

AGATA BARCZEWSKA-DZIOBEK

WSPÓŁPRACA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI
W USTAWIE O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO
I O WOLONTARIACIE

WPROWADZENIE

Rok 1989, który był w Polsce rokiem przełomu, zapoczątkował przemiany społeczno-polityczne i gospodarcze, których następstwem była przebudowa systemu prawnego, co w konsekwencji wpłynęło na coraz większy udział społeczeństwa w życiu publicznym. W tym samym okresie nastąpił znaczący rozwój sektora organizacji pozarządowych, chcących wspomagać organy administracji w wykonywaniu drogich i nieefektywnie realizowanych zadań publicznych. Następowало to zwłaszcza w tych miejscach, w których sytuacja wymagała łagodzenia skutków społecznych demokratyzacji życia publicznego.

Niebagatelny wpływ na konieczność poszukiwania podstaw do współpracy sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi mają wciąż odczuwane w społeczeństwie ekonomiczne skutki dokonujących się przemian. Chodzi tu przede wszystkim o pauperyzację i dysfunkcję społeczną, wystąpienie zjawiska powszechnego bezrobocia i biedy, powodujących marginalizację pewnych grup społecznych. Z upływem czasu po 1989 r. dostrzeżono także wiele innych dysfunkcji: patologie rodziny, niepełnosprawność, alkoholizm, czy też nowe zjawisko – narkomanię, definiowaną jako problem społeczny. Powyższe

Mgr AGATA BARCZEWSKA-DZIOBEK – doktorantka w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL (pracownik – umowa zlecenia w Katedrze Nauki Administracji KUL; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

zjawiska, nieobce w poprzednim systemie politycznym, z jednej strony nie występowały wówczas w dużym nasileniu, z drugiej zaś przemilczane, nie znajdowały zainteresowania na forum publicznym. Skutkiem tego nie było odpowiednich rozwiązań prawnych regulujących materię reakcji organów państwa na pojawianie się nowych patologii oraz brak odpowiednich instrumentów przeciwdziałania tym zjawiskom. Samoorganizujące się wówczas społeczeństwo w sposób oddolny zaczęło przejmować na siebie zadania państwa.

Należy podkreślić fakt permanentnych kłopotów budżetowych państwa, nie będącego w stanie we właściwy sposób realizować zadania, które samodefiniowano jako zadania państwa. Naturalne zatem, że w tej sytuacji występuje obopólna korzyść: po stronie organizacji pozarządowych podjęcie współpracy powoduje przekonanie o zainteresowaniu ich działalnością ze strony władz publicznych i wsparciu wobec szczupłości ich własnych funduszy; po stronie organów administracji publicznej następuje osiągnięcie tych samych celów mniejszym kosztem i, co równie istotne, wplata się grupy obywatelskie w proces realizacji zadań publicznych.

1. RYS HISTORYCZNO-PRAWNY PRAC NAD PRZEPISAMI O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I O WOLONTARIACIE

Funkcjonujący przed rokiem 2003 w Polsce system prawny nie określał jednorodnej polityki państwa w odniesieniu do organizacji pozarządowych, a działania poszczególnych ministerstw często nie były skoordynowane. Jakkolwiek początkowo rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 1990 r., w sprawie zasad i trybu udzielania stowarzyszeniom dotacji celowych na finansowanie zadań zleconych przez państwo oraz na częściowe finansowanie działalności statutowej¹ uregulowało częściowo tę materię, to jego unormowania odniesiono jedynie do stowarzyszeń, pomijając przy tym inne organizacje pozarządowe, jak np. fundacje, zaś uchwała nr 76 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie wykazu zadań państwowych, które mogą być zlecone jednostkom niepaństwowym² umożliwiła przyznawanie dotacji z budżetu państwa jednostkom niepaństwowym, jednakże dotyczyło to wyłącznie organizacji wskazanych przez Ministerstwo Zdrowia i to wyłącznie na realizację programów z zakresu profilaktyki oświatowo-zdrowotnej oraz

¹ Dz. U. Nr 51 z 1990 r., poz. 303.

² Dz. U. Nr 23 z 1992 r., poz.169.

na świadczenia uzupełniające działalność publicznych ZOZ-ów. Później również niektóre ministerstwa: Pracy i Polityki Socjalnej oraz Edukacji Narodowej wyodrębniły pewne środki na takie działania, jednakże brak było zupełnie uregulowania odnoszącego się do relacji organizacji pozarządowych z gminami. Wyjątkiem była tutaj ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej³, która stanowiła przejaw dostrzeżenia przez państwo roli organizacji pozarządowych przynajmniej w zakresie pomocy społecznej, zaś rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 1995 r., w sprawie zlecenia zadań państwowych jednostkom niepaństwowym⁴ zliberalizowało początkowe podejście administracji publicznej do organizacji pozarządowych, rozszerzając zakres przedmiotowy zadań, które mogły być zleczone, a także umożliwiając organizacjom pozarządowym inicjatywę w tym zakresie poprzez złożenie odpowiedniej oferty.

Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi mogła być wówczas podejmowana na podstawie następujących aktów prawnych: wspomnianej tutaj ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej⁵, ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej⁶, ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁷, ustawy z 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży⁸, rozporządzenia Rady Ministrów z 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej⁹, ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁰, ustawy z 9 kwietnia 1968 r. o bibliotekach¹¹, ustawy

³ Dz. U. Nr 87 z 1990 r., poz. 506.

⁴ Dz. U. Nr 87 z 1995 r., poz. 437.

⁵ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, t. jedn.: Dz. U. Nr 13 z 1993 r., poz. 60, z późn. zm.

⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz. U. Nr 91, poz. 408, z późn. zm.

⁷ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. Nr 35, poz. 230, z późn. zm.

⁸ Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz. U. Nr 17, poz. 78, z późn. zm.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej, Dz. U. Nr 97, poz. 441, z późn. zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t. jedn.: Dz. U. Nr 67 z 1996 r., poz. 329, z późn. zm.

¹¹ Ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 r. o bibliotekach, Dz. U. Nr 12, poz. 63, z późn. zm.

z 29 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹², ustawy z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody¹³, ustawy z 30 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁴, ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁵.

Współpracę organów administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi można było realizować na podstawie unormowań ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, w pierwotnym jej brzmieniu¹⁶. O ile bowiem rzeczona ustawa nie zawierała zapisu określającego *expressis verbis* regulacje inicjujące współpracę tej administracji z organizacjami pozarządowymi, o tyle zapis art. 6, ust. 1 tej ustawy, mówiący, iż do zakresu zadań gmin należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone ustawami do kompetencji innych podmiotów, otwierał możliwość takiej współpracy. Z tego właśnie uregulowania wysnuć można wniosek, iż pewna działalność organizacji pozarządowych niewątpliwie ma charakter działalności publicznej o znaczeniu lokalnym, co więcej: działalność ta nie była zastrzeżona do kompetencji innych organów państwa, a więc na podstawie ust. 2 art. 6 tej ustawy rozstrzygnięcie w tych sprawach należało do gminy. Interpretacja taka w zestawieniu z normami stanowienia prawa lokalnego stanowiła wystarczającą podstawę do kształtowania norm prawa lokalnego w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi. Faktem jest jednak, że takie zadanie nie miało charakteru zadania obligatoryjnego. Zatem do kompetencji odpowiednich organów gminy należało ustalenie odpowiednich reguł takiej współpracy, lub nie.

Konsekwencją takiego stanu prawnego było ustalenie zasad takiej współpracy w niektórych gminach¹⁷, w innych natomiast trwały prace nad ich

¹² Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz. U. Nr 114, poz. 493, z późn. zm.

¹³ Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, Dz. U. Nr 114, poz. 492 z późn. zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, t. jedn.: Dz. U. Nr 49 z 1994 r., poz. 196, z późn. zm.

¹⁵ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 16, poz. 95.

¹⁷ Zob. np. uchwałę Nr XXVII/291/95 Rady Miasta Gdańska z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie ustalenia zasad współpracy między władzami Miasta Gdańska a organizacjami pozarządowymi, niepublikowana; uchwałę nr 177/11/96 Zarządu Miasta Rumii z dnia 24 stycznia 1996 r., w sprawie ustalenia regulaminu Miejskiego Funduszu Wspierania Organizacji Pozarządowych, niepublikowana; uchwałę nr XXVI/168/96 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 27 czerwca 1996 r. w sprawie zatwierdzenia programu współpracy pomiędzy

ustaleniem¹⁸. Z czasem, zwłaszcza po dokonaniu nowej reformy podziału terytorialnego państwa z 1998 roku, która wprowadziła samorząd powiatowy i wojewódzki¹⁹, od samego początku, w przepisy ustaw o samorządzie powiatowym wprowadzono normę, iż do zakresu jego zadań mających charakter ponadgminny, należy także współpraca z organizacjami pozarządowymi²⁰, a w odniesieniu do samorządu województwa rola organizacji pozarządowych koncentrowała się w formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju²¹. W ślad za tym poprzez nowelizację ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, która nastąpiła na podstawie ustawy z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie, o zmianie niektórych ustaw²², do katalogu zadań własnych gminy dodano współpracę z organizacjami pozarządowymi²³.

Obecnie założenia normatywnego charakteru współwykonywania zadań publicznych przez administrację publiczną i organizacje pozarządowe zostały sfinalizowane wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁴. Według stanu prawnego sprzed dnia obowiązywania tej ustawy, regulacje odnoszące się do organizacji pozarządowych w Polsce stanowiły jeden z przykładów ogromnego rozczłonkowania przepisów prawnych. Prawodawca podzielił je bowiem na

samorządem Miasta Tczewa a organizacjami pozarządowymi, niepublikowana; uchwała nr XIX/350/96 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 29 sierpnia 1996 r. w sprawie wprowadzenia zasad współpracy pomiędzy samorządowymi władzami miasta Elbląga a organizacjami pozarządowymi, niepublikowana; uchwała nr XXVI/327/96 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 29 października 1996 r. w sprawie zasad współpracy organów gminy Jaworzno z organizacjami społecznymi, niepublikowana i inne.

¹⁸ W Rzeszowie także trwały starania o uregulowanie w formie uchwały Rady Miasta w kwestii współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi: na ręce Przewodniczącego Rady Miasta Rzeszowa w dniu 19 lutego 1997 r. wpłynął społeczny projekt takiej uchwały, sygnowany przez 23 organizacje działające na obszarze Rzeszowa; Rada Miasta odrzuciła jednak w całości ten projekt uchwalając w dniu 25 marca 1997 r. uchwałę Nr LII/14/97 w sprawie określenia zasad i trybu udzielania pomocy finansowej z budżetu Miasta Rzeszowa, która w wielu miejscach nie uwzględnia potrzeb społecznych.

¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, t. jedn. Dz. U Nr 142 z 2001r., poz. 1592 z późn. zm.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, t. jedn. Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1590, z późn. zm.

²⁰ T. jedn.: Dz. U Nr 142 z 2001r., poz. 1592, z późn. zm., art.4, ust.1, pkt 22.

²¹ T. jedn.: Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1590, z późn. zm., art. 12, ust. 1, pkt 4.

²² Dz. U. Nr 45 z 2001r., 497, z późn. zm.

²³ T. jedn.: Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1591, z późn. zm., art. 7, ust. 1, pkt. 19.

²⁴ Dz. U. Nr 96, poz. 873.

niespójne wycinki, zarówno w zakresie ujęcia przedmiotowego, jak i poszczególnych regulacji związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych i ich rolą w wypełnianiu zadań publicznych na gruncie prawa administracyjnego – ustrojowego i materialnego. Taka przyczynkowość nie ułatwiała wyodrębnienia jasnych i czytelnych zasad współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, chociaż oba te typy podmiotów pełniły ważne role zwłaszcza w procesie decentralizacji funkcji społecznych państwa²⁵.

Proces kształtowania takiej współpracy począwszy od 1989 roku nie był oparty na rozwiązaniach systemowych, a raczej na uznaniowym charakterze podejmowanego współdziałania z jednoczesnym wykorzystaniem obowiązujących konstrukcji prawnych. Można zauważyć, że oba sektory – administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych – niezależnie istniały obok siebie, czasami tylko podejmując wspólne działania. Sama współpraca pomiędzy administracją i organizacjami miała raczej charakter fakultatywny i w praktyce jej podjęcie podczas wykonywania zadań publicznych nadal zależało od swobodnego uznania stron.

Kształtowanie się podstaw prawnych o charakterze ustrojowym regulujących współistnienie organizacji pozarządowych oraz administracji publicznej i ich wspólne wykonywanie zadań publicznych następowało dwukierunkowo: raz – pośrednio poprzez zmiany w obowiązujących przepisach prawa materialnego, których następstwem było włączenie w proces wykonywania przez administrację publiczną zadań publicznych także podmiotów tzw. niepublicznych²⁶, dwa – poprzez przyczynkowe ukształtowanie ustroju administracji publicznej, wskazujące na środki i metody wykonywania zadań publicznych²⁷.

Naturalne zatem, że w środowisku członków i sympatyków organizacji pozarządowych podjęte zostały działania związane z opracowaniem, w formie

²⁵ Zob. J. H r y n k i e w i c z, *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, Warszawa 2001, s. 9-10.

²⁶ Zob. np.: formy wykonywania zadań związanych z pomocą społeczną w świetle przepisów Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i form współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami oraz wzorów ofert, umów i sprawozdań z realizacji zadań pomocy społecznej, Dz. U. Nr 55, poz. 662, wydanych na podstawie art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, t. jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.

²⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t. jedn.: Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1590 z późn. zm., art. 12, ust. 1, pkt. 4; ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. jedn.: Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1591 z późn. zm., art. 7, ust. 1, pkt. 19; ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t. jedn.: Dz. U. Nr 82 z 1999 r., poz. 928 z późn. zm., art. 38, ust. 1.

przygotowania projektu aktu prawnego o randze ustawy, zasad i form współpracy pomiędzy organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi. Pierwsza propozycja rozwiązań prawnych to przygotowanie projektu ustawy o działalności pożytku publicznego z 1996 roku²⁸. Projekt ten podany został pod dyskusję przede wszystkim w środowisku organizacji pozarządowych. Proponowane przepisy stały się przedmiotem analizy na forum literatury sektorowej²⁹. Zapewne wbrew intencjom autorów pojawiło się wiele głosów przeciwnych wobec przyjętych rozwiązań. Generalnie formułowane zarzuty dotyczyły wprowadzenia certyfikatów – decyzji stwierdzających prowadzenie działalności pożytku publicznego, ze względu na obawy, iż poprzez system koncesjonowania zostałyby naruszona zasada swobodnego działania organizacji pozarządowych. Tylko te organizacje, którym powołana w projekcie Komisja Działalności Pożytku Publicznego nadawałaby certyfikat, nabywałyby między innymi prawa do zwolnień podatkowych, natomiast organizacje, które nie spełniałyby kryteriów, nie mogłyby ubiegać się ani o podejmowanie działalności publicznej na rzecz obywateli w drodze umowy powierzenia wykonywania zadań administracji publicznej, ani też nie mogłyby korzystać ze wsparcia finansowego ze strony organów administracji publicznej. Co prawda projekt nie narzucał przymusu występowania o nadanie takiego certyfikatu, jednak jego brak stawiałby, jak argumentowali oponenci, organizację w podrzędnej pozycji wobec tej, która otrzymała certyfikat.

Być może w zamierzeniu autorów projektu wskazane było wprowadzenie zasad zdrowej konkurencji, jednak w dalszej konsekwencji – zdaniem opo-

²⁸ Założenia do projektu *Ustawy o działalności pożytku publicznego* zawarł ich autor w pracy dotyczącej unormowań prawnych funkcjonowania stowarzyszeń i fundacji: zob. H. I z d e b s k i, *Fundacje i stowarzyszenia*, Warszawa 1996, s. 171-176; także H. I z d e b s k i, J. Z i e l i ń s k i, *Projekt ustawy o działalności pożytku publicznego*, Notatnik Legislacyjny. Kancelaria Senatu RP, Warszawa 1996. Kolejna wersja tej ustawy: *Projekt ustawy o działalności pożytku publicznego oraz o zmianie niektórych ustaw* opublikowana została w: „Asocjacje” 1997, nr 1-2, s. 4-8.

²⁹ Zob. m. in.: J. J a n o w s k i, *Jaki pożytek dla organizacji*. „LOS – Czasopismo Samopomocy Społecznej” 1998, nr 4, s. 23-25; P. F r ą c z a k, *Miejsce organizacji pozarządowych – rozwiązania ustrojowe*, „Asocjacje” 1996, nr 4-5, s. 4; P. Ś p i e w a k, *Demokracja w Polsce*, „Asocjacje” 1996, nr 4-5, s. 6; P. M a r c i n i a k, *Jednostka – Społeczeństwo – Państwo*, „Asocjacje” 1996, nr 4-5, s. 7; K. W y g n a ń s k i, *Trzeci sektor wobec legislacji*, „Asocjacje” 1996, nr 8, s. 7; P. S a w i c k a, *Co z ustawą*, „Asocjacje” 1996, nr 9, s. 11; M. G r z y b o w s k i, C. W i ś n i e w s k i, *Opinia dotycząca projektu ustawy o działalności pożytku publicznego oraz o zmianie niektórych ustaw*, „Asocjacje” 1997, nr 1-2, s. 9-10.

systemu pozwoleń mogłoby spowodować kontrolę organizacji pozarządowych, sprawowaną przez specjalnie do tego celu powołany organ – komisję, która w sposób uznaniowy mogłaby klasyfikować to, która działalność spełnia przesłanki zawarte w projekcie ustawy, a która nią nie jest. Inne zarzuty formułowane pod adresem tego projektu dotyczyły regulacji skierowanych na zawężenie kręgu podmiotów pożytku publicznego. Projekt zdecydowanie kreował ich przedmiotowy zakres, ze względu na sferę prowadzonej działalności, jednak jednocześnie zawęził katalog podmiotów pożytku publicznego do stowarzyszeń, fundacji oraz spółek akcyjnych realizujących „cele niezarobkowe”³⁰. Można postawić pytanie o pozostałe formy prawne, jakie przyjmują organizacje pozarządowe. Zauważyć należy w tym miejscu także pominięcie organizacji powstałych na mocy przepisów o stosunku państwa do poszczególnych Kościołów i związków wyznaniowych.

Inną kwestią podnoszoną wskutek analizy proponowanych rozwiązań jest fakt, iż na podstawie projektowanych przepisów nie powstawałyby kompleksowe i czytelne relacje pomiędzy administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi. Nie można jednak całkiem negatywnie oceniać rozwiązań przedstawionych w projekcie. Przede wszystkim była to pierwsza na gruncie prawa polskiego próba ujednoczenia regulacji dotyczących współdziałania organizacji pozarządowych i administracji publicznej przy wykonywaniu zadań publicznych. Brak takiego rozwiązania oraz przyczynkowość dotychczasowych przepisów niewątpliwie skłaniały do podjęcia wyzwania. Nie można jednostronnie krytykować propozycji przedstawionych we wspomnianym projekcie ustawy. Należałoby raczej podjąć głębszą analizę i odpowiedzieć na zarzuty. Projekt opracowywany był przez dwa lata, niektóre przepisy wskutek wniosków z dyskusji zostały przeobrażone (choćby zamiana organu wydającego certyfikat z wojewody – reprezentanta administracji rządowej na kolegialną komisję o zasięgu ogólnopolskim i reprezentatywnym składzie). Ponadto być może obowiązujące w chwili prac nad projektem prawo materialne kreowało przyjęcie takich, a nie innych rozwiązań. Należy zaznaczyć, że organizacje pozarządowe uzyskałyby wiele uprawnień, których do tej pory nie posiadały, co wpłynęłoby na ich kondycję finansową. Należy także pamiętać, że był to projekt autorski oraz, że po zakończeniu opracowania nie został poddany procesowi legislacyjnemu, który niewątpliwie dokonałby w nim dalszych

³⁰ Zob. J a n o w s k i, *Jaki pożytek dla organizacji*, s. 23-25; G r z y b o w s k i, W i ś n i e w s k i, *Opinia dotycząca projektu ustawy o działalności pożytku publicznego*, s. 9-10.

zmian. Odnotować tutaj należy fakt, że jedną z form dyskusji nad rzeczonym projektem było przygotowanie na zlecenie Programu Phare–Dialog Społeczny konkurencyjnego projektu ustawy, jednak mającego charakter studyjny, nad którym nie kontynuowano prac: projektu ustawy o podmiotach prowadzących działalność nie obliczoną na osiągnięcie dochodu³¹. Zapewne wobec zgłoszonych uwag prace nad projektem ustawy o działalności pożytku publicznego i zmianie niektórych ustaw w dużej mierze szły w kierunku ich uwzględnienia.

Niezależnie od opisanych powyżej prac, w 1997 r., powołany został Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do Spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi³². Opracował on dokument programowy w sprawie współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych³³. Na jego podstawie opracowany został przez Radę Ministrów projekt ustawy o współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz o zmianie niektórych ustaw³⁴. Istotnym *novum* regulacji wprowadzanych przez ten projekt było zdefiniowanie pojęcia organizacji pozarządowej, która rozumiana była jako dobrowolne zrzeszenie za wyjątkiem partii politycznej, utworzone na mocy obowiązującego prawa. W szczególności zaliczono do tej kategorii: stowarzyszenia, związki zawodowe, organizacje pracodawców, izby gospodarcze, organizacje społeczno-zawodowe rolników oraz fundacje (z wyjątkiem fundacji partii politycznych)³⁵. Zdefiniowano w tym projekcie także pojęcie

³¹ Zob. M. G r z y b o w s k i, C. W i ś n i e w s k i, *Projekt ustawy o podmiotach prowadzących działalność nie obliczoną na osiągnięcie dochodu* z dnia 22 grudnia 1996, niepublikowany; zob. także „Asocjacje” 1997, nr 1-2, s. 11-15.

³² Pełnomocnikiem tym był wówczas prof. Z. Woźniak. W 1999 r. urząd Pełnomocnika został w ramach reorganizacji struktur administracji rządowej zlikwidowany. Zob. I. R y b k a, M. R y m s z a, *Polityka państwa wobec organizacji pozarządowych w Polsce*, w: *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim – wyzwanie dla środowisk akademickich*, red. A. Juros. Lublin 2002, s. 64.

³³ Zob. *Współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1998.

³⁴ Wspomniany projekt datowany na 4 stycznia 1999 r. nie został opublikowany. Towarzyszyły mu wstępne projekty obligatoryjnych przepisów wykonawczych. Zob. *Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego trybu powierzania zadań publicznych oraz udzielania dotacji na wykonanie tych zadań, ogólnych warunków związanych z tym umów oraz szczegółowych zasad oraz trybu rozliczania i oceny wykorzystania środków otrzymanych na realizację umów oraz Projekt rozporządzenia ministra właściwego ds. administracji publicznej i ministra właściwego ds. finansów publicznych w sprawie i określenia niektórych rodzajów kosztów i maksymalnych stawek ich procentowego udziału w przychodzie z odpłatnej działalności statutowej organizacji użyteczności publicznej oraz przypadków, w których przekroczenie tych procentowych udziałów może zostać uznane za uzasadnione*.

³⁵ Tamże, art. 2.

organu administracji publicznej, którym był: minister kierujący działem administracji rządowej, kierownik urzędu innego organu wskazanego w Konstytucji, kierownik centralnego urzędu administracji rządowej, organ administracji rządowej w województwie, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego oraz każdy inny organ w zakresie, w jakim został z mocy prawa powołany do załatwiania spraw dotyczących administracji publicznej³⁶. Przepisy te wprowadzały obowiązek współpracy organów administracji publicznej w ramach realizowanych przez nie zadań (z wyjątkiem prowadzenia postępowania w sprawach wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych), w przypadku wyrażenia przez organizacje pozarządowe woli takiej współpracy³⁷. Powinna ona odbywać się na określonych i zdefiniowanych w tym projekcie zasadach: partnerstwa, pomocniczości, efektywności i jawności. Należy podkreślić, iż projekt ten nakreślał jedynie ramy współpracy i przedstawiał dopuszczalne formy wspierania finansowego organizacji pozarządowych. Oddawał on jednocześnie do rozstrzygnięcia w drodze porozumień stron regulacje szczegółowe w zakresie form podejmowanej współpracy³⁸. Nowym rozwiązaniem, które zawierał ten projekt, było wyłączenie przepisów o zamówieniach publicznych i o finansach publicznych w odniesieniu do procedur powierzania przez administrację publiczną wykonywania zadań publicznych organizacjom pozarządowym³⁹. Równie istotną kwestią, którą zawarto w tym projekcie ustawy, jest pierwsza próba prawnego zdefiniowania pojęcia wolontariusza i uregulowania jego pozycji⁴⁰. Projekt ten przewidywał również powołanie Komisji Wspólnej Rządu, Samorządu Terytorialnego i Organizacji Pozarządowych, która w odróżnieniu od przewidywanych w poprzednich projektach nie miała być organem certyfikującym.

Projekt ten został przekazany do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego dnia 16 października 2000 r., jednakże do lutego 2002 r. Komisja ta nie zajęła oficjalnego stanowiska. Uwagi swoje natomiast wyraziły: Związek Powiatów Polskich, centrale związkowe OPZZ i NSZZ „Solidarność” a także Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski⁴¹. Przyjęte

³⁶ Tamże, art. 3.

³⁷ Tamże, art. 4.

³⁸ Tamże, art. 10-15 i 16.

³⁹ Tamże, art. 34.

⁴⁰ Tamże, art. 32 i 33.

⁴¹ Zob. *Projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Uzasadnienie*. Sejm RP IV Kadencji. Projekt w brzmieniu ujednoliconym. Druk Sejmowy Nr 263 i 263A, zob. <http://ustawa.ngo.pl/strona.asp>

przez Radę Ministrów rozwiązania dotyczące współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych nie zostały w końcu skierowane do Sejmu. W czasie trwających konsultacji tego projektu toczyły się prace nad alternatywnym projektem przygotowanym przez środowisko organizacji pozarządowych zjednoczonych w Forum Organizacji Pozarządowych i realizujących program *Opal: Organizacje Pozarządowe a Legislacja*⁴². Dnia 15 lutego 2002 r. Rada Ministrów przyjęła kolejny projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i skierowała go do Sejmu⁴³. Do czasu ukończenia prac związanych z opracowaniem przepisów wprowadzających ustawę⁴⁴ projektowi nie nadano biegu. W czerwcu 2002 r. po zakończeniu prac Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu Polski, rząd przesłał autopoprawkę do projektu⁴⁵, która uwzględniła w specyfice działalności pożytku publicznego pominięte wcześniej formy działalności charytatywno-opiekuńczej Kościoła katolickiego oraz innych Kościołów. Autopoprawka oraz projekt przepisów wprowadzających wniesione zostały przez rząd równocześnie na posiedzenie Sejmu 12 czerwca 2002 roku. Dnia 26 marca 2003 r. na 44 posiedzeniu sejmu RP IV kadencji rozpatrywane były oba teksty proponowanych ustaw: ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Do uchwalonych już ustaw Senat RP wniósł poprawki⁴⁶, których część została przyjęta przez Sejm dnia 24 kwietnia 2003 r.⁴⁷

⁴² Zob. R y b k a, R y m s z a, *Polityka państwa wobec organizacji pozarządowych w Polsce*, s. 64-65.

⁴³ Zob. *Projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Sejm RP IV Kadencji. Druk Sejmowy Nr 263, zob. <http://ks.sejm.gov.pl:8010/proc4/opisy/263.htm>

⁴⁴ Zob. *Projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wraz z projektami aktów wykonawczych*. Sejm RP IV Kadencji. Druk Sejmowy nr 568, zob. <http://ks.sejm.gov.pl:8010/proc4/opisy/568.htm>.

⁴⁵ *Autopoprawka rządu do projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Sejm RP IV Kadencji, Druk Sejmowy Nr 263A, zob. <http://ks.sejm.gov.pl:8010/proc4/opisy/263Ahtm>.

⁴⁶ W dniu 31 marca 2003 r. Marszałek Sejmu przekazał do Senatu przyjęte 23 marca obie ustawy: o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawę – Przepisy wprowadzające. Teksty te były przedmiotem analiz 3 Komisji Senatu. Każda z nich wprowadzała poprawki do obu tekstów ustaw. 9 kwietnia Komisja Ustawodawstwa i Praworządności zaproponowała odpowiednio 17 poprawek do ustawy oraz 9 poprawek do przepisów wprowadzających. 10 kwietnia Komisja Polityki Społecznej i Zdrowia wprowadziła 16 poprawek do ustawy i 9 poprawek do przepisów wprowadzających. 11 kwietnia Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej wprowadziła odpowiednio 21 i 9 poprawek. Następnie 16 kwietnia odbyło się wspólne posiedzenie wszystkich wymienionych trzech komisji, które ostatecznie ustaliły ilość i brzmienie poprawek oraz wnioski końcowe. Do ustawy o działalności pożytku

2. ZAKRES PODMIOTOWY I PRZEDMIOTOWY USTAWY

Ustawa reguluje zasady: prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe i korzystania z tej działalności przez organy administracji publicznej w celu wykonywania zadań publicznych, określa zasady i wymogi uzyskiwania przez organizacje pozarządowe statusu organizacji pożytku publicznego i ich funkcjonowania jako organizacji pożytku publicznego, określa również organ i zasady nadzoru nad prowadzeniem działalności pożytku publicznego, w końcu reguluje kwestie wykonywania świadczeń przez wolontariuszy.

Przepisy ustawy nie naruszają dotychczasowych podstaw prawnych funkcjonowania organizacji pozarządowych. Definiują one i uściślają pojęcie organizacji pozarządowej, które dotychczas używane powszechnie nie było prawnie określone, a wszelkie próby określania zakresu podmiotowego odwoływały się do ustawy o stowarzyszeniach i o fundacjach, czasem także do przepisów regulujących stosunek państwa do Kościołów i związków wyznaniowych. Organizacją pozarządową jest w świetle tej ustawy podmiot nie będący jednostką sektora finansów publicznych i prowadzący działalność nie dla osiągnięcia zysku. Nie ma znaczenia przy tym forma organizacyjna istnienia tego podmiotu. Ustawodawca bowiem posłużył się klauzulą, według której organizacja może mieć, ale nie musi, osobowość prawną, byle tylko była utworzona na podstawie obowiązujących przepisów. Co prawda, ustawodawca wymienił wśród organizacji fundacje i stowarzyszenia, jednak brzmienie przepisu art. 3, ust. 2 tej ustawy sugeruje, że nie jest to katalog zamknięty. Niemniej jednak ustawa odnosi się tylko do tych organizacji pozarządowych, które prowadzą działalność pożytku publicznego, czyli działalność w sferze określonych przez przepisy ustawy zadań publicznych. Działalność pożytku publicznego prowadzona przez organizacje pozarządowe winna mieć charakter społecznie użyteczny. Dlatego poprzez pryzmat tej działalności z ogólnie szerokiego katalogu organizacji pozarządowych, który definiuje ta ustawa, wyłączone zostały: partie polityczne, związki zawodowe i organizacje prac-

publicznego wniesiono 49 poprawek, zaś do przepisów wprowadzających niniejszą ustawę – 15 poprawek. Zob. Druki Senatu Nr: 362, 362A, 362B, 362C, 362Z, 363, 363A, 363B, 363C i 363Z. Zob. także: http://www.senat.pl/prace/posiedzenia_senatu.htm

⁴⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm. oraz ustawa z 24 kwietnia 2003 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. Nr 96, poz. 874 z późn. zm.

dawców, samorządy zawodowe, fundacje skarbu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, fundacje założone przez partie polityczne oraz spółki działające na podstawie przepisów o kulturze fizycznej⁴⁸. Ponadto poprzez klauzule dopuszczające uznanie działalności niektórych podmiotów za działalność pożytku publicznego katalog podmiotowy pojęcia organizacji pozarządowej obejmuje również osoby prawne i jednostki organizacyjne, działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, a także stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego⁴⁹.

Ustawa nie określa pojęcia administracji publicznej⁵⁰. W doktrynie prawa administracyjnego pojęcie to obejmuje zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego⁵¹. Ze względu na przedstawiony w ustawie katalog zadań publicznych, których wykonywanie regulowane jest w wielu przepisach administracyjnego prawa materialnego i należy do kompetencji organów administracji rządowej i samorządowej, należy uznać, że ustawodawca posłużył się powszechnym rozumieniem pojęcia administracji publicznej. Ustawa zakłada wykonywanie zadań publicznych przez organy administracji publicznej we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Współpraca ta może odbywać się w określonych formach⁵².

Z ustawy, chociaż nie zostało to określone *expressis verbis*, wynika obowiązek współpracy między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, jej normatywy ustalają bowiem katalog zadań publicznych (art. 4) i wskazują, że ich realizacja odbywa się we współpracy z organizacjami pozarządowymi stosownie do zakresu zadań tych organów. Obowiązek uchwalania rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi dotyczy organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego, nie podlegają zaś temu obowiązkowi organy administracji rządowej.

Biorąc pod uwagę stan prawny aktualny na dzień przed ustanowieniem ustawy o działalności pożytku publicznego można stwierdzić, że realizacja

⁴⁸ Dz. U. Nr 96, poz. 873, art. 3, ust. 4.

⁴⁹ Tamże, art. 3, ust. 3.

⁵⁰ Porównaj omawiany wcześniej projekt ustawy o współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, który definiował pojęcie administracji publicznej.

⁵¹ Zob. J. B o ć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000³, s. 16.

⁵² Dz. U. Nr 96, poz. 873, art. 5.

zadań publicznych przez samorząd terytorialny we współpracy z organizacjami odbywa się na podstawie prawa miejscowego. Co prawda brakuje rozwiązań systemowych w tej materii, ale brak ten nie wywołuje skutków uniemożliwiających podejmowanie wspólnej realizacji zadań przez obie kategorie podmiotów. Dlatego nowym przepisom należy nadać raczej rangę bardziej porządkującą niż konstruktywną.

W ustawie zostały doprecyzowane zadania publiczne⁵³, za które uważa się zadania w zakresie: pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób; działalności charytatywnej; podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; działalności na rzecz mniejszości narodowych; ochrony i promocji zdrowia; działania na rzecz osób niepełnosprawnych; promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; upowszechniania i ochrony praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; nauki, edukacji, oświaty i wychowania; krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży; kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji; upowszechniania kultury fizycznej i sportu; ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym; upowszechniania wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa; upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji; ratownictwa i ochrony ludności; pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; upowszechniania i ochrony praw konsumentów; działań na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami; promocji i organizacji wolontariatu; działalności wspomagającej technicznie, szkoleniowo, informacyjnie lub finansowo organizacje pozarządowe⁵⁴. Należy podkreślić, że ten katalog w porównaniu z proponowanym w poprzednio przygotowywanych projektach

⁵³ *Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt 7 i art. 4., ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych w zakresie pojęcia środki publiczne, jednostki i zadania o charakterze użyteczności publicznej*, Dz. U. Nr 29, poz. 162.

⁵⁴ Dz. U. Nr 96, poz. 873, art. 4.

ustaw dotyczących współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, został znacznie rozbudowany. W zasadzie ten jego wymiar jest wynikiem rozwoju systemu norm prawnych, dotyczących ustroju administracji i sposobu wykonywania przez nią zadań, który nastąpił w latach 1998-2003. Przyczyną takiego szerokiego rozumienia działalności pożytku publicznego jest również coraz większa rola, jaką w wykonywaniu tych zadań pełnią organizacje pozarządowe. Tak szeroki zakres współdziałania, jak zauważono w uzasadnieniu do ustawy, służyć ma dalszej koniecznej decentralizacji zadań publicznych, prawidłowemu wykonywaniu zadań przez podmioty publiczne oraz rozwojowi działalności organizacji pozarządowych⁵⁵.

Ustawa wprowadza także nową kategorię podmiotów, tzw. organizacje pożytku publicznego. Zalicza się do nich te organizacje pozarządowe, które spełniają łącznie wymogi określone w ustawie. Wymogi, jakie stawia ustawa przed organizacjami pozarządowymi w celu uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego to: prowadzenie działalności statutowej na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa; ich działalność jest wyłączną statutową działalnością i dotyczy realizacji zadań publicznych na rzecz ogółu społeczności lub grupy podmiotów (w odniesieniu do stowarzyszeń i stowarzyszeń kultury fizycznej za taką działalność można uznać prowadzenie działalności również na rzecz własnych członków); organizacje nie mogą prowadzić działalności gospodarczej albo prowadzą działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji celów statutowych; organizacje cały dochód przeznaczają na działalność statutową; mają statutowy kolegialny organ kontroli lub nadzoru, odrębny od organu zarządzającego i nie podlegający mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru, przy czym członkowie organu kontroli i nadzoru nie mogą być członkami organu zarządzającego ani pozostawać z nim w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa lub podległości z tytułu zatrudnienia, nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo z winy umyślnej, mogą oni otrzymywać z tytułu pełnienia funkcji w takim organie zwrot uzasadnionych kosztów lub wynagrodzenie w wysokości nie wyższej niż określone w art. 8 pkt 8 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi; statut lub inne akty wewnętrzne organizacji pozarządowych zabraniają: udzie-

⁵⁵ Zob. <http://ustawa.ngo.pl/strona.asp>. Uzasadnienie, s. 1-2.

lania pożyczek lub zabezpieczania zobowiązań majątkiem organizacji w stosunku do jej członków, członków organów lub pracowników oraz osobom, z którymi pracownicy pozostają w związku małżeńskim albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia albo są związani z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli, przekazywania ich majątku na rzecz ich członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, w szczególności, jeżeli przekazanie to następuje bezpłatnie lub na preferencyjnych warunkach, wykorzystywania majątku na rzecz członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, chyba że to wykorzystanie bezpośrednio wynika ze statutowego celu organizacji, zakupu na szczególnych zasadach towarów lub usług od podmiotów, w których uczestniczą członkowie organizacji, członkowie jej organów lub pracownicy oraz ich osób bliskich⁵⁶.

Organizacja pozarządowa uzyskuje status organizacji pożytku publicznego z chwilą wpisania informacji o spełnieniu ustawowych wymagań do Krajowego Rejestru Sądowego. Organizacja taka ma obowiązek sporządzania rocznych sprawozdań merytorycznych ze swojej działalności oraz podawania ich do publicznej wiadomości w sposób umożliwiający zapoznanie się z nimi przez zainteresowane podmioty, a także przesyłania takiego sprawozdania do wiadomości ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, choćby obowiązek taki nie wynikał z przepisów o rachunkowości. W przepisach odnoszących się do organizacji pożytku publicznego doprecyzowany został minimalny katalog obligatoryjnych treści przedkładanych sprawozdań⁵⁷.

Oprócz niemałych wymogów stawianych organizacjom pożytku publicznego przepisy przewidują określone przywileje. Organizacjom tym przysługuje, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, zwolnienie od podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych, opłaty skarbowej i opłat sądowych – w odniesieniu do prowadzonej przez nie działalności pożytku publicznego. Organizacja pożytku publicznego może nabywać na szczególnych warunkach prawo użytkowania nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku utraty przez organizację pozarządową statusu organizacji pożytku publicznego traci ona prawo do korzysta-

⁵⁶ Dz. U. Nr 96, poz. 873, art. 20.

⁵⁷ Dz. U. Nr 96, poz. 873, art. 23.

nia ze zwolnień wynikających z jego posiadania. Jednostki publicznej radiofonii i telewizji mają obowiązek umożliwiać tym organizacjom nieodpłatne informowanie o ich działalności.

Wyodrębnienie takiej kategorii podmiotów i obarczenie jej obowiązkami – wydaje się – ma służyć przede wszystkim uzyskaniu przez te organizacje możliwości pozyskania środków finansowych na ich działalność pochodzących z przekazanego dobrowolnie 1% podatku dochodowego od osób fizycznych⁵⁸.

Nadzór nad działalnością organizacji pożytku publicznego, w zakresie prawidłowości korzystania z uprawnień określonych w ustawie sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Nad działalnością organizacji pożytku publicznego, działających w zakresie ratownictwa i ochrony ludności, dotyczących realizacji zleconych zadań publicznych oraz prawidłowości korzystania z uprawnień określonych w ustawie, sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Organizacja pożytku publicznego, podlega kontroli. Kontrolę zarządza minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego z urzędu lub na wniosek organu administracji publicznej⁵⁹. Skutkiem stwierdzenia nieprawidłowości lub też niewykonania zaleceń pokontrolnych, organizacja pożytku publicznego traci swój status, a zarazem przewidziane w ustawie przywileje.

Wyodrębnienie spośród organizacji pozarządowych katalogu organizacji pożytku publicznego może służyć wzmocnieniu funkcjonującego w Polsce sektora pozarządowego. Samo przyznanie im kwot podatku dochodowego pochodzącego od osób fizycznych może mieć funkcje stymulujące organizacje pozarządowe do coraz bardziej rzetelnego działania i realizacji zadań publicznych w sposób bardziej efektywny i zarazem skuteczny. Kwoty 1% podatku dochodowego od osób fizycznych nie będą przecież automatycznie przekazywane wszystkim takim podmiotom wprost z budżetu. Środki finansowe pozyskają tylko te organizacje pożytku publicznego, które zostaną przez podatnika wybrane i wskazane imiennie jako odbiorca. Obarczenie organizacji pozarządowej tak wieloma wymogami, które określa ustawa i od których łącznego wypełnienia zależy uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego, może wydawać się uzasadnione. Wątpliwości jednak wzbudza fakt wskazania ministra – organu administracji rządowej, do sprawowania nadzoru nad działalnością pożytku publicznego oraz przyznane temu ministrowi, a także organom administracji publicznej uprawnienia kontrolne. Oczywiście nie

⁵⁸ Dz. U. Nr 96, poz. 873, art. 27.

⁵⁹ Tamże, art. 28-34.

można zakładać całkowitej swobody działania organizacji pożytku publicznego w państwie, zwłaszcza w związku z wykonywaniem zadań publicznych wraz z jednoczesnym wykorzystywaniem środków publicznych, jednakże materia prawidłowej realizacji zadania, zgodnego z przeznaczeniem wydatkowania środków publicznych przez organizację, może być regulowana w umowach o zlecenie w drodze powierzenia zadania publicznego do wykonania (zwłaszcza, że minister wskazany do nadzoru jest również upoważniony do określenia wzorów dokumentów obowiązujących w trakcie wykonywania współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi). Obawy związane z wykonywaniem uprawnień przez organ administracji rządowej w stosunku do organizacji pozarządowych były podnoszone już przez środowiska związane z organizacjami pozarządowymi, gdy projektowane wcześniej zapisy ustawowe przewidywały certyfikację. Obawy te dotyczyły zwłaszcza pośredniego uzależnienia organizacji pozarządowych od administracji publicznej, co jest przeciwne pojęciu pozarządowy i niezależny.

3. ZASADY I FORMY WSPÓŁPRACY

Kwestie związane z ujęciem systemowym współpracy podmiotów pozarządowych i administracji publicznej przy realizacji zadań publicznych osadzone są na czterech zasadach: pomocniczości z zachowaniem suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. W myśl zasady pomocniczości organy administracji publicznej uznają prawo zorganizowanych wspólnot obywateli do samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów i w tym zakresie współpracują z tymi organizacjami oraz wspierają ich działalność. Zgodnie z zasadą partnerstwa organizacje pozarządowe uczestniczą w identyfikowaniu i definiowaniu problemów, których rozwiązywanie stanowi przedmiot działania administracji publicznej, wypracowują wspólnie sposób wykonania zadań publicznych przez właściwe organy administracji oraz biorą udział w wykonywaniu tych zadań. Zasada efektywności wyznacza kierunek działania organu administracji publicznej podczas zlecenia zadań publicznych do wykonania przez organizację pozarządową. Organ dokonujący winien wyboru najefektywniejszego sposobu wykorzystania środków publicznych, przestrzegając zasad uczciwej konkurencji z zachowaniem wymogów przepisów o finansach publicznych. Z kolei zasada jawności odnosi się do wymogu udostępniania przez organy administracji publicznej informacji o zamiarach, celach i środkach przeznaczonych na realizację zadań

publicznych, gdzie możliwa jest współpraca z organizacjami pozarządowymi, a także upowszechnianie informacji o kosztach wykonywanych przez administrację zadań tak, aby możliwa była ocena i porównywanie ponoszonych nakładów finansowych⁶⁰.

Warto tutaj nadmienić, że proces uzgodnień treści ustawy w zakresie modelu powierzania zadań publicznych podmiotom niepublicznym dokonywany na forum debaty publicznej, napotykał na trudności związane z legitymizacją zasady pomocniczości i efektywności. Ta pierwsza, stanowiąca podstawę ustrojową i określająca koncepcję ładu społecznego w aspekcie normatywnym i instytucjonalnym, stanowi przesłankę do zastosowania innych mechanizmów powierzania zadań, niż w przypadku, gdy zastosuje się zasadę efektywności wykonywania zadań publicznych w ogólności. Ta ostatnia zasada związana jest raczej z funkcjonowaniem różnych podmiotów i konkurencją w sferze rynku usług i nie ma normatywnego charakteru. Zastosowanie ekonomicznej zasady efektywności do sektora usług publicznych powoduje zupełnie inne ukształtowanie ładu. Zwłaszcza, że zasada pomocniczości odnosi się raczej do zagadnień współpracy pomiędzy podmiotami, gdy zasada efektywności wprowadza element konkurencji⁶¹.

Współpraca pomiędzy organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi może być realizowana w następujących formach⁶²: zlecenia realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie, wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków, konsultowania projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych i przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej⁶³.

Zlecenie realizacji zadań publicznych może mieć formy: powierzania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji oraz wspierania takich zadań wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji⁶⁴. Organy administracji publicznej mają za zadanie wspierać realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe i powierzać im ich wykonywanie.

⁶⁰ Zob. <http://ustawa.ngo.pl/strona.asp>. Uzasadnienie, s. 3-4.

⁶¹ Zob. R y b k a, R y m s z a, dz. cyt., s. 65.

⁶² Dz. U. Nr 96, poz. 873, art. 5, ust. 1.

⁶³ Tamże, art. 5, ust. 2-4.

⁶⁴ Tamże, art. 5, ust. 4, pkt 1 i 2.

Powierzanie zadania publicznego do wykonania przez organizację pozarządową odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia. Przekazanie zadania publicznego do wykonania może nastąpić w innym trybie niż tryb określony w tej ustawie, pod warunkiem, że dane zadanie można zrealizować efektywniej. Sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku zakupu usług dokonywanego na zasadach i w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych⁶⁵. Organizacja pozarządowa może z własnej inicjatywy złożyć ofertę realizacji zadań publicznych, także tych które są realizowane dotychczas w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej. Wówczas organ administracji publicznej rozpatruje celowość realizacji określonego zadania publicznego biorąc pod uwagę stopień, w jakim oferta odpowiada priorytetom zadań publicznych, a przedstawione w niej rozwiązania dają gwarancję realizacji zadań zgodnie ze standardami właściwymi dla danego zadania i korzyści wynikających z jego realizacji przez organizację pozarządową, a także informuje zainteresowanego o podjętej decyzji.

Ustawa reguluje również zasady ogólne przeprowadzania konkursu w celu wyłonienia podmiotu wykonującego zadanie publiczne. Ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia konkursu organ administracji obowiązany jest opublikować z trzydziestodniowym wyprzedzeniem w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub lokalnym w zależności od rodzaju zadania, jednocześnie w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu administracji publicznej. Ogłoszenie winno być tak dokonane, by zapewnić dostęp zainteresowanych podmiotów do informacji, stąd też ustawa dozwala wykorzystanie sieci teleinformatycznej. Ustawa reguluje wymogi co do treści ogłoszenia. Zawierać ono powinno określenie rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na jego realizację (w przypadku zamówień publicznych informacja taka nie może być publikowana, za wyjątkiem szacunkowej informacji o wartości zamówienia wyrażonej w przedziałach kwotowych), informację o zasadach przyznawania dotacji, terminach i warunkach realizacji zadania, terminie składania ofert, kryteriach oceny. Ponadto ogłoszenie winno zawierać informacje o zrealizowanych w danym i poprzednim roku zadaniach publicznych tego samego rodzaju, związanych z tą realizacją kosztach, z uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym⁶⁶. Kryteria oceny przedłożonych w konkursie ofert nie mogą być indywidualnie formuło-

⁶⁵ Tamże, art. 11.

⁶⁶ Tamże, art. 13.

wane przez organ administracji. Ustawodawca ukierunkował proces oceny ofert pod względem możliwości realizacji zadania przez organizację pozarządową, kalkulacji kosztów wykonania zadania i wysokości środków publicznych przeznaczonych na jego wykonanie. Zobowiązał również do każdorazowego uzasadniania dokonanego wyboru, nawet, gdy w konkursie zgłoszona została tylko jedna oferta⁶⁷. Realizacja powierzonego zadania opierać się musi na pisemnej umowie pod rygorem nieważności. Umowy zawierane mogą być na czas wykonywania zadania, nie dłużej jednak niż na trzy lata. Organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne w drodze powierzenia dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania. Kontrolę przeprowadza się w zakresie oceny stanu realizacji zadania, efektywności, rzetelności i jakości wykonania oraz prawidłowości wykorzystania środków publicznych, przekazanych organizacji pozarządowej na realizację, a także pod względem dokumentacji. Ustawa nakłada na organizację pozarządową obowiązek przedłożenia po upływie 30 dni od zakończenia umowy, sprawozdania z wykonania zadania publicznego⁶⁸.

Ustawa upoważnia ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określania, w drodze rozporządzenia, wzoru oferty, ramowego wzoru umowy oraz wzoru sprawozdania⁶⁹.

3. RADA DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie powołuje organ opiniodawczo-doradczy oraz pomocniczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego zwany Radą Działalności Pożytku Publicznego. Do zadań Rady należeć będzie wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy, opinii o rządowych projektach aktów prawnych, dotyczących działalności pożytku publicznego oraz wolontariatu, udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pożytku publicznego, zbieranie i dokonywanie analizy informacji o prowadzonych kontrolach i ich skutkach, uczestniczenie w

⁶⁷ Tamże, art. 15.

⁶⁸ Tamże, art. 18, ust. 1.

⁶⁹ Tamże, art. 19; w chwili obecnej materię reguluje rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 października 2003 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonaniu zadania publicznego i wzoru sprawozdania tego zadania, Dz. U. Nr 193, poz. 1891.

postępowaniu kontrolnym; wyrażanie opinii w sprawach zlecenia zadań publicznych oraz rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych, tworzenie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi mechanizmów informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów⁷⁰.

W skład Rady Pożytku Publicznego wchodzić mają przedstawiciele organów administracji rządowej i jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych, przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego – odpowiednio po pięciu i dla zrównoważenia proporcji dziesięciu przedstawicieli organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych. Na posiedzenia rady zapraszani mogą być także przedstawiciele tych organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych, które nie mają w niej reprezentacji⁷¹.

Rola Rady oceniana poprzez jej kompetencje pozwoli na kształtowanie polityki rządu w odniesieniu do organizacji pozarządowych. Nie przysługują jej żadne nadzorcze uprawnienia, jednak z punktu widzenia współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jej roli, chociaż pośredniej, nie sposób pominąć. Jej reprezentatywny skład i wpływ na kształt aktów normatywnych i tworzenie standardów relacji pomiędzy administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi wygeneruje rozwój takiej współpracy.

PODSUMOWANIE

Kolejne próby wprowadzenia regulacji zagadnień odnoszących się do funkcjonowania w polskim porządku prawnym organizacji pozarządowych, jak również problemu ich współdziałania z administracją publiczną znajdujące swój wyraz w przedstawionych w rozważaniach projektach ustaw, wynikały przede wszystkim z potrzeby ustalenia spójnych, jednolitych i przejrzystych zasad prawa. Różnice w podejściu do problemu współpracy wynikały przede wszystkim z różnych ram czasowych, w jakich te propozycje unormowań powstawały, oraz z podejścia do omawianej materii, jakie reprezentowali ich autorzy. Podejmowano próby regulowania statusu niektórych tylko kategorii podmiotów, co raczej uzasadniać należy reprezentatywną liczbą stowarzyszeń i fundacji w ogólnej liczbie podmiotów tzw. „trzeciego sektora”. W każdym

⁷⁰ Tamże, art. 35.

⁷¹ Tamże, art. 36, ust. 1 i art. 38, pkt 2.

jednak przypadku starano się wyodrębnić podmioty, którym po spełnieniu wymogów przyznawałoby się uprzywilejowaną pozycję. Tak w odniesieniu do organizacji pożytku publicznego, użyteczności publicznej, czy też podmiotów bezdochodowych zauważyć należy prawa do zwolnień podatkowych i inne, których realizacja wpływałaby bezpośrednio na ich kondycję finansową, a co za tym idzie, na stworzenie im warunków do trwałego funkcjonowania na gruncie gospodarczym. Różnice, jakie należałoby uwypuklić, dotyczą zagadnień stworzenia instrumentów właściwej współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną w Polsce.

Warunkiem koniecznym do zapoczątkowania współdziałania dwóch podmiotów nie wydaje się przyznanie jednemu z nich przywilejów, a raczej *expressis verbis* wyrażenie, gdzie, kiedy i na jakich podstawach oparta ma być współpraca i jak należy ją realizować. Nie ulega wątpliwości, że konieczne próby określania sfer działania administracji publicznej, będących jednocześnie polami działania organizacji pozarządowych, znalazły najszersze odzwierciedlenie w obowiązującej już ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Obszary te są jednocześnie najbardziej bliskie obywatelowi, wiążą się z podstawowymi problemami społecznymi, które pojawiły się w wyniku transformacji ustrojowej i należą do wielu dziedzin, które wypełniają podstawowe potrzeby bytowe człowieka. W sytuacji, gdy pojawiła się swoista dychotomiczna realizacja tych samych lub podobnych działań skierowanych do jednego adresata przez różne podmioty, należało przyjąć takie rozwiązania prawne, aby organizacje pozarządowe nie stanowiły konkurencji dla organów administracji. Poza tym właściwe wydaje się dostosowywanie przepisów prawa do zmieniających się warunków wykonywania zadań publicznych przez różne kategorie podmiotów – publiczne i niepubliczne w taki sposób, aby powstały jednorodne normy regulujące działalność w sferze realizacji zadań publicznych. Pozytywne skutki stworzenia ustawowych ram współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi należy odnajdować w powołaniu instrumentu do lepszego i bardziej pełnego, a zarazem oszczędnego sposobu wypełniania przez państwo ról względem społeczeństwa. Warunkiem koniecznym do prawidłowej współpracy jest usankcjonowanie partnerskiej pozycji podmiotów – publicznego i społecznego wobec siebie. Najpełniej ujął to zagadnienie ustawodawca zastrzegając, iż współpraca odbywać się winna na podstawie zasad: pomocniczości, suwerenności stron, efektywności i uczciwej konkurencji. Przyjmując to założenie otwarto drogę do sformułowania o b o w i ą z k u zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych, wzajemnego informowania się o planowanych

kierunkach działania i harmonizowania tych działań, konsultowania projektów aktów normatywnych oraz tworzenia wspólnych zespołów doradczo-inicjatywnych.

Inną kwestią wydaje się być ocena, czy organizacjom pozarządowym należy, prócz równouprawnienia i prawa do legalnego realizowania zadań publicznych za wynagrodzeniem, udzielać np. zwolnień podatkowych. Słuszność takiego rozwiązania można ocenić poprzez analizę, jak pośrednio przywileje podatkowe kształtują pozycję finansową organizacji i czy ma ten fakt bezpośredni wpływ na wzrost jakości ich świadczeń oraz obniżenie realnego kosztu działalności publicznej. Wydaje się, że wspieranie finansowe organizacji ze środków publicznych jest uzasadnione. Tym bardziej, że utworzona w ustawie kategoria organizacji pożytku publicznego podlega rygorowi spełnienia z góry określonych kryteriów oraz innym obowiązkom. Najważniejsza wydaje się znajdująca tutaj zastosowanie zasada jawności finansowej oraz rejestru. Należy podkreślić, że przepisy ustawy wprowadzają wystarczające instrumenty oceny organizacji pozarządowej w trakcie procedury konkursowej, kontroli wydatkowania funduszy w trakcie realizacji umowy powierzenia, czy też nadzoru ministra nad prowadzeniem działalności pożytku publicznego, by można było odsunąć obawy związane z przekazywaniem środków publicznych na wykonywanie zadań publicznych innym, niż organy administracji publicznej podmiotom.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- B o ć J.: Prawo administracyjne, Wrocław 2000.
- F r ą c z a k P.: Miejsce organizacji pozarządowych – rozwiązania ustrojowe, „Asocjacje” 1996, nr 4-5, s. 4.
- G r z y b o w s k i M., W i ś n i e w s k i C.: Opinia dotycząca projektu ustawy o działalności pożytku publicznego oraz o zmianie niektórych ustaw, „Asocjacje” 1997, nr 1-2, s. 9-10.
- I z d e b s k i H.: Fundacje i stowarzyszenia, Warszawa 1996.
- H r y n k i e w i c z J.: Decentralizacja funkcji społecznych państwa, Warszawa 2001.

- I z d e b s k i H., Z i e l i ń s k i J.: Projekt ustawy o działalności pożytku publicznego, Notatnik Legislacyjny. Kancelaria Senatu RP, Warszawa 1996.
- J a n o w s k i J.: Jaki pożytek dla organizacji, „LOS – Czasopismo Samopomocy Społecznej” 1998, nr 4, s. 23-25.
- M a r c i n i a k P.: Jednostka – Społeczeństwo – Państwo, „Asocjacje” 1996, nr 4-5, s. 7.
- R y b k a I., R y m s z a M.: Polityka państwa wobec organizacji pozarządowych w Polsce, w: Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim – wyzwanie dla środowisk akademickich, red. A. Juros, Lublin 2002, s. 64-65.
- S a w i c k a P.: Co z ustawą, „Asocjacje” 1996, nr 9, s. 11.
- Ś p i e w a k P.: Demokracja w Polsce, „Asocjacje” 1996, nr 4-5, s. 6.
- Współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1998.
- W y g n a ń s k i K.: Trzeci sektor wobec legislacji, „Asocjacje” 1996, nr 8, s. 7.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 r. o bibliotekach, Dz. U. Nr 12, poz. 63, ze zm.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, t. jedn. Dz. U. Nr 49 z 1994 r., poz. 196, ze zm.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. Nr 35, poz. 230, ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. jedn. Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1591 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, t. jedn. Dz. U. Nr 13 z 1993 r., poz. 60, ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz. U. Nr 91, poz. 408, ze zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t. jedn. Dz. U. Nr 67 z 1996 r., poz. 329, ze zm.
- Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, Dz. U. Nr 114, poz. 492 ze zm.
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz. U. Nr 114, poz. 493, ze zm.
- Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz. U. Nr 17, poz. 78, ze zm.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. Nr 16, poz. 78 ze zm.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t. jedn. Dz. U. Nr 82 z 1999 r., poz. 928 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych ustaw Dz. U. Nr 45 z 2001r., 497, ze zm.

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t. jedn. Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1590, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t. jedn.: Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1592, ze zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. Nr 96, poz. 873.
- Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. Nr 96, poz. 874 z późn. zm.
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art.2 pkt 7 i art.4., ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych w zakresie pojęcia środki publiczne, jednostki i zadania o charakterze użyteczności publicznej, Dz. U. Nr 29, poz.162.
- Rozporządzenie Rady Ministrów wydane dnia 24 lipca 1990 r., w sprawie zasad i trybu udzielania stowarzyszeniom dotacji celowych na finansowanie zadań zleconych przez państwo oraz na częściowe finansowanie działalności statutowej Dz. U. Nr 51 z 1990 r., poz. 303.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej, Dz. U. Nr 97, poz. 441, zm.: DzU Nr 44 z 1994 r., poz. 172 oraz Dz. U. Nr 123 z 1996 r., poz. 577.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r., w sprawie zlecenia zadań państwowych jednostkom niepaństwowym Dz. U. Nr 87 z 1995 r., poz. 437.
- Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i form współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami oraz wzorów ofert, umów i sprawozdań z realizacji zadań pomocy społecznej Dz. U. Nr 55, poz. 662.
- Uchwała nr 76 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie wykazu zadań państwowych, które mogą być zlecone jednostkom niepaństwowym, Dz. U. Nr 23 z 1992 r., poz.169.

Akty prawa miejscowego

- Uchwała Nr XXVII/291/95 Rady Miasta Gdańska z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie ustalenia „Zasad współpracy między władzami Miasta Gdańska a organizacjami pozarządowymi, niepublikowana.
- Uchwała nr 177/11/96 Zarządu Miasta Rumii z dnia 24 stycznia 1996 r., w sprawie ustalenia regulaminu Miejskiego Funduszu Wspierania Organizacji Pozarządowych, niepublikowana.
- Uchwała nr XXVI/168/96 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 27 czerwca 1996 r. w sprawie zatwierdzenia programu współpracy pomiędzy samorządem Miasta Tczewa a organizacjami pozarządowymi, niepublikowana.
- Uchwała nr XIX/350/96 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 29 sierpnia 1996 r. w sprawie wprowadzenia zasad współpracy pomiędzy samorządowymi władzami miasta Elbląga a organizacjami pozarządowymi, niepublikowana.

Uchwała nr XXVI/327/96 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 29 października 1996 r. w sprawie zasad współpracy organów gminy Jaworzno z organizacjami społecznymi, niepublikowana i inne.

Uchwała Nr LII/14/97 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 25 marca 1997 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania pomocy finansowej z budżetu Miasta Rzeszowa, która w wielu miejscach nie uwzględnia potrzeb społecznych.

Inne źródła

Autopoprawka rządu do projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Sejm RP IV Kadencji, Druk Sejmowy Nr 263A, <http://ustawa.ngo.pl/strona.asp>.

Druk Senatu Nr 362A, http://www.senat.pl/prace/posiedzenia_senatu.htm

Druk Senatu Nr 362B, http://www.senat.pl/prace/posiedzenia_senatu.htm

Druk Senatu Nr 362C, http://www.senat.pl/prace/posiedzenia_senatu.htm

Druk Senatu Nr 362Z, http://www.senat.pl/prace/posiedzenia_senatu.htm

Druk Senatu Nr 363A, http://www.senat.pl/prace/posiedzenia_senatu.htm

Druk Senatu Nr 363B, http://www.senat.pl/prace/posiedzenia_senatu.htm

Druk Senatu Nr 363C, http://www.senat.pl/prace/posiedzenia_senatu.htm

Druk Senatu Nr 363Z, http://www.senat.pl/prace/posiedzenia_senatu.htm

Druk Senatu Nr 363, http://www.senat.pl/prace/posiedzenia_senatu.htm

Druk Senatu Nr 362, http://www.senat.pl/prace/posiedzenia_senatu.htm

Projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wraz z projektami aktów wykonawczych, sejm RP IV kadencji, Druk Sejmowy Nr 568, <http://ks.sejm.gov.pl:8010/proc4/opisy/568htm>

Projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, uzasadnienie, Sejm RP IV Kadencji, Druk Sejmowy Nr 263 i 263A, <http://ustawa.ngo.pl/strona.asp>

Projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Sejm RP IV kadencji, Druk Sejmowy Nr 263, <http://ks.sejm.gov.pl:8010/proc4/opisy/263.htm>

Projekt ustawy o działalności pożytku publicznego oraz o zmianie niektórych ustaw, „Asocjacje” 1997, nr 1-2.

CO-OPERATION OF PUBLIC ADMINISTRATION WITH NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS

S u m m a r y

The role of non-governmental organisations in performing tasks on behalf of society was regarded as equal to the role for which an administrative apparatus is established in a state. The tasks here are mentioned in the law on public benefit and voluntary activity; they have been clearly named as the sphere of public administration.

Performing tasks on behalf of the satisfaction of collective public needs belongs to the obligations of administration. The fact that these obligations are fulfilled also by other subjects,

irrespective of administration, should make us work out clear principles of co-operation. Such principles and forms of co-operation between organs of public administration and non-governmental organisations were introduced by the law of 24th April 2003, the law on the activity of public benefit and voluntary action. It was passed after many years of work on the regulation of this issue. The law is different from the projects preceding it. It draws on their solutions, such solutions that are conducive to the establishment of non-governmental organisations in the legal order, how they can perform public tasks on behalf of the organs of public administration, and how they can obtain support from the state budget.

The hitherto non-governmental organisations, while performing public tasks, relied on their own funds, often competing with public administration. In the present legal status the positions of these subjects are in balance, and their activity has been transformed into co-operation. Now this co-operation will not have a declarative character and will not rely on any free agreement of the parties.

Translated by Jan Kłós

Słowa kluczowe: Organizacja pozarządowa, organizacja pożytku publicznego, NGO, współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, Rada Pożytku Publicznego.

Key words: non-governmental organisation, organisation of public benefit, NGO, co-operation between public administration and non-governmental organisations, the Board of Public Benefit.