



Katarzyna Płonka-Bielenin

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-4208-5172>

Akademia Górnośląska w Katowicach

KILKA UWAG O ZASADACH WSPÓŁPRACY ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH Z ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ

Streszczenie (abstrakt): Podstawową regulacją prawną, określającą zasady współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną, jest Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a w szczególności jej art. 5. W odniesieniu do większości form współpracy ustawodawca pozostawił organom administracji publicznej decyzję, czy będą korzystać z pomocy organizacji pozarządowych przy realizacji zadań publicznych. Jedynie w sytuacjach ściśle określonych w DzPozPubU i innych regulacjach prawnych, organ administracji publicznej obowiązkowo prowadzi daną formę współpracy. Do form współpracy o charakterze obowiązkowym należą np.: uchwalanie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPozPubU; konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektu programu współpracy; współpraca z organizacjami pozarządowymi przy formułowaniu strategii rozwoju województwa; zlecenie zadań publicznych, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią. Natomiast do form współpracy o charakterze fakultatywnym należą np.: wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności; tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym; umowy o wykonywanie inicjatywy lokalnej itd. W tych kwestiach organizacja pozarządowa nie ma z reguły możliwości wymuszenia współpracy na organie administracji publicznej.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, zasady, administracja publiczna, współpraca

A FEW COMMENTS ON THE PRINCIPLES OF COOPERATION BETWEEN NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS AND PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: The basic legal regulation defining the principles of cooperation between non-governmental organizations and public administration is the Act of April 24, 2003. on public benefit activities and volunteering, and in particular its Article 5. With respect to most forms of cooperation, the legislator left it to public administration bodies to decide whether they will use the help of non-governmental organizations in the implementation of public tasks. Only in situations strictly defined in the Act on public benefit activities and volunteering, and other legal regulations, a public administration body is obliged to conduct a given form of cooperation. Mandatory forms of cooperation include, for example: adopting an annual cooperation program with non-governmental organizations and entities listed in Article 3, paragraph 3 of the Act on public benefit activities and volunteering; consulting draft cooperation programs with non-governmental organizations; cooperation with non-governmental organizations in formulating the voivodeship's development strategy; commissioning public tasks, if separate regulations provide so. However, optional forms of cooperation include, for example: mutual information on planned directions of activity; creating joint advisory teams; contracts for the implemen-

tation of a local initiative, etc. In these matters, a non-governmental organization is usually unable to force cooperation from a public administration body.

Keywords: non-governmental organizations, principles, public administration, cooperation

1. Wprowadzenie

Udział organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznych oparty jest przede wszystkim na konstytucyjnej zasadzie pomocniczości. Zasada ta została zawarta w preambule Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹, która stanowi, że prawa podstawowe dla państwa oparte są „na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”². Zatem zawarte w preambule postanowienia mają się przyczynić do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz dialogu społecznego, jak również nakładają na organy państwowe obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi³. Zasada pomocniczości (subsidiarności) stanowi jednocześnie uzasadnienie podmiotowości organizacji pozarządowych i koncepcji ich współpracy z administracją publiczną⁴.

Podstawową regulacją prawną, określającą zasady współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną, jest Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵ (dalej: DzPożPubU). Reguluje ona przede wszystkim prowadzenie działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracę organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Ponadto współpraca i działalność na rzecz organizacji *non-profit* została określona w art. 7 ust. 1 pkt 19 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ oraz w art. 4 ust. 1 pkt 22 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁷ w zakresie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie zasad współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną oraz wskazanie ich „mocnych” i „słabych” stron.

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

² Zob. B. Banaszak, *Wprowadzenie do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, B. Banaszak, Wyd. 2, Warszawa 2012 [Stan prawny: 21.10.2009 r. – Legalis].

³ I. Seredocha, *Formy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie miasta Elbląg*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 4(24), s. 462.

⁴ J. Kopyra, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Wyd. C.H. BECK, Warszawa 2005, s. 55-56.

⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 571.

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.; zob. S. Płażek, *Komentarz do art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) P. Dremlkowski, P.J. Suwaj Warszawa 2023 [Stan prawny: 24.09.2023 r. – Legalis].

⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 późn. zm.; zob. A. Sidorowska-Ciesielska, A. Pośpiech-Kłak, *Komentarz do art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, (red.) S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2019 [Stan prawny: 18.03.2019 r. – Legalis].

2. Sfera zadań publicznych realizowana przez organizacje pozarządowe w ramach współpracy

Podjmując problematykę sfery zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe⁸, na wstępie należy wyjaśnić samo pojęcie organizacji pozarządowych. Termin ten posiada definicję normatywną zawartą w art. 3 ust. 2 DzPożPubU, która stanowi, że organizacjami pozarządowymi⁹ są: „1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia¹⁰, z zastrzeżeniem ust. 4”.

Należy podkreślić, iż ustawodawca wyraźnie wskazał, że działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, które zostały określone w DzPożPubU. Ponadto, działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez inne podmioty tj.: 1) 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; 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; 3) spółdzielnie socjalne; 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów Ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie¹¹, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Słusznie podkreślono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2021 r., iż „Ustalenie, czy działalność stanowi wykonywanie określonych w art. 4 ust. 1 ustawy (...) o działalności pożytku publicznego i wolontariacie zadań, jest warunkiem koniecznym. (...) Nie można uznać, że ogólnie wskazane w regulaminie podmiotu sposoby realizacji celów, a które to ewentualne działania mogą świadczyć o tym, że są podejmowane w obszarze wskazanych w art. 4 ust. 1 ustawy – stanowią

⁸ Zob. na temat tworzenia „trzeciego sektora”: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2002, s. 5 i nast.

⁹ Zob. na temat pojęcia organizacji pozarządowych: K. Płonka-Bielenin, *Istota i zakres pojęcia organizacji pozarządowych a organizacje pożytku publicznego*, [w:] *Prawo organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego). Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych*, (red.) J. Blicharz, L. Zacharko, Wyd. PWSZ w Raciborzu, Racibórz 2017, s. 7-25.

¹⁰ Zob. A. Kidyba, *Fundacje i stowarzyszenia. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995 r., s. 4 i nast.; E. Góra, M. Kotula, *Fundacje i stowarzyszenia. Zakładanie, działalność, likwidacja*, Gdańsk 2000, s. 7 i nast.; M. Kępa, J. Podgórska-Rykała, *Prawo o fundacjach. Komentarz do ustawy o fundacjach. Działalność fundacji w praktyce. Wzory dokumentów*, Warszawa 2020 [Stan prawny: 24.06.2020 r. – Legalis]; E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2016 [Stan prawny: 01.01.2017 r. – Legalis].

¹¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 2048.

działalność pożytku publicznego, o jakiej mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o wolontariacie. Działalność pożytku publicznego musi być bowiem prowadzona przede wszystkim w interesie publicznym. Nie stanowi realizacji celów publicznych działalność, której dodatkowym celem jest korzyść w sferze publicznej”¹².

Prawodawca zastrzegł również, że do spółdzielni socjalnych nie stosuje się przepisów art. 19b-41 DzPożPubU. Ponadto *de lege lata* przepisów działu II dotyczącego działalności pożytku publicznego nie stosuje się do: partii politycznych, europejskich partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji utworzonych przez partie polityczne oraz do europejskich fundacji politycznych.

W świetle powyższego słusznie przyjęto w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2016 r., że w DzPożPubU brak jest podstaw „do stwierdzenia, że do uznania podmiotu za organizację pozarządową winien on spełniać inne wymagania niż te określone w art. 3 ust. 2 ustawy. Podstawy takiej nie stanowi art. 3 ust. 3 (...). Przepis ten określa zatem, jakie podmioty mogą prowadzić działalność pożytku publicznego i w żaden sposób nie stanowi uzupełnienia definicji organizacji pozarządowej. Brak jest podstaw do twierdzenia, że organizacja pozarządowa, by była za taką uznana, musi prowadzić działalność pożytku publicznego. Można jedynie stwierdzić, że aby ubiegać się o uznanie za podmiot prowadzący działalność pożytku publicznego, należy być np. organizacją pozarządową (...)”¹³.

Współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi dotyczyć musi prowadzonej przez te organy działalności w sferze zadań publicznych, których katalog został wyznaczony dyspozycją art. 4 ust. 1 DzPożPubU. W sferze tej znajdują się zadania w zakresie: 1) pomocy społecznej (w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób)¹⁴, 2) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej¹⁵, 3) udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa¹⁶, 4) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym¹⁷, 5) działalności charytatywnej¹⁸, 6) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2021 r., I OSK 2555/20 – Legalis nr 2604239.

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24 maja 2016 r., I SA/Ke 239/16 – Legalis nr 1476147.

¹⁴ Podstawowe akty regulujące daną sferę zadań publicznych: Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 09 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1426 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 05 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 945).

¹⁷ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym Dz.U. z 2020 r. poz. 176 z późn. zm.; Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 802).

¹⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; Ustawa z dnia 07 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261).

polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej¹⁹, 7) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego²⁰, 8) działalności na rzecz integracji cudzoziemców²¹, 9) ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej²², 10) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych²³, 11) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy²⁴, 12) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn²⁵, 13) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym²⁶, 14) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy (w tym rozwój przedsiębiorczości)²⁷, 15) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej²⁸, 16) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych²⁹, 17) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania³⁰, 18) działalności na rzecz dzieci i młodzieży (w tym wypoczynku dzieci i młodzieży)³¹, 19) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego³², 20) wspierania i upowszechniania kultury fi-

¹⁹ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 823).

²¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r. poz. 519 z późn. zm.).

²² Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 991 z późn. zm.); Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2561 z późn. zm.); Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1608 z późn. zm.).

²³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 100 z późn. zm.).

²⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 735 z późn. zm.).

²⁵ Zadania znajdują się w różnych regulacjach prawnych np. w Ustawie z dnia 26 czerwiec 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465).

²⁶ Zadania znajdują się w wielu regulacjach prawnych np. w Ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; Ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390 z późn. zm.).

²⁷ Zadania rozproszone są w różnych regulacjach prawnych np. w Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; Ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach społecznych.

²⁸ Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2474); Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.); Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526).

³⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce; Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 900 z późn. zm.).

³¹ Zadania znajdują się w różnych aktach prawnych np. w Ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe; Ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej; Ustawie z dnia 09 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

³² Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

zycznej³³, 21) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego³⁴, 22) turystyki i krajoznawstwa³⁵, 23) porządku i bezpieczeństwa publicznego³⁶, 24) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej³⁷, 25) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji³⁸, 26) udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego³⁹, 27) ratownictwa i ochrony ludności⁴⁰, 28) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą⁴¹, 29) upowszechniania i ochrony praw konsumentów⁴², 30) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami⁴³, 31) promocji i organizacji wolontariatu⁴⁴, 32) pomocy Polonii i Polakom za granicą⁴⁵, 33) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych⁴⁶, 34) działalności na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych⁴⁷, 35) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą⁴⁸, 36) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka⁴⁹, 37) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym⁵⁰, 38) rewitalizacji⁵¹, 39) dzia-

³³ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2023r. poz. 2048).

³⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.); Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.).

³⁵ Zadania znajdują się w różnych aktach prawnych np. w Ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe; Ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

³⁶ Zadania znajdują się w różnych aktach prawnych.

³⁷ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 2305 z późn. zm.).

³⁸ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

³⁹ Ustawa z dnia 05 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 945).

⁴⁰ Zadania znajdują się w różnych aktach prawnych np. w Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122); Ustawie z dnia 24 kwietnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2057 z późn. zm.).

⁴¹ Zadania znajdują się w różnych aktach prawnych np. w Ustawie 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

⁴² Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2023 r. poz. 1689 z późn. zm.).

⁴³ Zadania znajdują się w różnych aktach prawnych.

⁴⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁴⁵ Ustawa z dnia 07 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. z 2023 r. poz. 192); Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁴⁶ Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2039).

⁴⁷ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2112).

⁴⁸ Zadania znajdują się w różnych aktach prawnych np. w Ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

⁴⁹ Ustawa z dnia 04 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz.U. z 2023 r. poz. 1923); Ustawa z dnia 09 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁵⁰ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151); Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1939).

łalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego w zakresie określonym w art. 4 ust. 1 pkt 1-32a DzPożPubU⁵².

W świetle powyższego należy podkreślić, że pojęcie działalności pożytku publicznego, którym posłużył się ustawodawca w DzPożPubU, należy rozumieć szerzej tj.: 1) jeżeli daną działalność chcemy uznać za działalność o charakterze pożytku publicznego, to musi się ona mieścić w sferze zadań publicznych. Zatem przedmiotowo powinna pokrywać się z zadaniami publicznymi wymienionymi w DzPożPubU; 2) działalność pożytku publicznego różni się od zadań publicznych tym, że „działalność pożytku publicznego podejmowana jest z inicjatywy organizacji pozarządowej, a więc z inicjatywy prywatnej, którą w literaturze niemieckiej określa się jako „wolna inicjatywa obywatelska”. Natomiast organizacja pozarządowa, która powstała wyłącznie w celu realizacji takiej inicjatywy, przedmiotowo pokrywającej się z zadaniami publicznymi wymienionymi w powołanej ustawie, może poprzez wpis do odpowiedniego rejestru uzyskać status prawny organizacji pożytku publicznego”⁵³.

3. Zasady współpracy

Podstawa prawna współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną⁵⁴ została wyznaczona dyspozycją art. 5 DzPożPubU, który stanowi, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, określonych w art. 4 DzPożPubU, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU⁵⁵, prowadzącymi odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.

Dokonując wykładni literalnej powołanego wyżej przepisu, należy stwierdzić, iż ustawodawca nałożył obowiązek współpracy między poszczególnymi organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU, w zakresie realizacji określonych w art. 4 DzPożPubU zadań publicznych. Warto w tym zakresie podzielić stanowisko Grzegorza Piotra Kubalskiego, że takie

⁵¹ Ustawa z dnia 09 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485 z późn. zm.).

⁵² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁵³ K. Płonka-Bielenin, *Status administracyjno-prawny organizacji pożytku publicznego*, Wyd. GWSH, Katowice 2010, s. 65-66.

⁵⁴ Zob. na temat rozwoju współpracy: P. Frączak, *Między współpracą a konfliktem: dylematy relacji między organizacjami pozarządowymi a władzami lokalnymi*, [w:] *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, (red.) M. Rymśza, Wyd. Fundacja ISP, Warszawa 2004, s. 35-53.

⁵⁵ Organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 DzPożPubU mogą uzyskać status organizacji pożytku publicznego, jeżeli z zastrzeżeniem art. 21 DzPożPubU, łącznie spełniają wymagania określone w art. 20 DzPożPubU – szerzej: N. Kowal, *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego, Komentarz do art. 1-27 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz innych przepisów regulujących rejestrację organizacji pożytku publicznego*, Zakamycze 2005, s. 54-66.

brzmienie przepisu nie przesądza jednak ani o koniecznej intensywności współpracy, ani też o jej formach⁵⁶.

Katalog form współpracy między administracją publiczną⁵⁷ a organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPozPubU, znajduje się w art. 5 ust. 2 DzPozPubU. Jak stanowi *expressis verbis* powołany przepis, współpraca ta ma być realizowana w szczególności w następujących formach, tj.: 1) zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 DzPozPubU realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w powołanej ustawie; 2) wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności; 3) konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPozPubU projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji; 4) konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, określonych dyspozycją art. 4 DzPozPubU, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego; 5) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 DzPozPubU oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej; 6) umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie; 7) umowy partnerskiej określonej w art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵⁸ oraz porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020⁵⁹.

Wskazany przez ustawodawcę katalog form współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPozPubU ma charakter otwarty, a zatem współpraca ta może przybierać także inne formy niż wskazane powyżej. Stanowisko takie nie budzi żadnych wątpliwości i poparte jest szeroką linią orzeczniczą. Warto w tym miejscu powołać np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2016 r., który stanowi, że „Ustawodawca nie ograniczył jednostek samorządu terytorialnego w zakresie form współpracy z organizacjami pozarządowymi, umożliwiając organom stanowiącym uwzględnienie w uchwale innych, dodatkowych form współdziałania”⁶⁰.

⁵⁶ G.P. Kubalski, *Komentarz do art. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, (red.) G. P. Kubalski, B. Skóbel, Warszawa 2020 [Stan prawny: 01.01.2021 r. – Legalis].

⁵⁷ Obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPozPubU dotyczy wszystkich organów administracji publicznej, jeżeli prowadzą one działalność w sferze zadań publicznych, a są to organy administracji samorządowej; naczelne organy administracji publicznej, centralne organy administracji rządowej oraz terenowe organy administracji rządowej.

⁵⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 1259 z późn. zm.

⁵⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 818.

⁶⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 grudnia 2016 r., II SA/Go 771/16 – Legalis nr 1591330; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2013 r., III SA/Wr 80/13 „Do określenia form współpracy wyłącznie właściwy jest organ stano-

Należy podkreślić, iż katalog form współpracy wskazany w art. 5 ust. 2 DzPożPubU powinien być analizowany w połączeniu z art. 5 ust. 4 DzPożPubU, ponieważ przepis ten konkretyzuje jakie formy może przybierać jedna z wymienionych form współpracy, jaką jest zlecenie zadań publicznych.

Ponadto ustawodawca nie nakłada na organy administracji publicznej obowiązku współpracy we wszystkich wskazanych w art. 5 ust. 2 DzPożPubU formach, lecz pozostawia organom możliwość wyboru w tym zakresie. Natomiast organizacje pozarządowe nie tylko mogą być wykonawcami zadań, ale także inicjatorami oraz uczestnikami projektowania regulacji prawa miejscowego, czy też lokalnych programów polityki społecznej⁶¹.

Zasady współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU powinny być realizowane w oparciu o zasady: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji oraz jawności.

Wymienione zasady współpracy dotyczą obu stron, przy czym DzPożPubU nie określa sposobu w jaki należy je interpretować, jak również nie wprowadza legalnej definicji tych zasad, ani nie odnosi się w tej płaszczyźnie do innych aktów prawnych⁶². W konsekwencji oznacza to konieczność odwołania się do rozumienia wskazanych zasad w ramach systemu prawa, doktryny, a także znaczenia językowego⁶³.

Zasada pomocniczości oznacza, że tam gdzie zadania publiczne, w zakresie niezbędnym, mogą być realizowane bez pomocy organu administracji publicznej, organ ten winien powstrzymać się od ingerencji. Aktywność jego będzie uzasadniona tylko wówczas, jeżeli inne podmioty nie są w stanie samodzielnie wykonywać określonego zadania. Przede wszystkim wsparcie udzielane organizacji pozarządowej lub podmiotowi wymienionemu w art. 3 ust. 3 DzPożPubU powinno umożliwiać mu wykonywanie określonych zadań publicznych bądź też motywować do ich realizacji⁶⁴.

wiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego katalogu form współpracy o nowy sposób, jedynie ten organ będzie mógł tego dokonać w drodze nowelizacji uchwały” – Legalis nr 796146; także Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 2 stycznia 2020 r., PN-II.4131.537.2019 „Rada powiatu, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinien uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić wyczerpująco formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Formy współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości co do przewidzianych w danym roku form współpracy” – Legalis nr 2267826.

⁶¹ J. Kopyra, *Ustawa o działalności pożytku publicznego...*, op. cit., s. 53-54.

⁶² J. Kotowski, R. Barański, *Współpraca z organami administracji publicznej*, [w:] *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, (red.) R. Barański, Wyd. 3, 2016 r. – Legalis.

⁶³ G.P. Kubalski, *Komentarz do art. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie...* op. cit., Legalis.

⁶⁴ J. Kotowski, R. Barański, *Współpraca z organami administracji publicznej...*, op. cit., Legalis.

Zasadę suwerenności stron należy interpretować jako wzajemne poszanowanie autonomii partnerów w zakresie współpracy. Zasada ta jest skierowana głównie w odniesieniu do organów administracji publicznej, które *de facto* zajmują silniejszą pozycję, zwykle dysponując określonymi uprawnieniami władczymi, a także większymi zasobami i środkami finansowymi, które mają do dyspozycji. Oznacza ona przestrzeganie przez strony współpracy swojej suwerenności i odrębności, a także uznawanie ich praw do samodzielnego definiowania problemów i ich rozwiązywania, w tym również mieszczących się w sferze zadań publicznych⁶⁵.

Zasada partnerstwa oznacza możliwość współdziałania organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPozPubU przy wypracowywaniu sposobów realizacji zadań publicznych oraz zaspokajaniu potrzeb społecznych. Generalnie zasada partnerstwa umożliwia aktywny udział organizacjom pozarządowym w realizacji zadań publicznych⁶⁶.

Z kolei zasada efektywności rozumiana jest jako dokonywanie wyboru najefektywniejszego sposobu wykorzystania publicznych środków, w tym uzyskanie „możliwie najlepszych efektów poniesionych nakładów dokonywanych ze środków publicznych, między innymi poprzez zlecenie ich realizacji oraz współpracę z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 (...) przy określaniu potrzeb społecznych i optymalnego sposobu ich zaspokajania”⁶⁷.

Zasada uczciwej konkurencji wskazuje, że współpraca powinna być realizowana na obiektywnych, równych dla wszystkich zasadach i w sposób niebudzący wątpliwości co do bezstronności podejmowanych działań, przy równoczesnym zakazie wykluczania jakiegokolwiek uprawnionej organizacji pozarządowej z prawa ubiegania się na równych zasadach o środki finansowe. Realizacja zasady uczciwej konkurencji oznacza także zakaz faworyzowania jakiegokolwiek organizacji pozarządowej przez organy administracji publicznej w procesie ubiegania się o środki publiczne⁶⁸.

Zasada jawności, jak przyjęto w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Lubelskiego z dnia 9 grudnia 2014 r., odnosi się do wszystkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, czyli również do funkcjonowania komisji konkursowych⁶⁹. Zasada ta oznacza zachowanie przejrzystości w zakresie podejmowanych działań i informowanie, w granicach dopuszczalnych obowiązującymi przepisami prawa, o ich przebiegu oraz kosztach realizacji zadań publicznych⁷⁰.

⁶⁵ G.P. Kubalski, *Komentarz do art. 5 ustawy...*, *op. cit.*, Legalis.

⁶⁶ J. Kopyra, *Ustawa o działalności pożytku publicznego...*, *op. cit.*, s. 56.

⁶⁷ J. Kotowski, R. Barański, *Współpraca z organami administracji publicznej...*, *op. cit.*, Legalis.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 9 grudnia 2014 r., PN-II.4131.420.2014 – Legalis nr 1123154.

⁷⁰ J. Kotowski, R. Barański, *Współpraca z organami administracji publicznej...*, *op. cit.*, Legalis.

Wskazana współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU może zatem przybierać formy finansowe lub też niefinansowe. Niektóre z tych form prawodawca wymienił w DzPożPubU, a w szczególności w art. 5. Do form współpracy o charakterze finansowym należą np.: zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 DzPożPubU realizacji zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji celowej (art. 5 ust. 2 pkt 1 DzPożPubU); udzielanie przez jednostki samorządu terytorialnego gwarancji, pożyczek, poręczeń organizacjom pozarządowym i podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 DzPożPubU – na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, których każdorazowo kwota musi wynikać z przyjętych w budżecie jednostek samorządu terytorialnego lub budżecie państwa limitów; umowy partnerstwa wskazane w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 5 ust. 2 pkt 7 DzPożPubU)⁷¹.

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, iż w odniesieniu do większości form współpracy ustawodawca pozostawił organom administracji publicznej decyzję, czy i w jakim zakresie będą korzystać z pomocy organizacji pozarządowych przy realizacji zadań publicznych. Jedynie w sytuacjach ściśle określonych przez DzPożPubU, czy też w innych regulacjach prawnych, organ administracji publicznej obligatoryjnie prowadzi daną formę współpracy. Do form współpracy o charakterze obowiązkowym należy m.in.: uchwalanie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU; konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU projektu programu współpracy; współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU przy formułowaniu strategii rozwoju województwa oraz realizacji polityki rozwoju województwa⁷²; zlecenie zadań publicznych, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią. Natomiast w pozostałych kwestiach organizacja pozarządowa nie ma z reguły możliwości wymuszenia takiej przedmiotowej współpracy⁷³ na organie administracji publicznej. Organizacja *non-profit* może jedynie dążyć do jej rozszerzenia poprzez uświadamianie podmiotowi publicznemu korzyści, które mogą wynikać ze współpracy⁷⁴.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 DzPożPubU, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku po-

⁷¹ Ibidem.

⁷² Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.).

⁷³ Do fakultatywnych form współpracy należy np.: 1) powoływanie przez jednostki samorządu terytorialnego rad działalności pożytku publicznego i konsultowanie z nimi projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych; 2) tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym; 3) umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej; 4) tworzenie i prowadzenie jednostek organizacyjnych, których celem jest działalność na rzecz organizacji *non-profit* itd.

⁷⁴ J. Kotowski, R. Barański, *Współpraca z organami administracji publicznej...*, *op. cit.*, Legalis.

przedzającego okres obowiązywania programu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić również wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU. Uchwała podejmowana w sprawie rocznego programu współpracy ze wskazanymi powyżej podmiotami jest aktem prawa miejscowego. Jak podkreślił Wojewoda Zachodniopomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 7 stycznia 2022 r., program ten konkretyzuje sposoby działania jednostek samorządu terytorialnego w celu należytego wypełnienia ich ustawowych obowiązków. „Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne (...)”. Do istotnych cech programu trzeba zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym, dotyczące współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami, spełniającymi kryteria określone w DzPożPubU. „Nie stanowi tym samym o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. Dotyczy zatem praw i obowiązków, nieokreślonych organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną czy osobowość prawną), prowadzących działalność pożytku publicznego, również tych przyszłych a jeszcze nieistniejących”⁷⁵.

Uchwała podejmowana w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU stanowi akt prawa miejscowego, dlatego powinna być opublikowana w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Niewykonanie przez jednostkę samorządu terytorialnego tego obowiązku ogłoszenia uchwały w przedmiotowym zakresie uznać należy za istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością tego aktu w całości. Stosownie do brzmienia art. 5a ust. 2a DzPożPubU w sytuacji, gdy po konsultacjach, właściwa rada działalności pożytku publicznego wyrazi opinię o projekcie rocznego lub wieloletniego programu współpracy, opinię tę organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego załącza do przedstawianego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego projektu rocznego lub wieloletniego programu współpracy. Ponadto na mocy art. 5a ust. 3 DzPożPubU organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w BIP sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.

Pominięcie przez odpowiednio radę lub sejmik „któregoś z wymienionych elementów jakie powinny obligatoryjnie znaleźć się w programie, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. (...) Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić należy, że pominięcie prawodawcze jest specyficznym rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowe-

⁷⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 7 stycznia 2022 r., P-1.4131.434.20 21.AS – Legalis nr 2651188.

go, powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego, powinien zostać wyeliminowany w całości ze skutkiem *ex tunc* z lokalnego porządku prawnego⁷⁶.

De lege lata to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma określić w drodze uchwały szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPozPubU projekty aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Regulacja ta nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, i co więcej poparta jest linią orzecznictw⁷⁷. Treść art. 5 ust. 5 DzPozPubU wskazuje jednoznacznie, „że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie został upoważniony do przekazania (delegacji) organowi wykonawczemu kompetencji do określania innych sposobów konsultowania projektów aktów prawa miejscowego z przedmiotowymi organizacjami”, ponieważ to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest wyłącznie właściwy do ich określenia, a przepisy DzPozPubU nie przewidują dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego kompetencji w tym zakresie. W świetle powyższego „realizacja opisanej normy kompetencyjnej nie może polegać na przyznaniu organowi wykonawczemu możliwości określania i wyboru innych form konsultacji z organizacjami pożytku publicznego niż ustanowione w podjętej przez sejmik województwa uchwale⁷⁸”.

Słusznie przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2011 r., że samo umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej uchwały nie stanowi spełnienia wymogu w zakresie przedstawienia go do konsultacji organizacjom pozarządowym. „Istotnie, gdyby organizacje te zostały przez organ poinformowane, że do czasu wydania przepisów wykonujących uchwałę określającą tryb przeprowadzania tych konsultacji wszelkie projekty aktów prawnych będą umieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej, to można by przyjąć, że mogły one zapoznać się z treścią tych projektów⁷⁹”.

Należy podkreślić, że zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 DzPozPubU, jako zadań zleconych w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 i art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁰, może przybierać jedną z dwóch form: 1) powierzenia wykonywania

⁷⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 9 stycznia 2023 r., PNIK-I.4131.1317.2022 – Legalis nr 2855663.

⁷⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 8 czerwca 2011 r., II SA/OI 316/11 „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do określenia w drodze uchwały szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 ze zm.) projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach działalności statutowej tych organizacji (art. 5 ust. 5 cytowanej ustawy)” – Legalis nr 385697.

⁷⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 maja 2011 r., N-NK.4131.606.2011.LF – Legalis nr 544620.

⁷⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 listopada 2011 r., IV SA/GI 155/11 – Legalis nr 411264.

⁸⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.

zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji lub 2) wspierania wykonania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Zatem w pierwszym przypadku organ administracji publicznej powierza wykonywanie swojego zadania publicznego określonej organizacji pozarządowej, a powierzenie takie musi wiązać się z pokryciem całości kosztów realizacji powierzonego zadania. Natomiast w drugim przypadku dane zadanie publiczne jest realizowane przez organizację pozarządową z własnej inicjatywy. Uznając społeczną doniosłość takiego zadania, organ administracji publicznej decyduje o wsparciu realizowanego danego zadania poprzez udzielenie dotacji pokrywającej część kosztów jego realizacji⁸¹. Warto w tym miejscu przytoczyć uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 22 marca 2012 r., która stanowi, że „Brak jest podstaw prawnych do podjęcia przez zarząd powiatu uchwały w sprawie przyjęcia zasad dotyczących zlecenia i rozliczania zadań publicznych oraz sposobu kontroli wykonania zleconego zadania dla organizacji pozarządowych (...)”⁸².

4. „Mocne” i „słabe” strony współpracy

Do „mocnych” stron współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPozPubU należy zaliczyć to, że w przypadku zlecenia zadań publicznych organizacje *non-profit* realizują je bardziej efektywnie oraz po niższych kosztach. W konsekwencji organizacje pozarządowe mogą wytwarzać bardziej korzystnie dobra i usługi. Aspektem pozytywnym jest także fakt, że organizacje pozarządowe mogą korzystać z przedmiotowego zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych, czy też, w przypadku uzyskania przez nie statusu pożytku publicznego, ze zwolnienia podmiotowego, czyli podatku dochodowego od osób prawnych stosownie do brzmienia art. 24 ust. 1 pkt 1 DzPozPubU, co wiąże się z kalkulacją kosztów⁸³.

Natomiast do „słabych” stron współpracy należą m.in.: niechęć stron do wspólnej współpracy; utożsamianie współpracy wyłącznie ze zlecaniem zadań; brak świadomości potrzeby kompleksowości współpracy; nierówność partnerów współpracy; brak środków ochrony prawnej, w tym ochrony sądowej; zasady rozliczeń dotacji; brak możliwości udzielania dotacji na inicjatywę lokalną; czy też niemożność łączenia odpłatnej działalności pożytku publicznego z działalnością gospodarczą⁸⁴.

W praktyce część organów administracji publicznej jest niechętna do współpracy z organizacjami *non-profit* przy realizacji zadań publicznych. Niektóre organizacje pozarządowe postrzegają wręcz taką przedmiotową współpracę jako przykry obowiązek, z któ-

⁸¹ G.P. Kubalski, *Komentarz do art. 5 ustawy...*, *op. cit.*, Legalis.

⁸² Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 22 marca 2012 r., 0102-92/12 – Legalis nr 1259949.

⁸³ Zob. K. Płonka-Bielenin, *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu gminnego – wyzwania i bariery*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, (red.) M. Gurdek, Wyd. Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2016, s. 199-213; zob. także M. Guć, *Razem czy osobno – korzyści płynące ze współpracy*, [w:] *Razem. współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi* M. Guć, Wyd. Urząd Miasta Gdyni, Gdynia 1996, s. 37-41.

⁸⁴ J. Kotowski, R. Barański, *Współpraca z organami administracji publicznej...*, *op. cit.*, Legalis.

regu trzeba się wywiązać, aby uniknąć prawnych konsekwencji ze strony organów nadzoru. Powodem takiego stanu rzeczy są pewne zakorzenione przyzwyczajenia związane z brakiem tradycji współpracy, obawą przed dzieleniem się władzą, czy też złe wcześniejsze doświadczenia w tej materii. Ponadto organy administracji publicznej są partnerem uprzywilejowanym w ramach analizowanej współpracy z organizacjami pozarządowymi. To one w decydującej mierze mają wyłączne prawo do decydowania w ramach wskazanej współpracy, do podejmowania ostatecznej decyzji o jej prowadzeniu czy też zakresie podejmowanych działań. Określają one ramy współpracy np. w ramach programów współpracy, ustanawiają akty prawne regulujące obszar zadań publicznych, jak również dysponują niezbędną infrastrukturą oraz środkami finansowymi. Pewną niepokojącą tendencją w ramach współpracy jest przenoszenie środka ciężkości na kwestie formalno-rachunkowe kosztem dbałości o wysoką merytoryczną jakość tej współpracy, szczególnie w ramach zlecenia zadań publicznych. Głównie dotyczy to zasad rozliczeń dotacji udzielanych w związku z powierzeniem lub wsparciem realizacji zadania publicznego, co wynika z wzorów oferty, umowy oraz sprawozdania, określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 19 DzPozPubU⁸⁵.

Warto zauważyć, że bierność organizacji *non-profit* w procesie stanowienia aktów normatywnych, np. lokalnych programów i strategii, skutkuje zazwyczaj niedoskonałością tych aktów, z uwagi na to, że organy administracji publicznej zwykle nie posiadają takiej wiedzy jak organizacje pozarządowe w zakresie potrzeb społecznych i sposobów ich zaspakajania. W konsekwencji oznacza to rezygnację z realnego wpływu organizacji pozarządowych na warunki ich działalności.

Bibliografia

1. Banaszak B., *Wprowadzenie do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. B. Banaszak, Wyd. 2, Warszawa 2012 [Stan prawny: 21.10.2009 r. – Legalis].
2. Frączak P., *Między współpracą a konfliktem: dylematy relacji między organizacjami pozarządowymi a władzami lokalnymi*, [w:] *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, (red.) M. Rymśza, Wyd. Fundacja ISP, Warszawa 2004.
3. Gliński P., Lewenstein B., Siciński A. (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2002.
4. Góra E., Kotula M., *Fundacje i stowarzyszenia. Zakładanie, działalność, likwidacja*, Gdańsk 2000.
5. Guć M., *Razem czy osobno – korzyści płynące ze współpracy*, [w:] *Razem. O współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, M. Guć, Wyd. Urząd Miasta Gdyni, Gdynia 1996.
6. Hadrowicz E., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*. Warszawa 2016 [Stan prawny: 01.01.2017 r. – Legalis].

⁸⁵ Ibidem, Legalis.

7. Kępa M., Podgórska-Rykała J., *Prawo o fundacjach. Komentarz do ustawy o fundacjach. Działalność fundacji w praktyce. Wzory dokumentów*, Warszawa 2020 [Stan prawny: 24.06.2020 r. – Legalis].
8. Kidyba A., *Fundacje i stowarzyszenia. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995.
9. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
10. Kopyra J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Wyd. C.H. BECK, Warszawa 2005.
11. Kotowski J., Barański R., *Współpraca z organami administracji publicznej*, [w:] *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, (red.) R. Barański, Wyd. 3, 2016 – Legalis.
12. Kowal N., *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego, Komentarz do art. 1-27 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz innych przepisów regulujących rejestrację organizacji pożytku publicznego*, Zakamycze 2005.
13. Kubalski G.P., *Komentarz do art. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, (red.) G. P. Kubalski, B. Skóbel, Warszawa 2020 [Stan prawny: 01.01.2021 r. – Legalis].
14. Płażek S., *Komentarz do art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) P. Drembkowski, P. J. Suwaj, Warszawa 2023 [Stan prawny: 24.09.2023 r. – Legalis].
15. Płonka-Bielenin K., *Istota i zakres pojęcia organizacji pozarządowych a organizacje pożytku publicznego*, [w:] *Prawo organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego). Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych*, (red.) J. Blicharz, L. Zacharko, Wyd. PWSZ w Raciborzu, Racibórz 2017.
16. Płonka-Bielenin K., *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu gminnego – wyzwania i bariery*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, (red.) M. Gurdek, Wyd. Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2016.
17. Płonka-Bielenin K., *Status administracyjno-prawny organizacji pożytku publicznego*, Wyd. GWSH, Katowice 2010.
18. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 maja 2011 r., N-NK.4131.606.2011.LF – Legalis nr 544620.
19. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 9 grudnia 2014 r., PN-II.4131.420.2014 – Legalis nr 1123154.
20. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 2 stycznia 2020 r., PN-II.4131.537.2019 – Legalis nr 2267826.
21. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 7 stycznia 2022 r., P-1.4131.434.2021.AS – Legalis nr 2651188.
22. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 9 stycznia 2023 r., PNIK-I.4131.1317.2022 – Legalis nr 2855663.
23. Seredocha I., *Formy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie miasta Elbląg*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 4(24).
24. Sidorowska-Ciesielska A., Pośpiech-Kłak A., *Komentarz do art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, (red.) S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2019 [Stan prawny: 18.03.2019 r. – Legalis].
25. Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 22 marca 2012 r., 0102-92/12 – Legalis nr 1259949.
26. Ustawa z dnia 26 czerwiec 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465).
27. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151).

28. Ustawa z dnia 07 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261).
29. Ustawa z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).
30. Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2039).
31. Ustawa z dnia 24 kwietnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2057 z późn. zm.).
32. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 100 z późn. zm.).
34. Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526).
35. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.).
37. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571).
38. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 176 z późn. zm.).
39. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390 z późn. zm.).
40. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.).
41. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.).
42. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 735 z późn. zm.).
43. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2561 z późn. zm.).
44. Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 823).
45. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1939).
46. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 802).
47. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259 z późn. zm.).
48. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2023 r. poz. 1689 z późn. zm.).
49. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122).
50. Ustawa z dnia 07 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. z 2023 r. poz. 192).
51. Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2474).
52. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).
53. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2023 r. poz. 2048).
54. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 991 z późn. zm.).
55. Ustawa z dnia 09 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1426 z późn. zm.).

56. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2112).
57. Ustawa z dnia 05 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 945).
58. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r. poz. 519 z późn. zm.).
59. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818).
60. Ustawa z dnia 05 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 945).
61. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1608 z późn. zm.).
62. Ustawa z dnia 09 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485 z późn. zm.).
63. Ustawa z dnia 04 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz.U. z 2023 r. poz. 1923).
64. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 900 z późn. zm.).
65. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.).
66. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 2305 z późn. zm.).
67. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2021 r., I OSK 2555/20 – Legalis nr 2604239
68. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 8 czerwca 2011 r., II SA/Ol 316/11 – Legalis nr 385697.
69. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 listopada 2011 r., IV SA/Gl 155/11 – Legalis nr 411264.
70. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2013 r., III SA/Wr 80/13 – Legalis nr 796146
71. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24 maja 2016 r. , I SA/Ke 239/16 – Legalis nr 1476147.
72. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 grudnia 2016 r., II SA/Go 771/16 – Legalis nr 1591330.

Dane kontaktowe

Katarzyna Płonka-Bielenin, katarzyna.plonka-bielenin@gwsh.p