

Wpływ grup nacisku z organizacji pozarządowych na realizację niektórych zadań publicznych

1. Wstęp

Wiele zadań publicznych, za których realizację powinno odpowiadać państwo, a dokładniej administracja publiczna jako zorganizowana organizacja państwowa powołana do realizacji zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach¹, nie jest przez tę organizację realizowanych. Dzieje się tak z różnych powodów, jednakże najczęstszymi przesłankami, które odpowiadają za taki stan rzeczy, są niewystarczające możliwości materialne struktur państwa odpowiedzialnych za dane zadania, brak odpowiednich narzędzi lub możliwości organizacyjnych niewydolnych struktur państwa, ale także bardzo często brak woli i decyzji lub zwyczajna niewiedza i niedostrzeżenie problemu przez decydentów. Trudności wynikają także ze stereotypowego postrzegania grup, wobec sytuacji których ma się zamiar podjąć działania, lub mylnego zdiagnozowania organizacji bądź instytucji reprezentujących interesy grupy wykluczonej, na rzecz której będzie prowadzona inicjatywa². Sprowadza się to wszystko do sytuacji, gdy w której dane zadanie publiczne, którego realizacja jest ważna dla określonych grup społecznych, nie jest realizowane.

Wobec wymienionych trudności na ogół jedynym skutecznym działaniem, jakie mogą podjąć te grupy społeczne, aby niejako wymusić realizację ważnych dla nich zadań na organach administracji publicznej, jest organizowanie się w ramach społeczeństwa obywatelskiego i tworzenie różnego rodzaju organizacji społecznych. To właśnie organizacje społeczne często stają się partnerem w działaniach dla administracji publicznej zmierzających do realizacji różnego rodzaju zadań publicznych. Partnerstwo to przejawia się we współpracy organizacji społecznych z administracją publiczną pod różnymi względami. Organizacje społeczne mogą inicjować niektóre działania administracji publicznej, ale także pomagać w realizacji przez nią określonych działań.

¹ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 15.

² W. Warzywoda-Kruszyńska, B. Bunio, *Partnerstwo społeczne na rzecz spójności lokalnej*, [w:] L. Gilejko, B. Błaszczuk (red.), *Partnerstwo społeczne na poziomie lokalnym i regionalnym, Rola organizacji pozarządowych*, Pułtusk 2009, s. 23 i n.

Należy również podkreślić, że bardzo często administracja publiczna jest zainteresowana współpracą z organizacjami społecznymi w zakresie wykonywania niektórych zadań publicznych, co jest rezultatem poszukiwań tańszych i bardziej efektywnych mechanizmów choćby w zakresie bieżącego zarządzania sprawami publicznymi³. W tym przypadku administracja publiczna musi niejako zrezygnować z części wykonywanych przez siebie zadań i z części swoich uprawnień oraz przekazać je tym podmiotom w zamian za korzyści, jakie z tego tytułu osiąga np. realizację zadań publicznych szybciej, taniej i na wyższym poziomie. Należy wskazać, że sama administracja często jest zmuszona do poszukiwania tego typu rozwiązań środków choćby z uwagi na fakt, że sama także musi szukać oszczędniejszych i sprawniejszych rozwiązań. To powoduje, że organizacje społeczne stają się ważnym elementem prawa publicznego. Obserwację tę potwierdza legalna definicja organizacji społecznych, która znajduje się w art. 5 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej: k.p.a.), zgodnie z którym przez organizacje społeczne rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Należy także wskazać, że organizacja społeczna na mocy art. 31 § 1 k.p.a. może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: wszczęcia postępowania, dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Należy wskazać, że część organizacji społecznych podejmuje działania, które są zbieżne z zadaniami i celami władz państwowych, toteż państwo za pomocą różnych środków stara się oddziaływać na ich rozwój i kierunki ich działania⁵. Jedną z kategorii organizacji społecznych stanowią organizacje pozarządowe. Definicja organizacji pozarządowej znalazła się w przepisach ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶ (dalej: u.d.p.p.w.). U.d.p.p.w. określa działalność publiczną wykonywaną przez te podmioty w stosunku do określonych społeczności, którą ustawodawca nazywa działalnością pożytku publicznego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.d.p.p.w. jest to działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w. organizacjami pozarządowymi są podmioty 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; osoby prawne lub

³ L.M. Salamon, *Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action*, „Public Policy” 1981, nr 29, s. 226 i n.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23.

⁵ J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 171 i n.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 60.

jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.

Oczywistym jest, że organizacje pozarządowe jako organizacje społeczne współpracują z władzami publicznymi i realizują określone zadania publiczne. Należy zaznaczyć, że aby ta współpraca w realizacji zadań przebiegała jak najlepiej, obu stronom powinno zależeć na pogłębianiu tej współpracy i wzajemnym obustronnym dialogu. Jednakże władze państwowe często nie są skłonne do nawiązania i rozwijania takiego dialogu, dlatego nierzadko przedstawiciele tych organizacji pozarządowych są zmuszeni także do stosowania odpowiedniego nacisku lub presji w stosunku do władz publicznych w celu realizacji określonych celów. Zatem możemy zakwalifikować przedstawicieli organizacji pozarządowych do kategorii grup nacisku. Pod pojęciem grup nacisku należy rozumieć oddolnie zorganizowaną organizację społeczną, działającą zarówno w sposób formalny, jak i nieformalny, która dąży do wywierania wpływu na gremia decyzyjne w państwie, w szczególności na organy administracji publicznej, ale także na ugrupowania polityczne oraz polityków w celu uzyskania korzystnych rozstrzygnięć dla podmiotów, których interesy reprezentuje⁷.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych w celu realizacji swoich zadań statutowych niejednokrotnie muszą stosować presję w stosunku do organów administracji publicznej. Dzieje się tak choćby z powodu konieczności uzyskania środków na swoją działalność statutową, ale także ze względu na konieczność wymuszenia określonych działań ze strony władz publicznych. Przyczyną może być też chęć partycypowania w podejmowaniu przez władze publiczne określonych decyzji i rozstrzygnięć, mogących w sposób pośredni i bezpośredni ich dotyczyć, ale także wykonywanie określonych zadań publicznych.

Co więcej, bardzo często władze publiczne same widzą potrzebę udziału przedstawicieli tych organizacji w podejmowaniu określonych rozstrzygnięć. Bardzo często dzieje się tak choćby w procesie tworzenia prawa, które będzie dotyczyć organizacji pozarządowych i zadań publicznych, jakie one wykonują względem społeczeństwa, czy to w momencie stanowienia tego prawa, czy w podejmowaniu określonych działań.

2. Działania grup nacisku z organizacji pozarządowych mające wpływ na realizację zadań publicznych

Organizacje pozarządowe mogą się stać niezwykle skutecznymi grupami nacisku w celu realizacji swoich interesów, które najczęściej są zbieżne z celami statutowymi

⁷ K. Kalinka, *Administracja publiczna wobec grup nacisku*, Biblioteka Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2017, s. 44 (rozprawa doktorska).

tych podmiotów. Jak zostało to wcześniej zaznaczone, aktywność organizacji pozarządowych opiera się w głównej mierze na współpracy z organami administracji publicznej. Choć zasadniczo to organy administracji publicznej rządowej i samorządowej odpowiadają za realizację kompetencji publicznoprawnych, to w świetle niektórych przepisów prawa można znaleźć przykłady powierzania funkcji i zadań publicznych organizacjom pozarządowym⁸. Co więcej, niejednokrotnie także ustawodawca przewiduje obowiązek współpracy organów administracji publicznej z organizacjami społecznymi przy realizacji działalności pożytku publicznego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.d.p.p.w. organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.

Przedmiotowa współpraca najczęściej odbywa się w formach przewidzianych w art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w. takich jak np. zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych, wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, czy choćby konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego. To właśnie z tych form współpracy będą najczęściej pochodzić przykłady działań grup nacisku z organizacji pozarządowych mających wpływ na realizację zadań publicznych.

Przykładem powierzania i wykonywania przez organizacje pozarządowe zadań publicznych z zakresu polityki społecznej może być wskazanie współdziałania organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych, w ramach których przyznawane są im uprawnienia do bezpośredniego wykonawstwa powierzonych im funkcji o charakterze publicznoprawnym, zarówno o charakterze regulacyjnym, jak też organizatorskim czy świadczącym, niejednokrotnie wraz z uczestnictwem w odpowiedzialności za wykonywanie tych zadań. Taka bardzo szeroka forma powierzenia następuje choćby w przypadku bezpośredniego przyznania na mocy przepisów ustawowych uprawnień do wykonywania zadań bądź skutek działania mechanizmów przekazywania zadań w razie prywatyzacji zlecenia czy powierzenia. Tego typu regulacje są zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu

⁸ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 76.

osób niepełnosprawnych (dalej: u.r.s.z.o.n.)⁹. Zgodnie z art. 36 § 1 u.r.s.z.o.n. zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych mogą być realizowane na zlecenie Państwowego Funduszu Osób Niepełnosprawnych¹⁰ przez fundacje oraz organizacje pozarządowe. Natomiast art. 36 ust 2 u.r.s.z.o.n. precyzuje, że zadania, o których mowa w ust. 1, mogą być realizowane ze środków Funduszu przez fundacje i organizacje pozarządowe również na zlecenie samorządu województwa lub powiatu¹¹. Na podstawie tych przepisów organizacje pozarządowe mogą wykonywać część zadań powierzonych im przez organy administracji publicznej¹². Zgodnie z przytoczonym w przypisie rozporządzeniem organizacjom pozarządowym mogą być zlecone do realizacji ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych następujące rodzaje zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej, m.in.: prowadzenie rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnego typu placówkach; organizowanie i prowadzenie różnego rodzaju szkoleń, kursów, warsztatów, grup środowiskowego wsparcia oraz zespołów aktywności społecznej dla osób niepełnosprawnych – aktywizujących zawodowo i społecznie te osoby, ale także dla innych osób z otoczenia osób niepełnosprawnych (członków rodzin, wolontariuszy); prowadzenie poradnictwa psychologicznego, społeczno-prawnego oraz udzielanie informacji na temat przyśługujących uprawnień, dostępnych usług, sprzętu rehabilitacyjnego i pomocy technicznej dla osób niepełnosprawnych czy w prowadzenie różnego rodzaju grupowych i indywidualnych zajęć dla osób niepełnosprawnych.

Przykładem realizacji przez organizacje pozarządowe zadań publicznych jest także realizacja przez nie zadań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z całą pewnością wykonywanie tego typu funkcji można przypisać wszystkim organom władzy, w szczególności władzy wykonawczej, w tym administracji rządowej i samorządowej. Jednakże w zakresie swoich kompetencji tego typu zadania realizują również inne instytucje publiczne, w tym organizacje pozarządowe i stowarzyszenia¹³. Tutaj niewątpliwie warta omówienia jest aktywność Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP). OSP są umundurowanymi, wyposażonymi w specjalistyczny sprzęt organizacjami pozarządowymi (działającymi w formie stowarzyszeń), składającymi się z grupy ochotników. OSP w szczególności realizują takie funkcje, jak walka z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi

⁹ Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776 z późn.zm.

¹⁰ Dalej: Fundusz

¹¹ Szczegółowy rodzaj zadań określonych ustawą, które mogą być zlecone organizacjom pozarządowym wskazuje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym, Dz. U. z 2008 r. Nr 29, poz. 172.

¹² M. Paluszkiwicz, *Art. 36. Zlecanie zadań*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 739 i n.

¹³ B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Szczytno 2013, s. 15.

miejscowymi zagrożeniami. Bardzo często OSP wspomagają w swoich działaniach jednostki zawodowej umundurowanej formacji stworzonej do realizacji tego typu zadań – Państwowej Straży Pożarnej. Należy również zauważyć, że wiele jednostek OSP włączonych jest do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. OSP oraz organizacja pozarządowa skupiająca większość OSP działających na terenie kraju – Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonują jako stowarzyszenia na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach¹⁴ oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁵, a także w oparciu o przepisy u.d.p.p.w. OSP jako w głównej mierze stowarzyszenia działają na podstawie swoich statutów, jednakże w sprawach dotyczących ochrony przeciwpożarowej ich działania wymagają uzgodnienia z komendantem powiatowym lub miejskim Państwowej Straży Pożarnej właściwym ze względu na teren działania. Jednakże oprócz swoich działań statutowych ściśle związanych z ochroną przeciwpożarową OSP realizują także jako stowarzyszenia wiele innych społecznych zadań, m.in. zajmują się szeroko rozumianą działalnością kulturalną i wychowawczą. W wielu jednostkach powstały sekcje sportowe, zespoły teatralne, działają orkiestry strażackie, zespoły instrumentalno-wokalne, świetlice środowiskowe, izby tradycji. Co więcej, niektóre jednostki OSP zajmują się szkoleniami z zakresu pierwszej pomocy, są organami prowadzącymi miejscowe szkoły, przejęte po zlikwidowanych szkołach gminnych.

Jednocześnie bardzo duży wpływ wywierają grupy nacisku wywodzące się z organizacji pozarządowych na wszelkie działania publiczne związane z ochroną przyrody i ochroną środowiska naturalnego. Spektrum działalności grup nacisku z organizacji pozarządowych interesujących się realizacją tego typu zadań publicznych jest bardzo szerokie. Z jednej strony działania organizacji trzeciego sektora zmierzają do szerzenia edukacji ekologicznej, współpracy z władzami lokalnymi w tym zakresie, a z drugiej strony organizacje tego typu mogą odrywać rolę ekspertów i doradców w dziedzinie aktów normatywnych odnoszących się do kwestii ekologii i ochrony środowiska. Ponadto te podmioty bardzo często starają się wymuszać na władzach publicznych określone działania, jak choćby wycofanie się z jakiejś inwestycji godzącej w środowisko naturalne, ale także działania na szerszą skalę, jak wprowadzenie świadomiej polityki ekologicznej na skalę całego kraju¹⁶.

Równocześnie należy zauważyć, że bardzo często przedstawiciele organizacji pozarządowych zajmujących się tego typu działalnością starają się uzyskać status strony w toczącym się postępowaniu administracyjnym albo postępowaniu sądowo-administracyjnym.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 210.

¹⁵ Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.

¹⁶ Zob. H. Lisicka, *Czy polskie organizacje ekologiczne pełnią rolę grup nacisku w systemie politycznym*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2000, s. 312 i n.

Dzieje się tak bardzo często w sytuacjach, w których organizacje pozarządowe mogą jako strona postępowania administracyjnego mieć wpływ na konkretne rozstrzygnięcie dotyczące kwestii odnoszącej się do ochrony przyrody, np. wydania decyzji o lokalizacji jakiejś inwestycji infrastrukturalnej w pobliżu obszaru cennego pod względem przyrodniczym. Jak zauważa doktryna, udział organizacji pozarządowej w sprawach rozstrzyganych w drodze postępowania administracyjnego czy sądowno-administracyjnego stanowi realną możliwość oddziaływania na ich wynik¹⁷.

3. Konsultowanie przez przedstawicieli organizacji pozarządowych projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych

Jak wskazują niektórzy autorzy, ważną zasadą współpracy między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi jest zasada pomocniczości (subsydiarności), zgodnie z którą proces decyzyjny w państwie powinien, w miarę możliwości, zachodzić jak najbliżej obywatela, na jak „najniższym” szczeblu, aby osoby, których to dotyczy, mogły mieć na proces decyzyjny jak największy wpływ¹⁸.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w. na organy administracji publicznej został nałożony obowiązek konsultowania z przedstawicielami organizacji pozarządowych niektórych rozstrzygnięć odnoszących się do ich działalności. Oczywiście samo podjęcie współpracy pomiędzy organem administracji publicznej a organizacją pozarządową co do zasady nie wymaga przeprowadzenia konsultacji lub zasięgnięcia opinii. Jednakże w przypadku niektórych instytucji ustawa przewiduje przeprowadzenie takiej szczególnej procedury. Przykładem instytucji prawa, które wymagają przeprowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi jest choćby konsultowanie ram prawnych i warunków przewidzianych w inicjatywie lokalnej, konsultacja aktów prawa miejscowego oraz konsultacja i tworzenie programów współpracy czy powoływanie rad działalności pożytku publicznego. Co więcej, specjalne postępowanie przewidziane jest w szczególności w przypadku przekazywania przez organ administracji publicznej dotacji na realizację określonego celu¹⁹.

Bardzo często właśnie podczas konsultowania projektów aktów normatywnych przedstawiciele organizacji pozarządowych są w stanie nie tylko opiniować dane rozstrzygnięcie zaproponowane przez władze publiczne w kwestii pożytku publicznego, ale także

¹⁷ Zob. Z. Czarnik, *Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym i podatkowym (zarys problematyki)*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 544.

¹⁸ A. Gajda, *Zasada pomocniczości*, [w:] J. Barcz (red.), *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Warszawa 2009, s. 168 i n.

¹⁹ P. Staszczuk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz.*, Warszawa 2013, s. 15 i n.

przekazać swoje projekty do zaopiniowania organom administracji publicznej. Jak wskazuje doktryna, współpraca polegająca na wzajemnej wymianie informacji oznacza przede wszystkim to, że nie tylko organy administracji mają obowiązek przekazywania informacji organizacjom pozarządowym, ale przepływ informacji powinien następować również w drugą stronę²⁰. Doskonałym miejscem wymiany takich informacji mogą być choćby rady działalności pożytku publicznego, działające na szczeblu regionalnym i lokalnym²¹.

Stosownie do art. 5 ust. 2 pkt 5 współpraca pomiędzy organami administracji publicznej i organizacji pozarządowych odnośnie do konsultacji aktów normatywnych dotyczących zadań publicznych może polegać również na tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. oraz reprezentantów właściwych organów administracji publicznej. Szczególnym rodzajem takich zespołów są właśnie wskazane powyżej rady działalności pożytku publicznego, w szczególności: Rada Działalności Pożytku Publicznego przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, ale także wojewódzkie rady działalności pożytku publicznego przy marszałkach województw, powiatowe rady działalności pożytku publicznego przy zarządach powiatów oraz gminne rady działalności pożytku publicznego przy wójtach (burmistrzach, prezydentach). Niejednokrotnie przedstawiciele organizacji społecznych, którzy albo zasiadają w tych gremiach, albo mają kontakt z tymi radami, będą starali się, także stosując presję, wpłynąć na opinie przygotowywane przez te podmioty.

4. Partycypacja społeczna a wpływ organizacji pozarządowych na realizację zadań publicznych

Kolejnym ważnym elementem współpracy grup nacisku w procesie realizacji niektórych zadań publicznych jest partycypacja społeczna. Partycypacja społeczna jest szczególnie zauważalna w stosunku do ich aktywności w społecznościach lokalnych i współpracy z administracją lokalną. Partycypacja społeczna odgrywa niezwykle istotną rolę szczególnie na poziomie lokalnym. Należy podkreślić, że jest ona nie tylko istotnym elementem procesów politycznych, rozwoju lokalnego oraz zarządzania gminą, ale może też być wyznacznikiem postaw kulturowych, jakie reprezentuje dana społeczność lokalna²².

²⁰ J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 69 i n.

²¹ *Ibidem*, s. 70 i n.

²² Więcej na temat roli partycypacji społecznej i jej wpływu na społeczności lokalne, zob. J. Dąbkiewicz, *Lokalne uczestnictwo obywatelskie w wybranych gminach*, [w:] R. Szkrzybiec (red.), *Lokalne uczestnictwo obywatelskie*, Warszawa 2002, s. 22 i n.; P. Gliński, *Ocena badań lokalnego uczestnictwa obywatelskiego w wybranych gminach*, „Asocjacje” 1999, nr 3-4, s. 17 i n.

Partycypacja społeczna może z uwagi na przyjęcie szczegółowych rozwiązań prawnych przybierać bardzo różne formy. Ta różnorodność może się wyrażać we współistnieniu form o różnym stopniu natężenia uczestnictwa, innych niż publiczne, podmiotów w sferze szeroko pojętego sprawowaniu władzy i wykonywania zadań publicznych. Te różnorodne formy można oczywiście w różny sposób szeregować przy użyciu różnych kryteriów. W tym zakresie interesujące będą formy właściwe dla współdziałania w wykonywaniu zadań publicznych przez organizacje pozarządowe.

Przykładowo jedną z zaawansowanych form współpracy jest choćby współdziałanie przedstawicieli organizacji trzeciego sektora w podejmowaniu i wykonywaniu decyzji, a konkretnie sytuacja, w której m.in. grupy nacisku towarzyszą władzy na zasadach partnerstwa we współdecydowaniu. To współdecydowanie może być realizowane choćby w postaci Lokalnych Grup Działania (LGD), w których występują jako podmioty będące partnerami dla administracji publicznej²³. LGD zostały powołane w myśl art. 15 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013²⁴, wykonując zapisy art. 16 ust. 1 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005²⁵. Zgodnie ze wskazanymi powyżej przepisami w szczególności na obszarach wiejskich powinno tworzyć się LGD jako formy partnerstwa terytorialnego, w których skład wchodzi także przedstawiciele lokalnych organizacji (z sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego), czyli w wielu przypadkach aktywnych lokalnie grup interesu. LGD służącej mają optymalizacji procesu decyzyjnego, która powinna następować poprzez komunikację, zarówno w celu określenia wspólnych problemów decyzyjnych, jak i wspólnego ustalenia alternatywnych rozwiązań dla tych problemów. Istotą oficjalnego partnerstwa jest w dużym zakresie optymalizacja procesu decyzyjnego. Następuje ona w dużej mierze poprzez zbudowanie oficjalnej platformy do komunikacji przedstawicieli władz publicznych z grupami nacisku i innymi podmiotami, którzy wszyscy razem starają się określać problemy decyzyjne oraz wspólni ustalają alternatywne rozwiązania dla tych problemów²⁶. Należy wskazać, że w tym przypadku zarówno prognozowanie, jak i wybór

²³ Zob. A. Barczewska-Dziobek, *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 21 i n.

²⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 64, poz. 427 z późn. zm.

²⁵ Dz. Urz. UE L 347/487 z 20.12.2013 z późn. zm.

²⁶ Zob. A. Ferens, R. Kordas, I. Matysiak, G. Rzeźnik, M. Szyrski, *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach. Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych*, Warszawa 2010, s. 15 i n.

danego rozwiązania następuje w wyniku delegacji części uprawnień administracji publicznej na rzecz partnera społecznego, jakim są lokalnie działające grupy nacisku.

5. Konkluzje

Zaprezentowane powyżej przykłady wskazują, że grupy nacisku z całą pewnością biorą bądź mogą brać aktywny udział w wykonywaniu zadań publicznych. Członkowie tych grup bardzo często mają jasno sprecyzowany interes zbiorowy, który wiąże się ze specyfiką podejmowanych przez nie działań na rzecz społeczeństwa²⁷. Co więcej, jak podkreśla G. Almond, działania grup nacisku w tym zakresie, oprócz reprezentacji czy artikulacji interesów, także polegają na wykonywaniu społecznie ważnych zadań społecznych, które są wypadkową interesu społecznego i swoistych wynikających z celów instytucji publicznych zadań²⁸.

Należy także zaznaczyć, że aktywność organizacji trzeciego sektora związana z realizacją przez nie niektórych zadań publicznych powoduje, że administracja publiczna zaczyna dostrzegać ogromny potencjał związany z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych, szczególnie w dziedzinie związanej z polityką społeczną. Co więcej, same te organizacje starają się występować jako partner w stosunku do organów administracji publicznej. Logiczne jest także, że w sytuacji, kiedy uznają, że partner publiczny, czyli organy administracji publicznej, nie przestrzega reguł dialogu społecznego lub nie wywiązuje się ze swoich obietnic, to podmioty te sięgają po różne formy nacisku. Równocześnie nie można sobie wyobrazić sytuacji, w której władze publiczne są w stanie stworzyć skuteczne i aprobowane założenia polityki społecznej bez udziału zainteresowanych jej kształtem grup społecznych. Należy wskazać, że ci partnerzy społeczni będą starali się także wpływać na administrację publiczną w określony sposób, tak aby zabezpieczyć wykonanie tych postulatów i zabezpieczyć swoje interesy. Nie wolno również zapominać, że sama administracja publiczna może także odnosić korzyści z występowania tego typu relacji i dialogu z partnerami społecznymi, choćby poprzez odciążenie lub pomoc w wykonywaniu określonych zadań publicznych.

Niemal we wszystkich nowoczesnych demokratycznych państwach świata, tam, gdzie legalnie i oficjalnie mogą występować oddolnie zorganizowane grupy społeczne, pojawiają się również lepiej zorganizowane grupy, które z uwagi na swój potencjał będą także w określonych sytuacjach stosować presję w stosunku do władz publicznych.

²⁷ A. Antoszewski, *Grupy interesu w procesie politycznym*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *op. cit.*, s. 48 i n.

²⁸ G.A. Almond, G. Bingham Powell Jr., K.J. Strøm, R.J. Dalton, *Comparative Politics. A Theoretical Framework*, New York 2001, s. 85 i n.