

Berenika Czerwińska

(Uniwersytet Wrocławski)

***Prawne uwarunkowania współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi –
wybrane zagadnienia***

ABSTRACT

Legal conditions for cooperation between communities and non-governmental organizations- selected issues

The aim of this study is to identify the legal basis for cooperation of local governments (communities) with non-governmental organizations, focused on the status and the role of municipalities in this area. There were discussed issues directly related to the concept of the community, its political system, as well as a particularly important position in the context of cooperation with the third sector authorities (NGOs). Moreover, the subject of detailed analysis has been subjected to the institution called „citizens' initiative”, as one of the form of cooperation on the basis of the citizens themselves with non-governmental organizations to achieve a common goal of the project for the benefit of the local community.

Słowa kluczowe: gmina, organizacja pozarządowa, program współpracy, inicjatywa lokalna

Dlaczego gmina? Zgodnie z art. 164 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Wskazać należy, iż jedynie istnienie gminy ma umocowanie konstytucyjne, w przeciwieństwie do innych j.s.t., których powołanie do istnienia pozostawiono w art. 164 ust. 2 Konstytucji ustawodawcy zwykłemu². Uprawnione pozostaje wobec tego postawienie tezy o podstawowej roli gminy w systemie samorządu terytorialnego, gmina była jedyną jednostką samorządową istniejącą w momencie uchwalenia Konstytucji RP, w której uznana została za

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 2009 r. nr 114, poz 946.

² P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 216–217.

jednostkę podstawową³. Konsekwencją tak wysokiej pozycji gminy w strukturze organizacyjnej samorządu terytorialnego jest nie tylko obowiązek zapewnienia jej istnienia, lecz przede wszystkim wyposażenia gminy w taki zespół zadań, aby odgrywała ona rzeczywiście podstawową rolę w ramach wszystkich j.s.t.⁴.

Pozycję gminy ustawodawca uregulował w sposób zdecydowanie bardziej szczegółowy w ustawie z dnia 8 listopada 1990 r. o samorządzie gminnym⁵. Zgodnie z art. 1 wskazanej ustawy mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Jeżeli w ustawie jest mowa o gminie należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Co więcej, mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym poprzez wybory i referendum lub za pośrednictwem organów gminy. Z kolei jednym z ustawowych zadań własnych gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, do których w szczególności należą sprawy współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych.

W związku z powyższym podmiotem wspólnoty samorządowej jest społeczność zamieszkała na określonym obszarze, a zrzeszenie tych osób jest podmiotem powoływanym przez państwo w celu realizacji zadań publicznych, a istotą samorządności jest samodzielne wykonywanie zadań państwa i ich decentralizacja na rzecz samorządu⁶. Samorząd terytorialny szczebla lokalnego zarządza ogółem spraw gminy, w szczególności podejmuje decyzje najbliższe swoim mieszkańcom i dla nich najważniejsze, m.in. w kompetencji instytucji samorządu leży planowanie strategiczne rozwoju gminy, wydawanie lokalnych aktów prawnych, realizacja zadań własnych gminy⁷. Samorząd gminny jest najbliższym partnerem organizacji pozarządowych poprzez działanie w społeczności lokalnej gdzie celem współpracy obywateli i władz lokalnych jest dobro wspólne obywateli⁸.

Jak wskazuje już Preambuła do Konstytucji RP, podstawą funkcjonowania naszego państwa jest dialog społeczny, a więc nic innego jak partycypowanie obywateli w decyzjach podejmowanych przez władze publiczne w imię dobra wspólnego. Nawiązuje to również do

³ A. Skoczylas, W. Piątek, M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis.

⁴ Por. I. Lipowicz [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Wrocław 1998 r., s. 257.

⁵ Tekstjedn. Dz. U. z 2016 r. poz 446 ze zm.

⁶ Z. Niewiadomski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011, s. 4.

⁷ T. Schimanek, *Współpraca z samorządami lokalnymi. Materiały edukacyjne dla pracowni dobra wspólnego*, s. 1, http://lokalnepartnerstwa.org.pl/file/fm/BIBLIOTEKA/manuale/Wspolpraca_z_samorzadami_lokalnymi.pdf, dostęp: 27.02.2017.

⁸ Tamże, s. 3.

konstytucyjnej zasady pomocniczości, która zakłada, że dopóki społeczeństwo może realizować skutecznie swoje zadania, władza publiczna nie powinna interweniować.

Organizacja pozarządowa

„Organizacja pozarządowa to nienastawiona na zysk i dobrowolna pod względem członkostwa grupa obywateli, zorganizowana na poziomie lokalnym, krajowym i międzynarodowym, w której zakres zainteresowań wchodzi kwestie służące dobru powszechnemu. Organizacje pozarządowe pełnią różnorodne funkcje społeczne i składają się z ludzi posiadających wspólny cel, naświetlają rządowi potrzeby obywateli, monitorują implementację różnorodnych programów i polityk, a także zachęcają obywateli państw do udziału w życiu swej społeczności. Dostarczają analizy i ekspertyzy, służą jako mechanizmy wczesnego ostrzegania, a także pomagają w implementacji międzynarodowych porozumień. Niektóre z nich zorganizowane są wokół konkretnej sprawy, jak prawa człowieka, ochrona środowiska czy zdrowie⁹- definicja wypracowana przez Organizację Narodów Zjednoczonych“.

W doktrynie organizacje pozarządowe (*non-governmental organization*) definiowane są jako organizacje obywatelskie działające z własnej inicjatywy na rzecz wybranego interesu publicznego, niezależnie od administracji publicznej i nie działające dla osiągnięcia zysku¹⁰. Należy uznać za słuszne, iż istnienie organizacji pozarządowych w państwach demokratycznych jest przejawem podziału zadań w społeczeństwie pomiędzy różne formy organizacyjne, przyjmuje się, że jest to podział trójsektorowy¹¹. To właśnie organizacje pozarządowe stanowią tzw. trzeci sektor, obok sektora publicznego i rynkowego i łączą w sobie cechy obu pozostałych, mianowicie tak, jak biznes i w odróżnieniu od administracji publicznej - są one prywatne oraz podobnie jak władze publiczne, a odwrotnie niż biznes - działają w interesie publicznym, a nie prywatnym¹².

Prawne podstawy funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce wprowadziła ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹³. Reguluje ona zarówno zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez

⁹ <http://www.unic.un.org.pl/ngo/organizacja.php>, dostęp: 28.02.2017.

¹⁰ R. Skiba, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Poradnik dla organizacji pozarządowych*, Warszawa 2004, s. 12-14, <http://www.pnec.org.pl/fio/page/poradniki/poradnik.pdf>, dostęp: 28.02.2017.

¹¹ M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009, s. 32.

¹² J. Kosowski, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2012, s. 13.

¹³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1339.

organizacje pozarządowe, jak i tryb zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych przez organy administracji publicznej¹⁴. Wraz ze wskazaną ustawą została również uchwalona ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁵. Dopiero po wejściu w życie wszelkich zmian, tj. od 1 stycznia 2004 r. przyznawany jest status organizacji pożytku publicznego.

Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organizacje pozarządowe stanowią osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, które: 1) nie działają w celu osiągnięcia zysku; 2) nie są jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶. Według art. 9 ww. ustawy, sektor finansów publicznych tworzą: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; związki metropolitalne; jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe; agencje wykonawcze; instytucje gospodarki budżetowej; państwowe fundusze celowe; Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; Narodowy Fundusz Zdrowia; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; uczelnie publiczne; Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; państwowe i samorządowe instytucje kultury; inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego; 3) nie są przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi.

Na podstawie wskazanej definicji ustawowej do organizacji pozarządowych można zaliczyć takie podmioty, jak: stowarzyszenia, związki stowarzyszeń, fundacje, organizacje samorządu zawodowego, organizacje samorządu gospodarczego, związki zawodowe, organizacje pracodawców, kościelne organizacje i instytucje społeczne mające osobowość prawną, partie polityczne¹⁷. Definicja ta jest niezwykle pojemna, gdyż odwołuje się w

¹⁴ A. Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005, s. 10.

¹⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2262.

¹⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 1454.

¹⁷ M. Halszka Kurlito, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008, s. 50.

zasadzie do potocznego rozumienia organizacji pozarządowej jako podmiotu niezależnego od organów administracji publicznej prowadzącego działalność społeczną. Warto w tym miejscu nadmienić, iż definicja organizacji pozarządowej została zawarta również w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych¹⁸, odsyła ona jednak wprost do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Programy i formy współpracy

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a więc w przypadku gminy jest to rada gminy, uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami ustawowymi rada gminy może uchwalić także wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Do wejścia w życie nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2010 r. (czyli dodania art. 5a ww. ustawy) nieuregulowana była możliwość uchwalania programów wieloletnich m.in. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 lipca 2007 r.¹⁹). Obecnie ustawodawca wprowadził jednolity tryb uchwalania zarówno rocznego, jak i wieloletniego programu współpracy, wspólne są również elementy obu planów. Jaki miałyby być cel uchwalenia zarówno rocznego, jak i wieloletniego programu współpracy? Wydaje się, że roczny program musiałby być swoistym uszczegółowieniem planu wieloletniego. Niektóre gminy zdecydowały się na takie rozwiązanie²⁰.

Termin uchwalenia rocznego programu współpracy mija 30 listopada każdego roku, co oznacza, że jest on ściśle związany z procedurą przygotowywania budżetu gminy, a więc z koniecznością ujęcia w nim środków na realizację form współpracy²¹.

Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi zawiera w szczególności: cel główny i cele szczegółowe programu; zasady współpracy; zakres przedmiotowy; formy współpracy; priorytetowe zadania publiczne; okres realizacji programu; sposób realizacji programu; wysokość środków planowanych na realizację programu; sposób oceny realizacji programu; informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji; tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 195, 1336.

¹⁹ II SA/Sz 492/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁰ Przykładem jest Gmina Miejska Kraków, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=52091, dostęp: 27.02.2017 r.

²¹ Wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej do 15 listopada. Rada gminy podejmuje uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego.

w otwartych konkursach ofert. Natomiast wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi zawiera w szczególności: cel główny i cele szczegółowe programu; zakres przedmiotowy; okres realizacji programu; sposób realizacji programu; wysokość środków planowanych na realizację programu.

Jakie mogą być konsekwencje nieuchwalenia żadnego programu współpracy? Z perspektywy organizacji pozarządowych - będzie to brak możliwości realizacji części form współpracy. Z kolei gdy chodzi o gminę, to zgodnie z art. 101 w zw. z art. 101a ustawy o samorządzie gminnym, organizacja pozarządowa może, po pierwsze, wezwać Radę Gminy do uchwalenia programu współpracy, a po drugie, ma możliwość zaskarżenia braku programu do sądu administracyjnego, który może nakazać organowi nadzoru²² wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy. W takim wypadku wojewoda może uchwalić program współpracy w formie zarządzenia.

Uchwalenie programu zarówno rocznego, jak i wieloletniego jest obowiązkowe dla rady gminy i jest poprzedzone konsultacjami z organizacjami pozarządowymi w sposób określony w ustawie, a więc z zastosowaniem jednej z form współpracy (niefinansowej).

Procedura ta obejmuje: 1) przygotowanie projektu programu współpracy przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, czyli organ wykonawczy gminy; 2) konsultowanie programu rocznego i wieloletniego przez właściwą radę pożytku publicznego, która ma obowiązek wydać opinię o programie²³; 3) przedłożenie przez organ wykonawczy projektu programu radzie gminy wraz z opinią rady pożytku publicznego; 4) przyjęcie programu współpracy, czyli podjęcie uchwały przez radę gminy; 5) dodatkowo, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć radzie gminy oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.

Podstawowym aktem, który określa, na jakich zasadach i w jakich formach jednostki samorządu terytorialnego współpracują z organizacjami pozarządowymi, jest ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a w zakresie dotowania zadań zleconych także ustawa o finansach publicznych.

²² por. art. 85. ustawy o samorządzie gminnym: Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Art. 86. Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Art. 87. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami..

²³ Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

Zgodnie z art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Współpraca odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Po pierwsze, pomocniczość. Organizacje pozarządowe mają kluczowe znaczenie przy realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości, zgodnie z którą pomocy powinna udzielić komórka czy instytucja, która znajduje się najbliżej osoby potrzebującej i jest zdolna do rozwiązania określonych problemów²⁴. Oznacza to, że dopiero jeżeli udzielenie pomocy przekracza możliwości rodziny, to właściwe okazują się odpowiednie szczeble pozarządowe, a jeśli i one okażą się niezdolne do rozwiązania problemu pojawia się obowiązek odpowiedniej interwencji władz publicznych²⁵. Po drugie, na zasadzie suwerenności stron, organy administracji publicznej i organizacje pozarządowe mają respektować zdolność do samodzielnego podejmowania decyzji i wspierać się wzajemnie. Po trzecie - partnerstwo - organizacje pozarządowe uczestniczą w precyzowaniu form współpracy, a także w identyfikowaniu i definiowaniu problemów, których rozwiązywanie stanowi przedmiot zadań publicznych. Po czwarte, efektywność - organy administracji publicznej korzystając z form współpracy przewidzianych przez ustawę o działalności pożytku publicznego i w sposób najbardziej efektywny mają realizować zadania publiczne (np. zlecenie zadań publicznych w ramach otwartych konkursów ofert, a także w procesie stanowienia prawa, gdzie istnieje obowiązek konsultacji projektu aktu normatywnego z organizacjami pozarządowymi²⁶). Po piąte, uczciwa konkurencja, co oznacza zakaz podejmowania działań sprzecznych z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagrażają lub naruszają interes innej organizacji pozarządowej lub osoby fizycznej. Po szóste, należy zapewnić również jawność w odniesieniu do form współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jak i ogółu społeczeństwa. Związane jest to z publikacją uchwał - programów współpracy na stronach BIP, stronach organów jednostek samorządu terytorialnego itp.

²⁴ Zob. J. Blacharz [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, J. Blacharz, A. Huchla (red.), Warszawa 2008, s. 14-18.

²⁵ H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2003, s. 8, http://nowaperspektywa.ngo.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/pozytek/komentarz_do_ustawy_o_dzialalnosci_pozytku.pdf, dostęp: 27.02.2017.

²⁶ uzasadnienie do projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wraz z projektami aktów wykonawczych, druk sejmowy nr 263, s. 22, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/BCA6153FDEC2F609C1256B660044D29F/\\$file/263.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/BCA6153FDEC2F609C1256B660044D29F/$file/263.pdf), dostęp: 27.02.2017.

Ustawodawca wprowadził katalog zadań, które uznał za wchodzące w zakres sfery zadań publicznych i zaliczył do nich m.in. zadania z zakresu: pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa; działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; działalności charytatywnej; podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; działalności na rzecz integracji cudzoziemców; działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym; działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej; działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania; działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży. Co więcej, ustawodawca pozostawił możliwość określenia przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, zadania w zakresie innym niż ww. jako należące do sfery zadań publicznych, kierując się ich szczególną społeczną użytecznością oraz możliwością ich wykonywania przez wskazane w ustawie podmioty.

Ustawodawca pozostawił otwarty katalog form współpracy organów administracji publicznej, a więc także rady gminy, z organizacjami pozarządowymi i w ustawie wymienia jedynie te o podstawowym znaczeniu. Przede wszystkim formy współpracy międzysektorowej można podzielić na finansowe i niefinansowe. Do pierwszych zaliczymy: zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie; umowy partnerskiej²⁷; porozumienia albo umowy o partnerstwie²⁸; umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej. Natomiast niefinansowe formy współpracy to przede wszystkim: wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności;

²⁷ Określona w art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.).

²⁸ 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 2014–2020 (Dz. U. poz. 1146).

konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji; konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego; tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

Zlecenie realizacji zadań publicznych jako zadań zleconych²⁹ może mieć formy: 1) powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji; 2) wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Wydaje się, że forma współpracy, która jest najbliższa mieszkańcom to inicjatywa lokalna, z uwagi na swoją prostotę i możliwość bezpośredniego wpływu obywateli na realizację zadań publicznych.

Inicjatywy lokalne

Jedną z finansowych form współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi jest właśnie inicjatywa lokalna. Została ona dodana do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie po jej nowelizacji z 2010 r. i zgodnie ze słowniczkiem ustawowym stanowi ona formę współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej.

Mieszkańcy gminy mają możliwość złożyć, bezpośrednio bądź za pośrednictwem lokalnej organizacji pozarządowej, wnioski o realizację zadania publicznego do władz gminy, w której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę. Zakres możliwych do realizacji zadań określa ustawa wskazując, iż należy do nich: budowa, rozbudowa lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego działalność charytatywna podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego promocja i organizacja wolontariatu edukacja, oświata i wychowanie działalność w sferze kultury fizycznej i turystyki, ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach, porządku i bezpieczeństwa publicznego.

²⁹ W rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Procedurę składania wniosków w ramach inicjatywy lokalnej, a także tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków określa rada gminy. Co istotne jednak dokonując oceny wniosku, rada gminy bierze pod uwagę nie tylko wskazane przez siebie szczegółowe kryteria oceny wniosku, które powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej, ale również ma obowiązek ocenić jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. W przypadku uwzględnienia wniosku wójt, burmistrz, prezydent miasta zawiera na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą. Tenże wnioskodawca może zobowiązać się do świadczenia pracy społecznej, świadczeń pieniężnych (na rachunek gminy) lub rzeczowych (np. dokumentacja budowlana wykonana na zlecenie mieszkańców) na realizację konkretnego, zgłoszonego przez siebie przedsięwzięcia. Natomiast, w związku z zawartą umową, wnioskodawca może otrzymać od gminy, na czas trwania umowy, rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej. Co oznacza, że gmina wspiera wnioskodawcę rzeczowo i organizacyjnie, a nie w formie dotacji. Jeśli gmina będzie chciała przeznaczyć na wykonanie inicjatywy lokalnej określone środki pieniężne, to nie trafią one bezpośrednio do wnioskodawców, ale zostaną wydane bezpośrednio przez organ wykonawczy zgodnie z prawem zamówień publicznych³⁰. Ostatecznie wójt, burmistrz, prezydent miasta wspólnie z wnioskodawcą opracowuje dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys.

Zakończenie

Niezwykle istotną rolę pełnią gminy i ich władze we współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. To właśnie gmina stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, a co bardziej istotne, wspólnotę samorządową. Wspomniana współpraca może przybrać różne formy, z czego najbliższa dla obywatela jest inicjatywa lokalna. Istotnym jest, że to na gminach spoczywa obowiązek uchwalenia rocznego czy też wieloletniego programu współpracy, na podstawie którego może być ona prowadzona.

Bibliografia

- Ceglarski A., *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005.
Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2003.
Kisilowski M., *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009.
Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Safjan M., Bosek L. (red.), Warszawa 2016.

³⁰ <http://witrynowiejska.org.pl/data/Zasady%20wspolpracy%20NGO%20z%20JS.pdf>, dostęp: 27.02.2017 r.

- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Boć J. (red.), Wrocław 1998.
- Kosowski J., *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2012.
- Kurleto M., *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008.
- Schimanek T., *Współpraca z samorządami lokalnymi. Materiały edukacyjne dla pracowni dobra wspólnego*, http://lokalnepartnerstwa.org.pl/file/fm/BIBLIOTEKA/manuale/Wspolpraca_z_samorzadami_lokalnymi.pdf.
- Skiba R., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Poradnik dla organizacji pozarządowych*, Warszawa 2004.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Blicharz J., Huchla A. (red.), Warszawa 2008.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), Warszawa 2011.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.

Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r.- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Z 2009 r. nr 114, poz 946.
- Ustawa z dnia 8 listopada 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz 446 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych Dz. U. z 2016 r. poz. 195, 1336.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r.- Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2262.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Dz. U. z 2015 r. poz. 1339.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz. U. z 2016 r. poz. 1454.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014– 2020, Dz. U. poz. 1146.

Pozostałe źródła

- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 lipca 2007 r., sygn. akt. II SA/Sz 492/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- http://lokalnepartnerstwa.org.pl/file/fm/BIBLIOTEKA/manuale/Wspolpraca_z_samorzadami_lokalnymi.pdf.
- <http://www.unic.un.org.pl/ngo/organizacja.php>.
- <http://www.pnec.org.pl/fio/page/poradniki/poradnik.pdf>.
- <http://witrynawiejska.org.pl/data/Zasady%20wspolpracy%20NGO%20z%20JS.pdf>.
- https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=52091.
- http://nowaperspektywa.ngo.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/pozytek/komentarz_do_ustawy_o_dzialalnosci_pozytku.pdf.
- [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/BCA6153FDEC2F609C1256B660044D29F/\\$file/263.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/BCA6153FDEC2F609C1256B660044D29F/$file/263.pdf).
-