

Marta Matysiak

Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w świele obowiązującego prawa

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 415-421

2009

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.

Marta Matysiak¹

WSPÓŁPRACA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI W ŚWIELE OBOWIĄZUJĄCEGO PRAWA

W preambule ustawy zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 roku² ustawodawca podkreślił znaczenie zasady pomocniczości w rozwoju demokratycznego państwa. Istotą tej zasady jest to, iż państwo przyjmuje i wykonuje wyłącznie te zadania, którym obywatele oraz ich zrzeszenia, nie są w stanie sprostać. Decentralistyczny ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, będący niejako praktycznym skutkiem zasady pomocniczości oraz przekazywanie poszczególnych kompetencji władzom samorządowym, niewątpliwie sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego³. Pojęcie „społeczeństwa obywatelskiego” nie jest pojęciem synonimicznym do pojęcia „sektora organizacji pozarządowych”. Zdaniem H. Izdebskiego przez społeczeństwo obywatelskie rozumieć należy całokształt zachowań i instytucji społecznych, które funkcjonują obok państwa, w jego szerokim ujęciu, wraz z samorządem⁴. Od kilkadziesiątu lat obserwuje się tendencje rozwojowe w zakresie udziału obywateli w kreowaniu polityki na różnych szczeblach – począwszy od podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina, aż po politykę państwa i Europy. W krajobraz państwa na stałe wpisały się podmioty, które co do zasady znajdują się najbliżej obywatela, jakimi są organizacje pozarządowe. Ze względu na doniosłość problematyki związanej z ich funkcjonowaniem, wprowadzono pojęcie „sektora organizacji pozarządowych”⁵.

Cel oraz idea przyswiecająca funkcjonowaniu organu administracji publicznej oraz organizacji pozarządowej jest tożsama, mianowicie oba podmioty dążą do zaspokajania potrzeb ludności, realizacji zasady dobra ogółu społeczeństwa. Zarówno organ administracji publicznej, jak i organizacja pozarządowa działają w oparciu o szereg przepisów prawa powszechnie obowiązującego, jednakże cechą różniącą jest charakter podejmowanych działań. Pierwszy z podmiotów obligatoryjnie wykonuje szereg zadań

¹ Mgr, asystent, Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Wydział Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy.

² Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

³ J. Ruszczyński, *Umowa jako forma przekazywania organizacjom pozarządowym przez organy administracji publicznej wykonywania zadań publicznych*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 281.

⁴ H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skrowidz*, Oficyna Wydawnicza Transit, Warszawa 1999, s. 10.

⁵ H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, MGPiPS, Warszawa 2003, s. 8.

z zakresu zadań publicznych, natomiast kolejny z podmiotów realizuje zadania z tego zakresu dobrowolnie⁶.

Z uwagi na prowadzoną działalność, opartą na zasadach maksymalizacji korzyści, samorządności oraz realizację szeregu zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb społeczeństwa, wykraczających poza zakres lokalny, organizacje pozarządowe stały się głównym partnerem organów administracji publicznej w realizacji zadań publicznych⁷. Warto jednak zaznaczyć, iż nie wszystkie organizacje pozarządowe mogą stać się partnerami organów administracji publicznej. W ramach współpracy obu podmiotów, istotnym elementem jest wymiar ekonomiczny działalności organizacji pozarządowych, którego uzyskanie wiąże się przede wszystkim z prowadzoną przez organizację pozarządową działalnością gospodarczą. Stąd też istotną rolę w rozwoju tych podmiotów pełni postawa organów administracji publicznej, samorządu terytorialnego, które w oparciu o instrumenty prawne mogą przekazywać wykonywanie zadań publicznych o wymiarze społecznym wraz z zapewnieniem środków finansowych na ich realizację, organizacjom pozarządowym.

Do naczelnych aktów prawa powszechnie obowiązującego, regulujących problematykę współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, zalicza się prócz ustawy zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸ (zwaną dalej UDPP). Przedmiotem niniejszych rozważań będzie zatem przedstawienie zarysu ewolucji podstaw prawnych współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.

Podstawy prawne współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi – rys historyczny

Niezwykle istotnym okresem w dziejach najnowszej historii Polski są lata 1989-1990.

Do momentu wejścia w życie UDPP, wzajemna współpraca między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi w znacznej mierze oparta była na zwyczaju, ogólnych regulacjach dotyczących ustroju państwa. Działania organów szczebla centralnego, jak i lokalnego (samorzady gminne i samorzady powiatowe), zmierzały do zinstytucjonalizowania wzajemnej współpracy między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, do stworzenia wzorca tej współpracy⁹. Trudno było także w tym okresie istniejące między oba podmiotami stosunki określać mianem współpracy. Dla istniejących między nimi relacji faktycznych brak było jakichkolwiek podstaw prawnych. Obowiązek współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami społecznymi wprawdzie wynikał wprost z przepisów prawa, jednak nie istniały takie instrumenty prawne, które w praktyce zobligowałyby organy samorządu

⁶ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 9.

⁷ J. Blicharz, A. Huhla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 19.

⁸ Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

⁹ B. Jaworska-Dębska, *Złecenie funkcji z zakresu administracji publicznej*, [w:] Z. Luniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Szałowska Olejniczak, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 218.

terytorialnego, administracji publicznej do współpracy z rodzącym się sektorem organizacji pozarządowych.

Niezwykle istotnym zjawiskiem, będącym podstawą do podjęcia prac legislacyjnych w zakresie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, okazały się tzw. programy współpracy wdrażane przez niektóre samorządy terytorialne. Dokumentem o charakterze pionierskim na tym tle, był „Program współpracy z organizacjami pozarządowymi” przyjęty w drodze uchwały w 1995 roku przez Radę Miejską Miasta Gdyni¹⁰. Z drugiej strony, oprócz szerokiego ujęcia wzajemnych relacji między samorządem terytorialnym, administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi, istniała tendencja do uregulowania relacji o charakterze ściśle wyspecjalizowanym, dotyczącym określonych ściśle zagadnień i problemów społecznych, jak pomoc społeczna, walka ze zjawiskiem bezrobocia, etc.

Pierwszym aktem prawnym, prócz przepisów o charakterze ogólnym, wynikających z ustawy zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 roku oraz ustaw samorządowych, wskazującym na konieczność unormowania wzajemnej współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi przez organy państwa, była ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych¹¹. Przełomowym momentem w zakresie uregulowania powyższych kwestii była nowelizacja art. 118 tej ustawy z 1999 roku¹². Ustawodawca wskazał na możliwość uzyskiwania dotacji na cele publiczne związane z realizacją zadań jednostek samorządu terytorialnego przez podmioty nie zaliczane do sektora finansów publicznych oraz nie działające w celu osiągnięcia zysku. Tym samym na jednostki samorządu terytorialnego został nałożony przez ustawodawcę obowiązek standaryzacji współpracy w zakresie przepływu środków finansowych. Podstawą zleceń zadań, udzielenia dotacji mogła być wyłącznie umowa zawarta między jednostkami samorządu terytorialnego a podmiotami nie zaliczanymi do sektora finansów publicznych, oraz podmiotami działania które nie są ukierunkowane na osiągnięcie zysku. Nowelizacja ustawy o finansach publicznych z 1999 roku z pewnością stała się podstawą do prywatyzacji wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej¹³. Proces ten nierozzerwalnie wiąże się z poszukiwaniem przez administrację publiczną sposobów na realizację powierzonych jej zadań. Jednakże istotą zlecenia wykonywania zadań publicznych organizacjom pozarządowym nie jest zrzekanie się przez administrację publiczną tych zadań, lecz dążenie do maksymalizacji korzyści oraz zmniejszania kosztów przy zaspokajaniu potrzeb społecznych¹⁴.

Podstawy prawne dla zlecenia wykonywania zadań publicznych przez administrację publiczną organizacjom pozarządowym, źródłem których były nie tylko przepisy o rangi ustawy, ale i akty prawa miejscowego, okazały się w praktyce niewystarczające. Do naczelných problemów w zakresie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w tym okresie zaliczano niepoprawnie funkcjonujący transfer środków z budżetu jednostek samorządu terytorialnego celem wykonywania zleconych organizacjom pozarządowym zadań publicznych. Kolejnym, budzącym niepokój problemem, był brak kanału informacyjnego między tymi kategoriami podmiotów. Ponadto brak ściśle określonej w przepisach prawa powszechnie obowiązującego standaryzacji

¹⁰ A. Jachimowicz, *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?*, „*Ekonomia Społeczna. Teksty*” 2006, s. 5.

¹¹ Dz.U. 1998, nr 155, poz. 1014 ze zm.

¹² Ustawa z dnia 7 maja 1999 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz. U. 1999, nr 49, poz. 485.

¹³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 146.

¹⁴ Ibidem.

współpracy administracji publicznej z sektorem organizacji pozarządowych nie sprzyjał rozwojowi tych stosunków. Prace nad przygotowaniem projektu ustawy, która w pełni rozstrzygałaby powyższe wątpliwości trwały niezmiennie od 1996 roku. Jednakże prace legislacyjne nabrały właściwego tempa w 2000 roku wraz z powołaniem przez Premiera Rządu Rzeczypospolitej Polskiej Jerzego Buzka zespołu ds. rozwiązań systemowych w zakresie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz pozycji ustrojowej sektora pozarządowego w Polsce. Przewodniczącym zespołu został wicepremier Longin Komołowski. W jego składzie zasiadli m.in. przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Finansów. Złożenie przez Jerzego Hausnera, Ministra Pracy i Polityki Społecznej do Komitetu Rady Ministrów projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2001 roku, poprzedzone było licznymi konsultacjami społecznymi w zakresie objętym projektem ustawy. W lutym 2002 roku Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Natomiast w czerwcu 2002 roku do Sejmu wpłynął projekt ustawy: *Przepisy wprowadzające do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. W dniu 24 kwietnia 2003 roku Sejm odrzucił przegłosował poprawki Senatu, w przededniu rozpatrzone przez sejmową Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z programem rządowym „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”.

Formy oraz zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w świetle przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Nadrzędnym celem przyświecającym twórcom UDPP było stworzenie regulacji prawnej mającej systemowe znaczenie dla funkcjonowania ustroju demokratycznego państwa oraz społeczeństwa obywatelskiego¹⁵. Mimo niekiedy krytycznych uwag dotyczących oceny UDPP, nie ulega wątpliwości fakt, iż ów akt prawa powszechnie obowiązującego powstał na wyraźne zapotrzebowanie społeczne oraz znacznie przyczynił się do rozwoju organizacji pozarządowych poprzez nałożenie obowiązku współpracy z tymi podmiotami na administrację publiczną. UDPP reguluje przede wszystkim zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe, zasady uzyskiwania przez organizacje statusu pożytku publicznego, warunki funkcjonowania wolontariatu oraz zasady, tryb, formy zlecania tym podmiotom przez organy administracji publicznej zadań publicznych.

W art. 5 ust. 1 UDPP ustawodawca wskazał na obowiązek prowadzenia działalności w sferze zadań publicznych przez organy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Katalog spraw należących do sfery zadań publicznych został określony przez ustawodawcę w art. 4 UDPP. Współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze realizacji zadań publicznych przez te podmioty odbywa się, zgodnie z art. 5 ust. 2 UDPP na zasadach pomocniczości, partnerstwa, suwerenności stron, efektywności, uczciwej konkurencji oraz jawności. Prócz ustalenia zasad wzajemnej współpracy, art. 5 ust. 1 UDPP stanowi o formach współpracy między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi. Katalog

¹⁵ A. Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego*, Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 11.

ten ma charakter otwarty i zaliczyć do niego należy następujące formy współpracy: wzajemne informowanie o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych działań, konsultowanie z organizacjami pozarządowymi, stosownie do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, organów administracji publicznej oraz innych podmiotów wskazanych w UDPP, zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wskazanym w art. 3 ust. 3 UDPP¹⁶ realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w UDPP.

Instrumentem służącym do realizacji zadań publicznych w oparciu o przepisy UDPP, jest obowiązek uchwalania rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 UDPP. Dokument ten ma wskazać na formy współpracy organów administracji publicznej z wyżej wymienionymi podmiotami. Jednakże katalog form współpracy wskazanych przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 1) – 4) UDPP ma charakter otwarty, stąd też wnioskować należy, iż współpraca w tej materii może przybrać dowolny charakter. Zatem elementy treści rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 UDPP nie są właściwie enumeratywnie wskazane. Niewątpliwie roczne programy współpracy powinny być odzwierciedleniem dotychczasowej współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 UDPP oraz katalogiem zamierzonych do zrealizowania form współpracy, nie zaś tylko zbiorem postulatów, które nigdy nie będą funkcjonowały w rzeczywistości.

W UDPP stworzony został niejako system standardów współpracy między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi. W obszarze tym należy podkreślić fakt uregulowania kwestii związanych z kontraktowaniem usług. Zdaniem J. Ruszewskiego do jednej z najbardziej intensywnych i sformalizowanych form współdziałania organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej należy zaliczyć zlecenie wykonywania zadań publicznych¹⁷. Zatem kontraktowanie usług jest, w zakresie poruszanej problematyki, niezłym innym, jak przeniesieniem zadań publicznych przez organ administracji publicznej na organizację pozarządową. Sam fakt kontraktowania danej usługi poprzedzony powinien być procesem standaryzacji. Standaryzacja usług w tym zakresie, wiąże się z określeniem przejrzystych, jasnych zasad i procedur związanych ze zlecaniem przez organ administracji publicznej zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Dotyczy to zarówno kwestii finansowania, doboru kadrowego, wyłonienia najkorzystniejszej oferty związanej z wykonywaniem zadań publicznych, określenia warunków materialnych tej usługi. Obecnie klarowną formą, po której ma miejsce wspieranie oraz powierzanie zadań ze sfery zadań publicznych (art. 4 UDPP), jest zgodnie z art. 11 ust. 2 UDPP forma konkursu ofert. Ponadto wspieranie oraz powierzanie zadań, o których mowa wyżej, zgodnie z art. 11 ust. 5 może nastąpić na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 28 lipca 2005 roku

¹⁶ Art. 3 ust. 3 UDPP stanowi, iż działalność pożytku publicznego może być prowadzona nie tylko przez organizacje pozarządowe, ale także przez „osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeśli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego”.

¹⁷ J. Ruszewski, op. cit., s. 283.

o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁸. Nie jest to jedyna forma powierzania zadań ze sfery zadań publicznych, bowiem art. 11 ust. 4 UDPP stanowi, iż może nastąpić to w innej formie, jeżeli wiązałoby się to z efektywniejszą realizacją powierzonych zadań.

Podsumowanie

Wraz z wejściem w życie UDPP, tj. 29 maja 2003 roku, miał rozpocząć się nowy etap współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Nie ulega wątpliwości fakt, iż UDPP ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, silnej grupy organizacji pozarządowych oraz prężnie funkcjonującej instytucji wolontariatu. Do momentu uchwalenia UDPP, w polskim systemie prawa trudno było odnaleźć tak kompleksową regulację w tej materii. Z drugiej strony, data wejścia w życie UDPP jest datą rozpoczęcia prac nad nowelizacją tego aktu prawnego. Funkcjonowanie UDPP w praktyce zrodziło wiele wątpliwości, co do intencji ustawodawcy. Bezsprzecznie UDPP w istotnym zakresie realizuje zasadę subsydiarności, co przejawia się w przekazywaniu kompetencji i środków organów administracji publicznej obywatelom. Oczekiwania oraz postulaty poszczególnych środowisk w zakresie zmian, jakie powinna przynieść rychła nowelizacja UDPP, w szczególności dotyczy zarówno spraw związanych z finansowaniem powierzanych zadań publicznych, kwestii związanych z wylaniem najlepszych ofert, doбором kadry. Pozostaje żywić nadzieję, iż niekiedy sprzeczne oczekiwania i postulaty poszczególnych grup, zostaną w ramach wypracowanego konsensusu uwzględnione.

Literatura

1. Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
2. Blicharz J., Huhla A., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Wolters Kluwer, Kraków 2008.
3. Boć J., Dziewięcka-Bokun L.(red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
4. Ceglarski A., *Organizacje pożytku publicznego*, Lexis Nexis, Warszawa 2005.
5. Izdebski H., *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*, Oficyna Wydawnicza Transit, Warszawa 1999.
6. Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, MGPiPS, Warszawa 2003.
7. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004.
8. Jachimowicz A., *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?*, „Ekonomia Społeczna. Teksty” 2006.
9. Łuniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Szałowska-Olejniczak E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.

¹⁸ Dz. U. 2005, nr 169, poz. 1420 ze zm.

Summary

COOPERATION BETWEEN THE PUBLIC ADMINISTRATION AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

The principle of subsidiarity and the principle of social dialog were included in the Polish Constitution of 1997 in the catalogue of main principles. The abovementioned rules as well as several competences of the local government that result from the current law regulations influence the sphere of social economy. The aim of this paper is to analyze selected issues concerning the cooperation between the public administration and non-governmental organizations in the light of the legally binding regulations starting from 1989.

After 1989 the collaboration between the public administration organs and a so-called third sector (a collective term for the non-governmental organizations) became an extremely important element of the public administration organs activity. Between 1989 and 2003 the cooperation was based on customs and general regulations that apply to the state system. This has changed in 2003 when the Act of Law of 24th April 2003 on Public Benefit and Volunteer Work has come into force (hereafter referred to as PBVW). This Act was necessary to unify existing rules and standards of cooperation. The final shape of this Act, which was in preparation since 1995, is a result of joint work between various social groups and the Parliament of the Republic of Poland.

The PBVW has introduced significant changes concerning public benefit activities. It regulates the rules, methods and forms according to which the public administration can delegate fulfilling public tasks to the non-governmental organizations.