oraz społeczeństwa. Zgodne działania tych podmiotów pozwalają zapewnić efektywną realizację funkcji państwa. Podmioty te, realizują odpowiednio rolę decyzyjną, wykonawczą, uczestnictwa oraz współpracy przy sprawowaniu władzy. Wyłącznie poprawnie kształtowane stosunki, opierające się na określonych w definicji zasadach, są w stanie zapewnić sprawne wykonywanie zadań państwa. Zagwarantowanie uczestnictwa społeczeństwa w procesach rządzenia w oparciu o zasadę partnerstwa, jako jeden z elementów koniecznych dobrego rządzenia, wymaga spełnienia dwóch warunków. Po pierwsze, stworzenia skutecznych mechanizmów, które umożliwią społeczną partycypację. Po drugie, zapewnienie odpowiedniego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W Polsce wymogi te nie są w pełni realizowane, co przejawia się stosunkowo niskim czynnym udziałem obywateli w sprawy publiczne, a w konsekwencji słabą realizacją zasady

⁶⁵ H. Izdebski, J. Supernat, *Fundamenty współczesnych państw...*, s. 57 i n., s. 189 i n.

partnerstwa w procesach rządzenia⁶⁶. Należy zatem podkreślić, iż wspólnym mianownikiem różnych modyfikacji pojęcia *governance* jest zaangażowanie w procesy rządzenia różnych podmiotów, nie tylko publicznych, które powiązane są wzajemnymi współzależnościami. Organizacje pozarządowe to już nie zleceniobiorcy pozostający wyraźnie na zewnątrz administracji, z którą związane są wyłącznie relacjami umownymi, ale współuczestnicy procesów dobrego zarządzania, pozostający w stałej relacji z podmiotami publicznymi. W ramach tej relacji organom administracji publicznej przypada rola koordynatora niż zamawiającego wykonywanie zadań publicznych⁶⁷. Chodzi zatem o stworzenie sieci kompleksowych współzależności między aktorami publicznymi i niepublicznymi. Zasada dobrego rządzenia w znacznej mierze decyduje o szansach rozwoju społeczno-gospodarczego państwa. Wysoki poziom urzeczywistnienia tej zasady przyczynia się w znacznej mierze do budowania zaufania społeczeństwa dla działań podejmowanych przez administrację oraz wspierania potencjału państwa do tworzenia warunków przyjaznych dla budowy i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Zasada *goodgovernance* określa pożądane kierunki zmian dotyczących sposobów podejmowania decyzji oraz sprawowania władzy⁶⁸.

W aspekcie krajowym, koncepcje państwa sieciowego, budzą pewne wątpliwości, z uwagi na fakt, iż niektóre z ich szczegółowych założeń są trudne do pogodzenia z założeniami państwa prawa. Jest to rezultat postrzegania jednostki w koncepcji nowego publicznego zarządzania jako klienta, natomiast w koncepcjach państwa sieciowego i *governance* jako interesariusza. Koncepcje te traktują jednostkę, jako osobę, która zainteresowana jest rozstrzygnięciem władzy publicznej, a nie jako podmiot publicznych praw podmiotowych. Zdaniem A. Błaś, zlecenie realizacji świadczeń o charakterze publicznym organizacjom pozarządowym, po-

⁶⁶ *Koncepcja goodgovernance...*, s. 8–15.

⁶⁷ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 118.

⁶⁸ *Koncepcja goodgovernance...*, s. 3.

woduje, iż sytuacja prawna jednostki przestaje być bezwzględnie stabilna, natomiast zadania publiczne tracą swój charakter zadań publicznych w rozumieniu nauki prawa administracyjnego i stają się odpłatnymi usługami publicznymi. W doktrynie podkreśla się również, iż konsekwencją przyjmowania takich koncepcji może być traktowanie prawa administracyjnego, jako instrumentu służącego wyłącznie do realizowania doraźnych celów politycznych⁶⁹. Podsumowując, zmniejszanie roli podmiotów publicznych poprzez zlecenie zadań publicznych do realizacji podmiotom niepublicznym oraz rozwój powiązań poziomych – podstawowe założenia koncepcji *governance*, *multi-level governance* i państwa sieciowego, prowadzą do przekonania, iż dotychczasowe struktury organizacyjne nie odpowiadają nowym potrzebom.

Jakość rządzenia w państwie zależy między innymi od jego zdolności do realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu administracji publicznej, jako aparatu wykonawczego. Diagnoza standardów działań podejmowanych przez polską administrację publiczną ukazuje istotne problemy o charakterze systemowym wynikające z oparcia administracji o model administracji zorganizowanej hierarchicznie, podejmującej działania w oparciu o procedury, oraz będące wynikiem spuścizny okresu komunizmu, dla którego charakterystycznym był scentralizowany system realizacji władzy oraz resortowa organizacja administracji. W konsekwencji polska administracja zmagą się z podwójnymi opóźnieniami w rozwoju, wynikającymi przede wszystkim z braku kompleksowych reform, które służą modernizacji całej administracji publicznej. Pomimo niewątpliwie pozytywnego wpływu na działalność państwa w Polsce, idea dobrego rządzenia nie stanowi zagadnienia powszechnie dyskutowanego, nie zajmuje również należnego jej miejsca w debacie publicznej. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na fakt, iż brak jest długookresowej strategii stosowania zasady *good governance* oraz sprecyzowanych

⁶⁹A. Błaś, *Powierzenie wykonywania zadań na drodze umownej organizacjom pozarządowym* [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, (red.) A. Błaś, K. Nowacki, Wrocław 2005, s. 42–49.

celów długofalowych w zakresie jej realizacji. Zasady dobrego rządzenia, na chwilę obecną nie są zebrane i usystematyzowane w żadnym dokumencie, którego zadaniem jest normowanie standardów pracy administracji. Co więcej, żaden z dokumentów wyznaczających kierunki polityki państwa nie określa spójnej wizji rozwoju tej koncepcji, ani też sposobów jej realizacji w Polsce. Przy takich uwarunkowaniach stosowaną taktyką jest reagowanie na bieżące potrzeby oraz realizowanie celów krótkoterminowych, mających na celu rozwiązywanie aktualnych problemów. Ważną kwestią jest niski stopień zastosowania *multilevelgovernance* w Polsce. Wysoki poziom skomplikowania procesów, jakie mają miejsce między poszczególnymi podmiotami, także wewnątrz tych instytucji, długie ścieżki prowadzonych postępowań, skutkują obniżeniem efektywności prowadzonych działań i zmierzają do pogorszenia jakości świadczonych usług. Istotny problem stanowi brak wyraźnego podziału kompetencji, co skutkuje nakładaniem się uprawnień o charakterze decyzyjnym oraz odpowiedzialności. Brak jest również umiejętności oraz narzędzi planowania środkami pochodzącymi z budżetu państwa w zakresie długoterminowym, zwłaszcza przy dokonywaniu oceny wysokości kosztów określonych zadań publicznych oraz przy ustalaniu kosztów jednostkowych i parametrów jakości świadczonych usług. Obecny system nie uwzględnia w dostateczny sposób celowości ponoszonych wydatków, a także ich rzeczywistego wpływu na społeczne i gospodarcze realia, w związku z czym, wydatki przeznaczone na administrację mają charakter podmiotowy, a nie zadaniowy. Stanowi to trudność w dokonywaniu oceny pracy poszczególnych jednostek pod względem skuteczności wykonywanych zadań i efektywności wydatkowania środków publicznych. Jednocześnie w polskim systemie administracji nie funkcjonuje model zarządzania, opierającego się o wyniki, gdzie określone jednostki, urzędnicy byłiby rozliczani z realizacji konkretnych działań, bieżących zadań administracji⁷⁰. Trudno zatem mówić o warunkach

⁷⁰ *Koncepcja goodgovernance...*, s. 3–26.

sprzyjających budowaniu zaufania między społeczeństwem a władzą publiczną, niezbędnego dla skutecznej realizacji misji publicznej w rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Reasumując, wyżej wskazane słabości obecnego modelu polskiej administracji publicznej, niski potencjał administracyjny do wykonywania zadań publicznych, a także znikome standardy funkcjonowania polskiej administracji wskazują na dysfunkcjonalność oraz konieczność przeprowadzenia reformy i modernizacji funkcjonowania administracji w celu podłożenia nowym wyzwaniom i zadaniom, jakie przed nią współcześnie stoją. Istotnym jest stworzenie wymogów odpowiednich dla rozwoju gospodarczego i społecznego państwa, w warunkach zróżnicowanej i dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Pomimo licznych prób podejmowanych na gruncie krajowym w celu sformalizowania współpracy między administracją publiczną a sektorem organizacji pozarządowych, przede wszystkim w oparciu o przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a także stopniowego upowszechniania unijnych standardów, które dotyczą konsultacji społecznych, instytucja partycypacji społecznej w procesach rządzenia pozostaje na stosunkowo niskim poziomie. Przesadna biurokracja administracji, mało przejrzyste zasady współdziałania organizacji pozarządowych z administracją, a także nadmierna kontrola ze strony administracji publicznej skutkują ograniczeniem współpracy. Państwo nie tworzy konkretnych mechanizmów, ukierunkowanych na włączenie obywateli w podejmowanie decyzji. Nie prowadzi również skutecznych działań służących rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Brak przejrzystości życia publicznego znacznie ułatwia zachowania korupcyjne. Co więcej, ograniczenie dostępu do rzetelnej wiedzy, trudności w komunikacji zniechęcają do podejmowania aktywności. Wszystko to powoduje, iż poziom zaufania do działań rządzących, stopień identyfikacji obywatela z państwem jest w Polsce bardzo niski. Jest to niekorzystna sytuacja, znacznie utrudniająca

wykonywanie zadań publicznych w zgodzie ze standardami dobrego rządu⁷¹.

Współcześnie, nie tylko w Polsce ale również w innych państwach demokratycznych Europy obserwuje się spadkową tendencję uczestnictwa obywateli w życiu publicznym swojego państwa. Przyczyn takiego stanu należy upatrywać w braku zaufania do polityków i instytucji politycznych. Poczerniając jest jednak fakt, iż wzrasta aktywność społeczeństwa w organizacjach pozarządowych, jak również w formach demokracji bezpośredniej: petycje, marsze, demonstracje, fora internetowe. W erze globalizacji, to rządy wymagają pomocy przy rozwiązywaniu problemów i kwestii społecznych. Umiejętne wykorzystanie nauki wynikającej z tych niedogodności, wymaga właściwej korelacji opartej na dialogu społecznym, współdziałaniu władzy publicznej z partnerami społecznymi. Dla zapewnienia skutecznego działania organizacji należących do trzeciego sektora, niezbędne jest kreowanie takich norm prawnych, które uwzględniałyby specyfikę ich działalności oraz wypracowanie modeli działania, które w aspekcie proceduralnym ograniczałyby biurokrację do niezbędnego minimum, a także ułatwiałyby zakładanie oraz prowadzenie podmiotów tego sektora. Zasada dobrego rządu wpływa na rozmaite płaszczyzny działania politycznego. Dzięki *goodgovernance* poprawia się wizerunek administracji publicznej w kraju. Każde państwo powinno dążyć do stworzenia takich mechanizmów kreowania i tworzenia wspólnej wizji, aby wspólnie wypracować płaszczyzny współpracy oraz wzajemnej koordynacji⁷².

⁷¹ *Ibidem*, s. 14–16.

⁷² U. Wasińska, J. Skóra, *Istota i funkcjonowanie zasady...*

ABSTRACT

A role of ordering public tasks in shaping a concept of good governance

The sense of existence of public administration in a state of law is performance of public tasks, the aim of which is satisfying collective needs of citizens and their individual needs resulting from co-habitation in the society. Participation of extra-governmental organisations in shaping legal relations has a very significant meaning because it allows among others to adopt the state to its citizens more precisely. The public administration should realise its functions and tasks cooperating with extra-governmental organisations and in this way create a possibility for members of these organisations to have influence on matters which refer to them. The aim of this paper is presentation of basic legal solutions, referring to ordering the performance of public tasks to organisations of the third sector and determination of a role of ordering public tasks in shaping the concept of good governance.

This elaboration defines the essence, legal grounds, prerequisites and principles of ordering the performance of public tasks by the extra-governmental organisations. Terminological establishments were done in this paper, explaining notions basic for further consideration and the principle of subsidiarity binding in the legal order was also discussed. These establishments were carried out in a multilateral way, using the attainment of the legal sciences. A particular attention was turned to public tasks. An analysis of particular notions was performed in regard to structural elements and the content of the subject. At the same time it was considered that the scope of public tasks depends on accepted solutions of the system. A characteristic feature of these solutions is realisation by the public administration its tasks in various forms and by means of various methods. Whereas forms of activity are closely connected with the content of the activity and tasks, which the administration should fulfil in realisation of new functions of the state. In further content there were presented principles of entrusting public tasks and supporting their realisation. The ending is aimed at summing up of considerations contained in this paper and determination of a role of ordering the performance of public tasks to extra-governmental organisations in shaping the concept of good governance.