

ŚIST

Świętokrzyski Instytut
Samorządu Terytorialnego

Formy współpracy z organami administracji publicznej w obszarze zadań publicznych

2022



**KOMITET
DO SPRAW
POŻYTKU
PUBLICZNEGO**



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczności Obywatelskich

Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności –
Centrum Rozwoju Społeczności Obywatelskiego
w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich
na lata 2018–2030 PROO



Rządowy Program
Rozwoju Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018–2030
PROO

Współpraca w obszarze zadań publicznych związana jest z pojęciem prywatyzacji zadań publicznych, wynikającej ze znacznego rozrostu i zróżnicowania zadań administracji publicznej. Rola organizacji pozarządowych ma polegać na odciążeniu lub uzupełnieniu działalności organów administracji publicznej.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w. współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i podmiotami zrównanymi w uprawnieniach odbywa się w szczególności w formach:

- 1) zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom z nimi zrównanym w uprawnieniach realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
- 2) wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności;
- 3) konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami zrównanymi w uprawnieniach projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- 4) konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe j.s.t.;
- 5) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów zrównanych 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 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w art. 33 ust. 1 ustawy z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

Organ administracji publicznej ma prowadzić działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi lub podmiotami zrównanymi w uprawnieniach.

Ustawa nie nakłada zatem na organ obowiązku współpracy w zakresie wszystkich form, wskazanych w przepisie. W art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w. wskazano, że „współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się w szczególności w formach: (...)”. Należy zatem uznać, że organ stanowiący j.s.t. powinien w programie współpracy określić, w jakich formach wymienionych w art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w. przewiduje współpracować z organizacjami; co więcej, ze względu na wyżej przywołany zwrot – w szczególności – organ uprawniony jest do wskazania innych jeszcze dopuszczalnych przez prawo form współpracy.

Współpraca może mieć charakter finansowy i niefinansowy. Do form współpracy o charakterze niefinansowym należą m.in. działania polegające na: wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności (informowanie powinno mieć charakter dwustronny), konsultowaniu projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji pozarządowych oraz podmiotów zrównanych w uprawnieniach, konsultowaniu projektów aktów normatywnych (dotyczy nie tylko projektów ustaw czy rozporządzeń, ale także uchwał organów stanowiących j.s.t.), tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów zrównanych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

Kluczową formą współpracy o charakterze finansowym jest współpraca oparta na zleceniu (określenie zbiorcze dla powierzenia i wspierania realizacji zadań publicznych) organizacjom pozarządowym oraz podmiotom z nimi zrównanym w uprawnieniach realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie, umowie o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie, umowach partnerskich oraz porozumieniu albo umowie o partnerstwie.

Ponadto, jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pożyczek, gwarancji, poręczeń organizacjom pozarządowym oraz podmiotom z nimi zrównanym w uprawnieniach, na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Przez odrębne przepisy należy przede wszystkim rozumieć ustawę o finansach publicznych. Zgodnie z art. 94 u.f.p. jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać poręczeń i gwarancji z uwzględnieniem przepisów tej ustawy. Łączna kwota poręczeń i

gwarancji określana jest w uchwale budżetowej. Poręczenia i gwarancje są terminowe i udzielane do określonej kwoty.

Coraz wyższe wydatki i rozchody jednostek samorządu terytorialnego oraz zwiększanie katalogu zadań publicznych nakładanych na j.s.t. przy nieadekwatnym wzroście dochodów własnych jednostek skutkuje wzrostem zainteresowania współpracą w ramach wykonywania zadań publicznych z innymi podmiotami, w szczególności organizacjami pozarządowymi i podmiotami zrównanymi z nimi w uprawnieniach.

Przekazanie realizacji określonego zadania i odpowiednich do tego środków organizacji pozarządowej lub innemu podmiotowi zrównanemu z nią w uprawnieniach może stanowić rozwiązanie służące obniżeniu wydatków bieżących j.s.t. Podmioty pozarządowe często dysponują środkami europejskimi lub środkami pochodzącymi ze źródeł prywatnych, a także 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, co może poprawiać efektywność realizacji powierzonych zadań

Współpraca ta odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Podstawowa zasada pomocniczości (subsydiarności) ma na celu zagwarantowanie organizacjom pozarządowym określonego poziomu autonomii w sposobie realizacji zadań publicznych, także tych realizowanych równoległe w inny sposób przez organy władzy publicznej. Samorząd powinien przekazywać realizację zadań organizacjom pozarządowym w przypadku, gdy te organizacje są zdolne zrealizować powierzone zadania według określonych standardów. Samodzielność ta może przejawiać się m.in. w prawie do autonomicznego definiowania i rozwiązywania problemów, w tym należących do sfery zadań publicznych, przy współdziałaniu organów władzy publicznej. Jednym z przejawów zasady pomocniczości (ale też zasady jawności) jest wymóg konsultacji przed uchwaleniem rocznego lub wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Podkreśleniu niezależności instytucjonalnej organizacji pozarządowych od organów administracji publicznej służyć ma zaś określona przez ustawodawcę zasada suwerenności stron. Realizacja zasady partnerstwa winna determinować budowanie relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a organami administracji publicznej opartych na wzajemnym zaufaniu, w tym w zakresie procedur informacyjnych o kierunkach działalności i współdziałania w sferze realizacji zadań publicznych. Partnerstwo winno być także

uwzględniane w sferze definiowania potrzeb i określania problemów, których zaspokajanie i rozwiązywanie ma się odbywać w formule współpracy organizacji pozarządowych i organów administracji publicznej. Zasada partnerstwa winna opierać się na współudziale, współdecydowaniu i współodpowiedzialności za podejmowane działania. Wymóg przestrzegania zasady efektywności wymusza na organach administracji publicznej prowadzenie współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami z nimi zrównanymi w uprawnieniach w oparciu o kryterium efektywności, rzetelności i jakości realizowania powierzonych zadań, a tym samym efektywnego wykorzystywania środków publicznych.

Do zasady efektywności, o której mowa, odwołują się wprost art. 44 i 47 u.f.p. W myśl tej zasady, jeżeli określone zadanie publiczne może zostać w sposób bardziej efektywny zrealizowane przez organizację pozarządową, a nie przez samą jednostkę, za celowe należy uznać zlecenie go.

Zasada jawności podkreśla obowiązek współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i podmiotami z nimi zrównanymi na podstawie pełnej dostępności do informacji o kierunkach i planach działania, celach i wysokościach środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań publicznych, środków publicznych wydatkowanych na już realizowane i zrealizowane zadania publiczne wraz ze wskazaniem sposobu obliczania kosztów tych zadań. Tak ujęta zasada jawności ma sprzyjać standaryzacji zadań, a w zakresie ich kosztów ułatwiać badanie porównawcze kosztów realizacji zadań tożsamyh lub podobnych. Podkreślenia wymaga, że nie tylko jednostka samorządu terytorialnego jest stroną obowiązującą do współpracy z uwzględnieniem zasady jawności, ale również druga strona, czyli organizacje pozarządowe i podmioty z nimi zrównane zobligowane są do współpracy opartej na jawności przepływu informacji.

Choć przepisy nie narzucają sposobów wzajemnego informowania się, to należy uznać, że można je ustalić w zależności od lokalnych potrzeb i warunków, np. wykorzystać stronę internetową urzędu j.s.t. czy też powołać w urzędzie specjalną komórkę, która będzie organizowała kontakty z sektorem pozarządowym, czy też w końcu stworzyć specjalny portal wymiany informacji dla podmiotów zainteresowanych

Źródło: Glumińska-Pawlic Jadwiga, Gwóźdź Tomasz, Żmuda-Matan Kamila, Dotacje samorządowe udzielane na realizację zadań przez organizacje pozarządowe.