

WOJCIECH WNUK

## ZASADY I FORMY WSPÓŁPRACY POMIĘDZY ORGANAMI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ A SEKTOREM POZARZĄDOWYM

Zasady i formy współpracy pomiędzy organami administracji publicznej a sektorem pozarządowym zostały określone w dwóch aktach prawnych: w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>1</sup> oraz w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>2</sup>. Zostały one przyjęte po blisko dziesięciu latach dyskusji w Sejmie<sup>3</sup>. Jednak wspomniane akty prawne nie regulują kompleksowo omawianej problematyki i dlatego konieczne jest odwołanie się do wielu ustaw szczegółowych i aktów wykonawczych dotyczących problematyki niniejszego artykułu.

Pod koniec XX wieku obserwowaliśmy pojawianie się nowych modeli wzajemnych relacji pomiędzy władzą publiczną a organizacjami pozarządowymi. Przykładem funkcjonowania nowych rozwiązań jest Wielka Brytania. W 1997 r. rząd Tony'ego Blaira wprowadził zasadę partnerstwa, polegającą na uznaniu niezależności organizacji pozarządowych i ich roli w tworzeniu polityki, w tym

---

Dr WOJCIECH WNUK – pracownik samorządowy, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego; adres do korespondencji: wwnuk.neo@wp.pl

<sup>1</sup> Dz. U. nr 96, poz. 873 ze zm. – dalej cyt. u.p.p.

<sup>2</sup> Dz. U. nr 96, poz. 874 ze zm.

<sup>3</sup> Szerzej na temat prac nad ustawą regulującą pozycję sektora pozarządowego zob.: H. I z d e b s k i, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 2-5.

prawa do krytykowania poczynań rządu, wzajemnej współpracy w zakresie organizacji i świadczenia usług publicznych<sup>4</sup>.

Z krajów Europy Środkowo-Wschodniej najszybciej na Węgrzech nastąpił proces przejmowania przez trzeci sektor odpowiedzialności od administracji publicznej w dziedzinie usług społecznych. Władze węgierskie wprowadziły regulacje prawne i fiskalne, które umożliwiły rozwój organizacjom pozarządowym: przyznano prawo podatnikom do przekazywania 1% rocznego podatku dochodowego na rzecz wybranej przez podatnika organizacji pozarządowej, umożliwiono organizacjom pozarządowym uczestniczenie w pracach nad dotyczącymi ich sektora regulacjami prawnymi i programami polityki społecznej oraz powierzanie organizacjom pozarządowym świadczenia usług<sup>5</sup>.

Jednym z powodów rozpoczęcia przez polski parlament prac legislacyjnych nad ustawą o działalności pożytku publicznego była konieczność systemowego uregulowania współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym<sup>6</sup>.

Przed przyjęciem ustawy o działalności pożytku publicznego kwestia wzajemnej współpracy pomiędzy organami administracji publicznej<sup>7</sup> a trzecim sektorem była uregulowana w kilku aktach prawnych. Obowiązek współpracy ministrów z organizacjami społecznymi wynikał z Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>8</sup>. Wzmianka o konieczności współpracy innych organów administracji publicznej w formie ogólnikowego zapisu występuje również w innych ustawach. Art. 1 ust. 1 i ust. 3 Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>9</sup> nałożył na organy administracji obowiązek wspierania oraz zapewnienia warunków sprzyjających działalności tych organizacji społecznych,

---

<sup>4</sup> Szerzej o zasadach współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi w Wielkiej Brytanii zob. J. Lewis, *Relacje państwo-sektor ochotniczy w Wielkiej Brytanii*, „Trzeci Sektor” 8(2006), s. 11-24.

<sup>5</sup> Szerzej o zasadach współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi na Węgrzech zob. M. S z a b ó, *Organizacje pozarządowe na Węgrzech – uwarunkowania prawne i polityczne*, „Trzeci Sektor” 8(2006), s. 25-46.

<sup>6</sup> A. M ł y n a r s k a - W i c h t o w s k a, *Opinia dotycząca rządowego projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (druk nr 263)*, Warszawa 2002, s. 3.

<sup>7</sup> Organ administracji publicznej jest organem władzy publicznej w zakresie, w jakim został powołany z mocy odpowiednich przepisów prawnomaterialnych oraz kompetencyjnych do wykonywania zadań administracji publicznej. Organem administracji publicznej jest zarówno organ administracji rządowej, jak i samorządowej. Szerzej zob. E. O c h e n d o w s k i, *Prawo administracyjne*, Toruń 1998, s. 205.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2003 r., nr 159, poz. 1548 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2007 r., nr 70, poz. 473 ze zm.

które mają za cel krzewienie trzeźwości, abstynencji, pomoc osobom nadużywających alkoholu i ich rodzinom oraz obowiązek współdziałania z Kościołem katolickim i innymi kościołami w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>10</sup>. W nieobowiązującej Ustawie z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>11</sup> art. 3 ust. 1 przyznawał możliwość realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii: stowarzyszeniom, organizacjom społecznym, fundacjom, kościołowi i innym związkom wyznaniowym, medycznemu samorządowi zawodowemu, rodzinom osób uzależnionych oraz grupom samopomocowym osób uzależnionych i ich rodzinom. Obecnie obowiązująca Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>12</sup> nakłada w art. 10 na administrację publiczną obowiązek wspomagania organizacji pozarządowych, które służą rozwiązywaniu problemów narkomanii<sup>13</sup>. Art. 1 Ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych<sup>14</sup> przewiduje możliwość wspierania medycznych samorządów zawodowych, organizacji społecznych, fundacji, instytucji i zakładów pracy oraz współdziałania z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w zakresie ochrony przed następstwami używania tytoniu.

## 1. FORMY WSPÓŁPRACY

Ustawa nałożyła na organy administracji publicznej, właściwe terytorialnie i przedmiotowo, obowiązek prowadzenia działalności w sferze zadań publicznych, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami z nimi zrównanymi (wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.p.p.), które prowadzą działalność pożytku publicznego<sup>15</sup>. Rozpoczęła tym samym nowy etap wza-

---

<sup>10</sup> Szerzej zob. I. Skrzydło - Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Kraków: Zakamycze 2002. Szczególne znaczenie w tym zakresie mają kluby abstynenta, anonimowych alkoholików oraz grupy samopomocowe.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2003 r., nr 24, poz. 198 ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. nr 179, poz. 1485 ze zm.

<sup>13</sup> Pojęcie organizacji pozarządowej w znaczeniu szerszym niż nadane przez u.p.p. obejmuje również osoby prawne i jednostki organizacyjne Kościołów i związków wyznaniowych.

<sup>14</sup> Dz. U. z 1996 r., nr 10, poz. 55 ze zm.

<sup>15</sup> Art. 5 ust. 1 u.p.p.

jemnych relacji oraz dała podstawy prawne do tworzenia kultury pomocniczości i dialogu społecznego<sup>16</sup>.

Współpraca ta może przyjąć formę współpracy finansowej lub pozafinansowej. Współpraca finansowa, która polega na zleceniu organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w u.p.p., ze względu na swój złożony charakter nie zostanie omówiona w niniejszym artykule (stanowić będzie temat kolejnego artykułu)<sup>17</sup>. Natomiast najważniejszymi formami współpracy pozafinansowej są: wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałanie w celu zharmonizowania tych kierunków; konsultowanie z organizacjami pozarządowymi, odpowiednio 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 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej<sup>18</sup>. Te formy współpracy mają charakter fakultatywny i są zależne od dobrej woli każdej ze stron.

#### 1.1. WZAJEMNE INFORMOWANIE SIĘ

Współpraca pomiędzy organami administracji publicznej a trzecim sektorem nie byłaby możliwa, gdyby nie było wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności. Ta forma współpracy jest więc wyjściowa. Bez niej nie może dojść do innych, trwalszych i bardziej angażujących form współpracy<sup>19</sup>. Podkreślić należy, że wymiana informacji ma być wzajemna, dotyczy zatem zarówno sektora publicznego, jak i pozarządowego. Brak jest regulacji dotyczących trybu i zakresu prowadzenia tej współpracy. W praktyce realizuje się ją w trakcie spotkań, narad, szkoleń i konsultacji, ale również w formie opracowań pisemnych<sup>20</sup>. Dobrą praktyką jest także publi-

---

<sup>16</sup> E. L e ś, *Ustawa o pożytku publicznym i o wolontariacie. Lifting dotychczasowych unormowań czy urzeczywistnienie kultury pomocniczości?*, „Pomoc Społeczna” 7(2003), s. 3.

<sup>17</sup> Zlecenie realizacji zadania publicznego jest najbardziej sformalizowaną i najbardziej intensywną formą współpracy, ponieważ wiąże się z przeznaczeniem środków publicznych, stanowi więc formę szczególną, podlegającą odpowiednim regulacjom prawnym. Szerzej zob. I z d e b s k i, dz. cyt., s. 36.

<sup>18</sup> Art. 5 ust. 1 pkt 2-4 u.p.p.

<sup>19</sup> Izdebski (dz. cyt., s. 36) określa tę formę jako podstawową formę współpracy.

<sup>20</sup> Zob. R. S k i b a, *Jak współpracować z administracją publiczną?*, Warszawa 2004, s. 10.

kowanie ważnych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej lub na stronie internetowej danego organu administracji publicznej w sprawie podejmowanych wspólnych działań<sup>21</sup>.

#### 1.2. KONSULTOWANIE PROJEKTÓW AKTÓW NORMATYWNYCH W DZIEDZINACH DOTYCZĄCYCH DZIAŁALNOŚCI STATUTOWEJ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Konsultowanie projektów aktów normatywnych<sup>22</sup> w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji pozarządowych jest formą współpracy bardziej aktywnej. Zaznaczyć jednak trzeba, że opinie przedstawione przez reprezentantów trzeciego sektora, dotyczące danego projektu aktu prawnego, nie są wiążące dla organu. Nie zostały określone zasady konsultacji, co umożliwi daleko posuniętą uznaniowość ze strony władz w określeniu uczestników tych konsultacji. Ze względu na fakt, że te akty prawne dotyczą kwestii bardzo istotnych dla organizacji pozarządowych, zasadny jest postulat nadania tym konsultacjom charakteru obligatoryjnego<sup>23</sup>.

Współpraca ta może być realizowana poprzez np. informowanie przedstawicieli organizacji pozarządowych o planowanych posiedzeniach lub sesjach organów stanowiących lub ich komisjach, na których dyskutowane będą projekty aktów dotyczących działalności ich organizacji, udostępnione zostaną druki tych projektów wraz z uzasadnieniem<sup>24</sup>. Konsultacje szczególnie powinny odnosić się do projektu budżetu danej jednostki sektora publicznego w części dotyczącej środków finansowych przeznaczonych na dotacje realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Konsultacjami powinno się objąć przygotowanie wszelkiego rodzaju strategii i programów odnoszących się w szerokim zakresie do polityki społecznej realizowanej przez dany organ administracji publicznej, chociaż nie mają one charakteru aktu normatywnego<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Większość stron internetowych samorządów terytorialnych ma linki, na których znajdują się informacje dotyczące współpracy z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>22</sup> Akty normatywne, czyli ustawy, rozporządzenia, akty prawa miejscowego.

<sup>23</sup> Obowiązek konsultowania projektów aktów prawnych dotyczących działania organizacji pozarządowych funkcjonuje w Niemczech – cyt. za: L e ś, art. cyt., s. 3.

<sup>24</sup> Zob. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, *Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2004, s. 14.

<sup>25</sup> Na przykład różnego rodzaju strategii rozwoju (miasta, kultury fizycznej itp.); programy

### 1.3. TWORZENIE WSPÓLNYCH ZESPOŁÓW O CHARAKTERZE DORADCZYM I INICJATYWNYM

Członkami zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym powinni zostać reprezentanci organizacji pozarządowych oraz właściwych organów administracji publicznej. Ustawa nie stanowi o żadnych kompetencjach, trybie powoływania ani zasadach prac takich zespołów, jedynie ogólnie określa ich zakres na działania o charakterze doradczym i inicjatywnym<sup>26</sup>. Zespoły te mogą mieć charakter stały lub doraźny – jako zespoły opiniodawcze złożone z ekspertów do zajęcia stanowiska w konkretnej sprawie – oraz mogą opracować wspólne plany działania, pomagać w przygotowaniu programu współpracy, opiniować projekty aktów normatywnych w zakresie dotyczącym działalności statutowej organizacji.

Praca zespołu powinna mieć na celu usystematyzowanie i podniesienie efektywności współpracy organu administracji z trzecim sektorem<sup>27</sup>.

## 2. ZASADY WSPÓŁPRACY

Ustawodawca, regulując kwestie współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi, odwołał się do następujących zasad: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności<sup>28</sup>. Zasady te nie zostały wprawdzie zdefiniowane w ustawie, ale stanowią istotne linie orientacyjne oraz określają pewną wizję państwa<sup>29</sup>.

---

wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu; program rewitalizacji, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

<sup>26</sup> Z wyjątkiem Rady Działalności Pożytku Publicznego, powołanej i działającej na podstawie art. 35-41 u.p.p., będącej organem opiniodawczo-doradczym oraz pomocniczym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

<sup>27</sup> Zob. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, *Zasady tworzenia programu współpracy*, s. 17.

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.p.p.

<sup>29</sup> Zob. szerzej G. M a k o w s k i, *Zasady współpracy międzysektorowej w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, „Trzeci Sektor” 3(2006), s. 11-19.

## 2.1. ZASADA POMOCNICZOŚCI I SUWERENNOŚCI STRON

Jedną z najważniejszych zasad, które określają wzajemną współpracę pomiędzy władzą publiczną a organizacjami pozarządowymi, jest zasada pomocniczości<sup>30</sup> (nazywana również zasadą subsydiarności<sup>31</sup>). Zanim stała się ona prawną podstawą do regulowania relacji obywatel–państwo, była najpierw przedmiotem zainteresowań filozofów. Jej korzeni możemy szukać w poglądach Arystotelesa<sup>32</sup>.

Zasada ta została wyeksponowana również w społecznym nauczaniu Kościoła, jego wizji osoby ludzkiej zdolnej do podejmowania odpowiedzialności za swoje życie<sup>33</sup>. Wyrazem tego jest nauczanie papieża Piusa XI, który w encyklice *Quadragesimo anno* z 1931 r. uznał, że niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłócaniem ustroju jest to, iż państwo zabiera mniejszym społecznościom zadania, które te społeczności mogłyby wykonać same<sup>34</sup>. Papież ten wiązał omawianą zasadę z obowiązkiem świadczenia pomocy bliźniemu, organizacjom, podmiotom politycznym i gospodarczym w realizacji ich własnych celów i zadań<sup>35</sup>. W swoim nauczaniu Papież uznał za niezbędny element życia społecznego funkcjonowanie stowarzyszeń, które będą zgodnie współpracować między sobą dla dobra wspólnego poprzez świadczenie

---

<sup>30</sup> Zob. H. I z d e b s k i, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 20-28.

<sup>31</sup> Używa się obu nazw, ponieważ są one równoznaczne. Termin „subsidiarność” pochodzi od łacińskiego „subsidium”, oznaczającego pomoc, wsparcie, siły rezerwowe. Definicja za: J. R o n d e l, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 2005, s. 911.

<sup>32</sup> Arystoteles uważał, że rodzina, gmina, państwo to instytucje naturalne. Państwo ma zapewnić szczęście obywatelom, nie może jednak znosić ani rodziny, ani własności prywatnej. Szerzej zob. J. B o c h e ń s k i, *Zarys historii filozofii*, Kraków 1993, s. 67.

<sup>33</sup> Szerzej na temat historii idei pomocniczości zob. Ch. M i l l i o n - D e l s o l, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 11-35; H. I z d e b s k i, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2001, s. 207-211.

<sup>34</sup> „Najwyższe prawo filozofii społecznej: co jednostka z własnej inicjatywy i z własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydierać na rzecz społeczeństwa: podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy: winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać” – cyt. za: P i u s XI, *Encyklika „Quadragesimo Anno” o odnowieniu ustroju społecznego i o udoskonaleniu go według norm prawa Ewangelii*, w: *Nauczanie społeczne Kościoła*, tłum. J. Piwowarczyk, Warszawa 1984.

<sup>35</sup> E. K o z e r s k a, *Państwo i społeczeństwo w poglądach Piusa XI*, Wrocław 2005, s. 59.

pomocy wzajemnej, dobroczynną opiekę nad chorymi i samotnymi matkami oraz krzewienie wartości i zasad chrześcijańskich<sup>36</sup>.

Prawo do zrzeszania, jak nauczał Prymas Tysiąclecia, stanowi antidotum na powstanie próżni pomiędzy jednostką a państwem oraz tworzy instytucje chroniące godność i wolność osoby ludzkiej<sup>37</sup>.

W encyklice *Centesimus annus* z 1991 r. Jan Paweł II stwierdził, że „[...] społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej winna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych, dla dobra wspólnego. Interweniując bezpośrednio i pozbawiając społeczeństwo odpowiedzialności, Państwo opiekuńcze powoduje utratę ludzkich energii i przesadny wzrost publicznych struktur, w których – przy ogromnych kosztach – raczej dominuje logika biurokratyczna, aniżeli troska o to, by służyć korzystającym z nich ludziom”<sup>38</sup>.

Ze względu na źródło powstania tej zasady przez długi czas była ona przedmiotem kontrowersji i dopiero w drugiej połowie XX wieku stała się istotną zasadą prawa<sup>39</sup>. Percepcja tej zasady do porządku prawa publicznego została najwcześniej dokonana w orzecznictwie niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w latach siedemdziesiątych minionego wieku w odniesieniu do pomocy społecznej<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Zob. P i u s XI, *Encyklika „Divini Redemptoris”*, 19 III 1937, „Wiadomości Archidiecezji Warszawskiej” 37(1937).

<sup>37</sup> Zob. S. W y s z y ń s k i, *Nauczanie społeczne 1946-1981*, Warszawa: Ośrodek Dokumentacji i Studiów społecznych 1990, s. 543.

<sup>38</sup> J a n P a w e ł II, *Encyklika „Centesimus annus”*, 1 V 1991, Wrocław 1991, nr 48.

<sup>39</sup> H.-J. Papier (obecny prezes Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec) uważa, że źródłem kontrowersji były antykatolickie uprzedzenia i konfesyjny partykularyzm, zob. szerzej t e n ż e, *Zasada pomocniczości czy europejski centralizm?*, „Przegląd Legislacyjny” 59(2007), nr 1, s. 14.

<sup>40</sup> I z d e b s k i, *Ustawa o działalności*, s. 7. Szerzej zob. E. L e ś, *Rola zasady pomocniczości w kształtowaniu partnerskich relacji między państwem a organizacjami społecznymi na przykładzie Niemiec*, w: *Sektor pozarządowy a kondycja polskiej demokracji*, red. M. Nowakowska, P. Marciniak, Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych 2000, s. 83. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny, badając zgodność ustawy o pomocy społecznej i opiece nad młodzieżą z konstytucją, uznał, że przyznanie organizacjom obywatelskim prawa pierwszeństwa w świadczeniu usług socjalnych nie oznacza deprecjacji innych podmiotów, w tym zwłaszcza administracji publicznej, której powierzono całościową odpowiedzialność za świadczenia społeczne. Trybunał określił zasadę subsydiarności jako zasadę podziału zadań i kompetencji pomiędzy sektorem publicznym a organizacjami społecznymi. Postanowienie Trybunału podkreśliło ogromne znaczenie współpracy sektora publicznego



Zasada subsydiarności akcentuje rolę jednostki oraz wspólnot (organizacji pozarządowych) jako ważnych uczestników życia społecznego i politycznego<sup>41</sup>. W aspekcie filozoficzno-moralnym można ją rozumieć jako ideę doskonalenia stosunków, procedur i struktur społecznych, zgodnie z którą pierwszeństwo nad społeczeństwem ma jednostka, a grupy i społeczności podstawowe (czyli rodzina i społeczność lokalna) – przed społecznością szczebla wyższego (szczególnie państwem)<sup>42</sup>. Zwiększenie znaczenia tej zasady wynika z kryzysu państwa opiekuńczego, czego wyrazem jest niewydolność sektora publicznego i powolne zamieranie społeczeństwa obywatelskiego w społeczeństwach Europy Zachodniej, przy jednoczesnym rozwoju inicjatyw społecznych w Europie Środkowej i Wschodniej w oparciu o ideę solidarności, pomocy wzajemnej i samorządności<sup>43</sup>. Odrodzenie idei pomocniczości jest związane również z tworzeniem się Europy jako jednego politycznego bytu<sup>44</sup>.

W aspekcie polityczno-prawnym zasada ta umożliwiła obywatelom udział w polityce nie tylko w ramach systemu partyjnego, ale głównie poprzez instytucje społeczeństwa obywatelskiego, które powinny mieć gwarancje konstytucyjnego kontrolowania i wywierania wpływu na władze<sup>45</sup>. Państwo nie powinno mieć charakteru opiekuńczego, co zniechęca obywateli do korzystania z prawnie chronionej autonomii<sup>46</sup>. W doktrynie prawniczej przyjęto, że zasada ta ma wymiar pozytywny oraz negatywny. Pozytywny, gdy nakazu-

---

i niepublicznego w dziedzinie usług społecznych przy zapewnieniu prawa organizacjom społecznym do świadczenia usług pomocy i opieki zgodnie ze swoimi przekonaniem. Wyrok Drugiego Senatu federalnego Sądu Konstytucyjnego RFN z dnia 18 czerwca 1978 r. (sygn. 2 BvF 3/62).

<sup>41</sup> Zob. I. S z c z e p a n i a k - W i e c h a, *Sektor pozarządowy na polu pomocy społecznej: realizacja zasady pomocniczości – wyzwania i bariery*, w: *Pomoc społeczna. Praca socjalna. Teoria i praktyka*, red. K. Marzec-Holka, Bydgoszcz 2003, s. 525.

<sup>42</sup> Zob. D. M i l c z a r e k, *Subsydiarność – próba bilansu*, w: *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998, s. 319.

<sup>43</sup> D. M o r o Ń, *Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem terytorialnym w Polsce w świetle zasady subsydiarności*, w: *Nowy model świadczenia usług publicznych – współpraca administracji publicznej z trzecim sektorem: wyzwania, przeszkody, dobre praktyki*. Międzynarodowa Konferencja w Łodzi – 20 maja 2005 r. Jubileusz 10-lecia WSAP, red. T. Mordela, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Łodzi, s. 116.

<sup>44</sup> Zob. M i l i o n - D e l s o l, dz. cyt., s. 6-7.

<sup>45</sup> W. B o k a j ł o, *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 1998, s. 127.

<sup>46</sup> Zob. Ch. M i l i o n - D e l s o l, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy*, w: *Subsydiarność*, s. 25.

je interwencję władzy w przypadku, gdy jednostka lub różne społeczności nie mogą skutecznie realizować swoich zadań. Można go określić jako funkcję promocyjną zasady pomocniczości, ponieważ nakłada on obowiązek na władze pobudzania, wspierania i uzupełniania inicjatyw społeczności niższego szczebla<sup>47</sup>. Negatywny polega na samoograniczeniu się władzy do dokonywania interwencji w przypadku niewydolności jednostek lub ich społeczności<sup>48</sup>. Zasada ta ogranicza roszczeniową postawę wobec władz publicznych ze strony obywateli, ponieważ przyznaje pierwszeństwo samodzielnemu zaspokajaniu potrzeb przez obywateli<sup>49</sup>.

Zasada pomocniczości została umieszczona w preambule do Konstytucji RP: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznego oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Wstęp do Konstytucji jest deklaracją ideologiczną i zapisana w nim zasada pomocniczości nie ma rangi obowiązującej normy prawnej<sup>50</sup>. Preambuła wskazuje jednak na zasady i kierunki interpretacji dalszych artykułów ustawy zasadniczej<sup>51</sup>. Sam fakt podniesienia zasady pomocniczości do rangi konstytucyjnej zobowiązuje państwo do wspierania aktywności obywateli i ich wspólnot<sup>52</sup>.

Zasada subsydiarności jest wytyczną przy podziale kompetencji pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym. W tym znaczeniu zasada pomocniczości została wpisana do Europejskiej Karty Samorządu Lokal-

---

<sup>47</sup> H. G ó r e c k a, *Włączanie organizacji pozarządowych do systemu zabezpieczeń społecznych w aspekcie zasady pomocniczości (subsidiarności) państwa*, „Auxilium Sociale. Wsparcie Społeczne” 2002, nr 3-4, s. 55.

<sup>48</sup> E. K u s t r a, *Zasada pomocniczości a przekształcenia polskiego systemu prawa i społecznej świadomości*, w: *Przemiany polskiego prawa*, t. 2, red. E. Kustra, Toruń: Studia Iuridica Toruniensia 2002, s. 209.

<sup>49</sup> Zob. H. S p i k e r, *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” 1995, nr 1, s. 36-37. W przypadku, gdy instytucje trzeciego sektora mają problemy z realizacją swoich celów statutowych, np. w zakresie opieki społecznej, wtedy państwo powinno wspomagać te instytucje.

<sup>50</sup> *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 115.

<sup>51</sup> P. W i e c z o r e k, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 10-11.

<sup>52</sup> Zob. J. R u s z e w s k i, *Zasada pomocniczości i jej użyteczność w kształtowaniu współpracy między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi*, w: *Nowy model świadczenia usług publicznych*, s. 130.

nego<sup>53</sup>, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.<sup>54</sup>, która w art. 4 ust. 2 i 3 stanowi: „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności gospodarczej”. W Konstytucji znajdują się normy, które w tym zakresie realizują tę zasadę. Ustawa zasadnicza stanowi, że ustrój terytorialny państwa zapewnia decentralizację władzy publicznej<sup>55</sup> oraz przyznaje samorządowi istotną część zadań publicznych<sup>56</sup>, wprowadzając zasadę domniemania zadań samorządu terytorialnego, przypisując mu zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych<sup>57</sup>. Konstytucja uznała gminę za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, która realizuje zadania niezastrzeżone innym szczeblom samorządu terytorialnego<sup>58</sup>. Konstytucja stanowi, że jednostkom samorządu terytorialnego powinny zostać zapewnione dochody umożliwiające realizację wykonywanych przez nich zadań<sup>59</sup>.

Decentralizacja państwa<sup>60</sup> rozpoczęła się w roku 1990, kiedy ustawą z dnia 8 listopada o samorządzie gminnym została utworzona gmina<sup>61</sup>. Założeniem reformy samorządowej było uaktywnienie obywateli do zbiorowego działania w sferze publicznej poprzez wyrażanie swych interesów, wymianę informacji, osiąganie wspólnych celów, stawianie żądań państwu i kontro-

---

<sup>53</sup> Do czasu ogłoszenia Obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz. U. nr 154, poz. 1107) ten akt prawny nosił nazwę Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Według Izdebskiego prawidłowe tłumaczenie tego aktu prawnego powinno brzmieć: Europejska Karta Samorządu Lokalnego – zob. H. I z d e b s k i, M. K u l e s z a, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 208.

<sup>54</sup> Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.

<sup>55</sup> Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>56</sup> Zgodnie z art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP.

<sup>57</sup> Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP.

<sup>58</sup> Zgodnie z art. 164 Konstytucji RP.

<sup>59</sup> Zgodnie z art. 167 Konstytucji RP.

<sup>60</sup> Przesunięcie zadań publicznych z administracji rządowej na samorząd terytorialny. Organy administracji samorządowej otrzymują samodzielność w zakresie wykonywania prawa – O c h e n d o w s k i, dz. cyt., s. 145.

<sup>61</sup> Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.

lowanie poczynań organów władzy<sup>62</sup>. Kolejnym etapem reformy administracyjnej było powołanie dwóch nowych szczebli samorządu terytorialnego: powiatu – ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>63</sup> – i województwa – ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>64</sup>. W wyniku tej reformy wzrosło znaczenie organizacji pozarządowych, m.in. jako partnerów powiatów i samorządów wojewódzkich w procesie diagnozowania problemów społecznych<sup>65</sup>.

Idea pomocniczości odnosi się również do współpracy pomiędzy instytucjami społeczeństwa obywatelskiego a samorządem. Zgodnie z nią, organizacje pozarządowe powinny mieć pierwszeństwo przy otrzymywaniu zleceń od organów administracji publicznej na realizację zadań publicznych, jeśli zapewnią efektywniejszą ich realizację w porównaniu z podmiotami sektora publicznego<sup>66</sup>.

Po raz pierwszy ustawodawca zastosował w tym aspekcie zasadę subsydiarności, wpisując ją w 2000 r. do Ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej<sup>67</sup>. Art. 12a tej ustawy stanowił, że organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego mogą zlecać organizacjom społecznym (Kościołowi katolickiemu i innym kościołom, związkom wyznaniowym, fundacjom, stowarzyszeniom, pracodawcom oraz osobom fizycznym i prawnym) zadania z zakresu pomocy społecznej. Na podstawie tego artykułu Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 czerwca 2001 r. stwierdził, że na gminie spoczywa ustawowy obowiązek poszukiwania optymalnych metod współpracy z podmiotami zajmującymi się świadczeniem pomocy społecznej<sup>68</sup>. Zasada subsydiarności znalazła się w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 czerwca 2000 r. w sprawie szczególnych zasad i form współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami oraz wzorów ofert, umów i sprawozdań z realizacji zadań pomocy społecznej, które w § 4 stanowiło: „podmiot zlecający zadanie może wykonać wybrane zadanie przy pomocy podmiotów, przez zlecenie im reali-

---

<sup>62</sup> Zob. Z. G i l o w s k a, *Subsydiarność – samorząd terytorialny – decentralizacja*, w: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1995, s. 231.

<sup>63</sup> Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 ze zm.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm.

<sup>65</sup> Zob. L e ś, *Ustawa o pożytku publicznym*, s. 2.

<sup>66</sup> Zob. I z d e b s k i, *Ustawa o działalności pożytku publicznego*, s. 9-10.

<sup>67</sup> Dz. U. z 1998 r. nr 64, poz. 414 ze zm. Ustawa nie obowiązuje.

<sup>68</sup> Sygn. akt II SA/Kr 911/01.

zacji tych zadań, z uwzględnieniem zasad pomocniczości, efektywności i równego dostępu do środków publicznych”<sup>69</sup>.

Jednak w praktyce w latach dziewięćdziesiątych większość samorządów stosowała „filozofię redukcji zakresu obowiązywania zasady subsydiarności”<sup>70</sup>. Większość samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich nie określiła kierunków i zasad współpracy z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, uznając za wystarczającą współpracę *ad hoc*, bez potrzeby jej instytucjonalizacji<sup>71</sup>. Niewielka była współpraca z organizacjami pozarządowymi przy przygotowaniu strategii rozwoju regionalnego przez samorząd województwa, również powiaty rzadko zawierały kontrakty na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej<sup>72</sup>. Trudności i ograniczenia w realizowaniu zasady subsydiarności wynikały także z braku dostatecznego zaufania ze strony administracji publicznej do sektora pozarządowego, ze słabości zarówno finansowej i organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza powiatów), jak i instytucji społeczeństwa obywatelskiego, z braku podstaw prawnych określających systemowo zasady współpracy trzeciego sektora z administracją publiczną<sup>73</sup>.

Zasada suwerenności stron polega na uznaniu niezależności i podmiotowości organizacji pozarządowych, zabraniając nieuprawnionej ingerencji w funkcjonowanie organizacji.

## 2.2. ZASADA PARTNERSTWA

Zasada partnerstwa umożliwia organizacjom pozarządowym – jako równoprawnym partnerom – identyfikowanie i definiowanie problemów społecznych, określanie sposobów ich rozwiązywania oraz realizację zadań publicz-

---

<sup>69</sup> Dz. U. nr 55, poz. 662.

<sup>70</sup> R u s z e w s k i, art. cyt., s. 134.

<sup>71</sup> A. G l u z i ń s k i, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2005, s. 60.

<sup>72</sup> Zob. L e ś, *Ustawa o pożytku publicznym*, s. 2. Autorka przytacza dane statystyczne, że w 2000 r. jedynie 3% Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie zawarło kontrakt z organizacjami pozarządowymi, 5% subsydiowało ich działalność, 27% utrzymywało nieformalną współpracę z organizacjami pozarządowymi. Szerzej zob. J. K e r l i n, *Pomoc społeczna po reformie administracyjnej 1999 r. Analiza polityki i jej skutków*, w: *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, red. E. Leś, Warszawa 2002/2003, s. 131-176.

<sup>73</sup> Szerzej zob. M. R y m s z a, A. H r y n i e w i c k a, P. D e r w i c h, *Jak wprowadzać zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, w: *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Warszawa 2003, s. 34.

nych<sup>74</sup>. Jest ona rozwinięciem zawartej w preambule do Konstytucji RP zasady dialogu społecznego, która wskazuje na konieczność konsultacji i dialogu organów władzy publicznej z sektorem pozarządowym. Znaczenie tej zasady podkreśla również Komisja Europejska, która stwierdza: „Organizacje społeczne nakłaniane są przez władze publiczne w całej Wspólnocie i przez samą Komisję Europejską do pełnienia coraz ważniejszej roli. Dlatego istotne jest, aby na wszelkich szczeblach stwarzać organizacjom społecznym możliwości włączenia się w planowanie usług i tworzenie polityki wspólnie z władzami publicznymi. Stosunki między organizacjami społecznymi a władzami publicznymi powinny być jaśniej określone i powinny tworzyć nowe więzi partnerskie. Partnerstwo między podmiotami niepublicznymi a władzami administracyjnymi będzie wiązało się z zawieraniem kontraktów pomiędzy tymi podmiotami”<sup>75</sup>.

### 2.3. ZASADA EFEKTYWNOŚCI

Zasada efektywności polega na wyborze najbardziej efektywnego sposobu realizacji zadań publicznych proponowanych do realizacji przez organizacje pozarządowe<sup>76</sup>. Pojęcie „efektywność” stanowi podstawową kategorię ekonomiczną, która jest punktem odniesienia dla działań realizowanych przez różne instytucje. Efektywności określa się wydajność ekonomiczną, osiąganie maksymalnych korzyści dla jak największej liczby ludzi lub jako najlepsze rezultaty, uzyskiwane po jak najniższych kosztach<sup>77</sup>. Jest to relacja nakładów i uzyskiwanych efektów. Rozumienie tego pojęcia jest tu zawężone i odnosi się do sektora przedsiębiorczości. Definicja efektywności dla sektora publicznego i pozarządowego wykracza poza te ramy, ponieważ musi uwzględniać nie tylko wymiar ekonomiczny, ale również społeczny<sup>78</sup>. Efektywność

---

<sup>74</sup> Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, *Zasady tworzenia programu współpracy*, s. 6.

<sup>75</sup> Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie promowania roli organizacji społecznych oraz fundacji w Europie (Promoting the role of Voluntary organisations and Foundations in Europe COM/97/0241 final), Bruksela 1997.

<sup>76</sup> Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, *Zasady tworzenia programu współpracy*, s. 6.

<sup>77</sup> Zob. M. Gęsicki, L. Gęsicki, *Słownik terminów ekonomiczno-prawnych*, Łódź 1997, s. 93.

<sup>78</sup> E. Bogacz-Wojtanowska, K. Peter-Bombik, *Budżetowanie jako narzędzie zarządzania finansami w organizacjach pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 8(2006), s. 93.

pojmowana jako miara skuteczności osiągnięcia wyznaczonego celu może być także mierzona przez inne wskaźniki niż liczbowe, które opisują zjawiska o charakterze jakościowym<sup>79</sup>.

Efektywność ekonomiczna, określana również jako efektywność gospodarowania, wyraża się przez racjonalność i słusność doboru środków oraz metod działania w celu uzyskania z prowadzonej działalności efektów na odpowiednim poziomie<sup>80</sup>. Efektywność społeczna jest rozumieniem efektywności ekonomicznej w sposób szerszy, ponieważ uwzględnia obszary pozaekonomiczne. Podstawą uznania danej aktywności za skuteczną jest prowadzenie do zamierzonego celu, zaś aktywność efektywna (korzystna) jest wtedy, gdy wynik użyteczny przewyższa nakłady poniesione na jego uzyskanie<sup>81</sup>.

Ocenianie efektywności realizacji danego zadania publicznego zleconego podmiotowi niepublicznemu powinno być oparte na: czynnikach ilościowych (rachunek ekonomiczny obrazujący finansowe koszty świadczenia danej usługi społecznej) i czynnikach społecznych. Czynniki społeczne (pozaekonomiczne) mają charakter jakościowy. Możemy do nich zaliczyć: jakość świadczonych usług, zadowolenie beneficjentów<sup>82</sup>, zdolność do innowacji, szybkie dostosowanie się do lokalnych potrzeb<sup>83</sup>. Czynniki jakościowe są subiektywne, ponieważ odnoszą się do pomiaru poczynionych zmian społecznych, będących wynikiem działalności określonej organizacji. Należy więc porównać sytuacje beneficjentów przed udzieleniem usługi przez organizację oraz ocenić, czy doszło do poprawy warunków życiowych, ich zachowania, możliwości, zdro-

---

<sup>79</sup> Zob. G. K o z u ń - C i e ś l a k, *Budżetowanie w sektorze publicznym*, w: *Budżetowanie działalności jednostek gospodarczych. Teoria i praktyka*, Kraków 2005, s. 282-283.

<sup>80</sup> Zob. E. P u d e ł k i e w i c z, *Samorząd a efektywność ekonomiczna i społeczna w RSP*, Warszawa 1992, s. 30.

<sup>81</sup> Zob. M. L i s i e c k i, *Metody oceny współczesnych organizacji*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw*” 2003, nr 1, s. 11.

<sup>82</sup> Osiągnięcie pewnego poziomu satysfakcji przez osoby otrzymujące świadczenie oraz zdobycie ich zaufania stanowi o sukcesie danej organizacji pozarządowej – szerzej zob. I. K o v a c s, *Edukacja i marketing – dwa filary dobrego działania organizacji pozarządowych*, w: *Organizacje pozarządowe w krajach rozwijających się i Europie Wschodniej*, red. E. Puchnarewicz, Warszawa 2003, s. 52-53; zob. też M. I. K r z e l o w s k a, *Sukces organizacji pożytku publicznego w świetle badań*, „*Trzeci Sektor*” 13(2008), s. 68-75.

<sup>83</sup> Zob. K o z u ń - C i e ś l a k, art. cyt., s. 93; „[...] organizacje społeczne wytwarzają dobra i świadczą usługi efektywniej, to znaczy lepszej jakości i po niższych kosztach, niż mogą to zrobić organy administracji państwowej [...] mała lokalna organizacja społeczna może znacznie lepiej rozpoznać i realizować realne potrzeby ludzi, którym ma służyć, niż organ administracji publicznej” – *Uzasadnienie do projektu ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (druk sejmowy nr 263).

wia<sup>84</sup>. Efektywność społeczna jest wpisana w strukturę podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, które są tworzone przez ludzi pragnących realizacji tego samego celu, społecznie aktywnych, oddanych innym, mających niespożytą energię i zapal do działania<sup>85</sup>.

#### 2.4. ZASADA UCZCIWEJ KONKURENCJI I JAWNOŚCI

Zasada jawności nakłada na organ administracji publicznej obowiązek udostępnienia informacji na temat zamiarów, celów i środkach przeznaczonych na realizację zadań publicznych oraz o dotychczas ponoszonych kosztach prowadzenia tych zadań przez administrację<sup>86</sup>. Wszelkie możliwości współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi winny być powszechnie wiadome i dostępne oraz jasne i zrozumiałe w zakresie stosowanych procedur i kryteriów podejmowania decyzji.

Zasadę jawności organ administracji publicznej realizuje poprzez zamieszczenie ogłoszenia o otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego w trzech różnych miejscach: w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub lokalnym (w zależności od rodzaju zadania), w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu administracji publicznej (w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń)<sup>87</sup>.

Pierwszym publikatorem, w którym należy zamieścić ogłoszenie o otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego, jest dziennik, czyli

---

<sup>84</sup> Szerzej zob. M. M a c e ł k o, *Rola organizacji non-profit w społeczeństwie obywatelskim*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” (Organizacja i Zarządzanie) 2006, z. 29, s. 127-137.

<sup>85</sup> Członków organizacji pozarządowych charakteryzuje też to, że „chcą zmienić jakże trudną rzeczywistość, aby była ona przyjazna każdemu, bez względu na kolor skóry, wyznanie czy przynależność do jakiejś grupy społecznej” – cyt. za P. R o m a n i u k, *Organizacje pozarządowe pomostem dla najbardziej potrzebujących*, „Studia Prawnoustrojowe” 2003, nr 2, s. 133.

<sup>86</sup> Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, *Zasady tworzenia programu współpracy*, s. 6.

<sup>87</sup> Art. 13 ust. 3 u.p.p. Podobne regulacje prawne, polegające na nałożeniu obowiązku umieszczania ogłoszenia w trzech różnych miejscach przez organy administracji publicznej, obowiązują w przypadku rozpoczęcia procedury sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w art. 38 ust. 2 Ustawy z dnia 21 sierpnia 2001 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 ze zm., dalej cyt. u.g.n.) i § 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. nr 207, poz. 2108 ze zm.).



prasa codzienna o zasięgu ogólnopolskim lub lokalnym<sup>88</sup>. Brak jest ustawowej definicji prasy lokalnej<sup>89</sup>, co stwarza możliwość umieszczania informacji publicznych w prasie rozpowszechnianej na niewielkim obszarze. Obowiązek zamieszczenia ogłoszenia w dzienniku uniemożliwia korzystanie z czasopism<sup>90</sup> wydawanych przez sam organ, ponieważ najczęściej nie są to dzienniki. W praktyce, ze względu na koszty związane z publikacją, wybierane są periodyki i dzień publikacji w sposób preferujący oszczędność, a nie możliwość dotarcia do większej liczby potencjalnie zainteresowanych podmiotów. Nałożenie wymagań dotyczących zasięgu rozpowszechniania prasy, w której umieszcza się ogłoszenia dotyczące otwartego konkursu ofert, jest gwarancją zasady jawności oraz równego dostępu do informacji. Jest więc słuszny postulat *de lege ferenda*, by umożliwić publikację ogłoszenia również w innych czasopismach (niekoniecznie w dzienniku), co zapewniłoby dotarcie do większej liczby odbiorców<sup>91</sup>.

**Biuletyn Informacji Publicznej**<sup>92</sup>. Miejscem zamieszczania ogłoszeń jest siedziba organu administracji publicznej; musi być to miejsce, do którego każdy zainteresowany dotrze bez przeszkód. Nie powinno to być np. ostatnie piętro w dziesięciopiętrowym budynku lub miejsce, do którego dostęp jest ograniczony przez obowiązek uzyskania specjalnej przepustki. Ogłoszenie powinno zostać wywieszane w siedzibie organu administracji publicznej, w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń, czyli zazwyczaj będzie to tablica ogłoszeń danej instytucji.

Organ administracji publicznej, który wspiera lub powierza realizację zadania publicznego, ma obowiązek w każdej fazie tego postępowania przestrzegać zasady uczciwej konkurencji. Instytucja zlecająca zadanie publiczne, podejmując określone czynności, np. przygotowując ogłoszenie o otwartym konkursie ofert, ustalając warunki, jakie mają spełnić oferenci, opracowując

---

<sup>88</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. nr 5, poz. 24 ze zm.), dalej cyt. Prawo prasowe, dziennikiem jest ogólnoinformacyjny druk periodyczny, ukazujący się częściej niż raz w tygodniu.

<sup>89</sup> Nie definiuje tego pojęcia Prawo prasowe.

<sup>90</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 3 Prawa prasowego czasopismem jest druk periodyczny ukazujący się nie częściej niż raz w tygodniu, a nie rzadziej niż raz w roku.

<sup>91</sup> G l u z i ń s k i, *Ustawa o działalności*, s. 74.

<sup>92</sup> Zgodnie z art. 8 ust. 1 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm.) Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) jest to urzędowy publikator teleinformatyczny powstały w celu powszechnego udostępniania informacji publicznych w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej.

kryteria oceny ofert, powołując komisję konkursową, musi zapewnić równe traktowanie wszystkim uczestnikom postępowania. Z tej zasady można wywnioskować, że organ ogłaszający konkurs powinien przestrzegać przepisów Ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>93</sup> oraz przepisów Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>94</sup>.

Uznanie konkretnej czynności za przejaw nieuczciwej konkurencji wymaga ustalenia, na czym polega określone działanie, oraz zakwalifikowania go pod względem prawnym przez przypisanie mu cech konkretnego deliktu szczegółowego, ujętego w ramach rozdziału 2 Ustawy o zwalczeniu nieuczciwej konkurencji<sup>95</sup> lub spełniającego przesłanki art. 3 ust. 1 tejże ustawy<sup>96</sup>. Art. 3 ust. 2 tej ustawy wylicza przykładowo wskazane czyny nieuczciwej konkurencji. Za naruszenie zasady konkurencji można zatem uznać rozpowszechnianie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd wiadomości o innym ofercie<sup>97</sup> lub przekupstwo osoby pełniącej funkcję publiczną<sup>98</sup>.

#### WNIOSKI

Regulacje prawne umożliwiają intensywną współpracę pomiędzy organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi w aspekcie wzajemnej wymiany informacji. Jednak w praktyce brakuje dobrych praktyk w tym zakresie, często konsultacje społeczne stanowią czystą formalność i nie mają one wpływu na decyzję władz<sup>99</sup>.

Krokiem do zwiększenia dynamizmu współpracy byłoby przyjęcie na wzór brytyjski zawierania porozumień pomiędzy sektorem publicznym i pozarządowym w celu realizacji kompleksowych działań służących rozwiązaniu proble-

---

<sup>93</sup> Dz. U. z 2003 r., nr 153, poz. 1503 ze zm. (dalej cyt. Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji).

<sup>94</sup> Dz. U. nr 50, poz. 331 ze zm.

<sup>95</sup> Art. 5 – art. 17e.

<sup>96</sup> „Czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta”.

<sup>97</sup> Zob. art. 14 Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

<sup>98</sup> Tamże, art. 15a.

<sup>99</sup> Wyniki badań na temat wpływu organizacji pozarządowych na procesy decyzyjne w Polsce, zob. M. A r c z e w s k a, *Próba sił? Relacje trzeciego sektora z państwem w opinii liderów organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 13(2008), s. 26-33.

mów społecznych na szczeblu lokalnym. Szeroka możliwość zawierania partnerstwa publiczno-społecznego pomiędzy podmiotami kościelnymi, organizacjami pozarządowymi, spółdzielniami socjalnymi oraz jednostkami samorządu lokalnego dawałaby nadzieje na zwiększenie aktywności obywateli i ich lokalnych wspólnot w rozwiązywaniu dotyczących ich problemów. Obywatele staliby się wtedy gospodarzami swoich małych ojczyzn, doświadczyliby, że wspólnym działaniem jest czynienie życia bardziej godnym. Instytucja partnerstwa publiczno-społecznego mogłaby stanowić swego rodzaju grupę współpracy i wsparcia.

Organizacje pozarządowe i podmioty kościelne służą wyrażaniu zbiorowych interesów, zaspokajaniu wspólnych potrzeb, ale również zastępowaniu lub wspomaganie administracji publicznej w rozwiązywaniu ważnych problemów społecznych. Konieczne jest stworzenie stabilnych zasad wzajemnej współpracy pomiędzy tymi sektorami. Wspieranie, w tym finansowe, przez państwo rozwoju instytucji pozarządowych prowadzi do obniżenia kosztów funkcjonowania państwa i łagodzi napięcia społeczne.

Ostatecznie jednak należy stwierdzić z całą pewnością, że trzeci sektor, w tym instytucje Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych, bez względu na to, czy będą docenione i wspierane przez administrację publiczną, czy też ich działalność nie będzie wspierana przez czynniki polityczne, nie przestaną realizować swojej misji budowania w tym świecie cywilizacji miłości, w której szanowana jest każda osoba ludzka i jej godność.

RULES AND FORMS  
OF COOPERATION BETWEEN BODIES OF PUBLIC ADMINISTRATION  
AND THE NON-GOVERNMENTAL SECTOR

S u m m a r y

The subject of the article is extensive and multi-layered issue of legal regulations regarding cooperation between non-governmental organisations and bodies of public administration. Here are discussed the most important forms of cooperation in the areas other than financing: exchange of information about planned activities and cooperation with a view to harmonising these operations; consulting NGOs, depending on the profile of their activity and drafted normative acts regarding the statutory activities of these organisations; and the creation of common teams of advisors and initiators, made up of representatives of NGOs and relevant bodies of public administration.

The article goes on to present the rules of such cooperation: subsidiarity and sovereignty of the parties, partnership, effectiveness, fair competition and openness. Special emphasis is placed on the fundamental rule of subsidiarity, adopted from the legal system of the Catholic Church.

*Translated by Tomasz Pałkowski*

**Słowa kluczowe:** organizacje pozarządowe, trzeci sektor, współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, zasada pomocniczości, pożytek publiczny.

**Key words:** non-governmental organisations, third sector, cooperation between public administration and NGOs, subsidiarity, public good.