

EWA KOTECKA

Przejawy realizacji jawności działań administracji samorządowej w ramach współpracy bądź współdziałania z organizacjami pozarządowymi

Dla dokonania analizy omawianego zagadnienia w pierwszej kolejności należy odnieść się do rozwiązań normatywnych, zwłaszcza tych przyjętych na gruncie ustaw samorządowych oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹. Należy przypomnieć, że obowiązkiem jednostek tworzących sektor finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, jest realizacja ustawowo przypisanych zadań publicznych. Jak zauważa I. Świderek tworzą je zadania o charakterze niezbywalnym (np. związane z zarządzaniem państwem i jego ochroną) oraz zbywalnym związane ze świadczeniem szeroko rozumianych usług publicznych². Właśnie ten przymiot zbywalności powoduje, że do ich realizacji administracja publiczna może włączyć sektor pozarządowy. Jak dostrzega J. Blicharz, tendencja do przekazywania zadań administracji publicznej na rzecz organizacji pozarządowych staje się znaczącym elementem polskiego porządku prawnego³.

Zgodnie z intencją ustawodawcy zadania, które realizują jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, mają na celu głównie zaspokajanie potrzeb mieszkańców i całej społeczności lokalnej. Ustawa, zobowiązując do zaspokajania owych potrzeb, nakłada na gminę obowiązek urzeczywistnienia tych zapotrzebowań, które mieszczą się w zakresie działania gminy, są potrzebami powszechnymi lub dominującymi i służą realizacji ogólnych, wspólnych kategorii interesów prawnych tej społeczności⁴. Zasady i sposób wykonywania zadań pub-

¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm., dalej: u.d.p.w.).

² I. Świderek, *Procedura zlecania zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego organizacjom pozarządowym z wzorcową dokumentacją i przykładem ofert*, Gdańsk 2011, s. 7.

³ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 95.

⁴ P. Dobosz, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 127.

licznych przez gminę zazwyczaj unormowane są w odrębnych aktach prawnych. Sposób realizacji zadań własnych gminy, w tym sposób ich finansowania, został pozostawiony autonomicznym decyzjom samorządów (tak wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1998 r.)⁵. Istnieje możliwość wykonywania niektórych zadań publicznych w ramach zawieranych umów z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (tak wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 20 maja 1998 r.)⁶. Ustawa o samorządzie gminnym⁷ dopuszcza, jako jeden z dwóch sposobów realizacji zadań gminy, powierzanie ich realizacji (w drodze umów) innym podmiotom. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że nawiązany w ten sposób stosunek prawny jest stosunkiem cywilnoprawnym. Powstaje on bowiem na skutek zawarcia owej umowy, a nie na skutek przekazania przez gminę swoich kompetencji danemu podmiotowi. W praktyce będą to umowy: zlecenia (art. 734–751 k.c.), o dzieło (art. 627–646 k.c.), o roboty budowlane (art. 647–658 k.c.) oraz inne nienazwane umowy o świadczenie usług (art. 750 k.c.). „Innymi podmiotami” w rozumieniu art. 9 u.s.g. są zarówno osoby fizyczne, jak i jednostki organizacyjne niebędące własnymi jednostkami gminy (tak też wyrok WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 7 maja 2008 r.)⁸. Do tej grupy zalicza się także różne organizacje pozarządowe i to właśnie one w praktyce stanowią najliczniejszą grupę podmiotów realizujących zadania gminy.

Zarówno pojęcie współpracy, jak i pojęcie współdziałania od bardzo dawna występują w polskim ustawodawstwie, w innych dyscyplinach nauki oraz w języku potocznym. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi następuje, co do zasady, w określonych prawem formach o charakterze czasowym i nietrwałym organizacyjnie, wynikających ze specjalnej regulacji⁹. W zakresie współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi głównym aktem prawnym regulującym zakres i formy tej współpracy jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z kolei ustawa z dnia 7 marca 2007 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz obszarów wiejskich¹⁰ zawiera zapisy dotyczące wykonywania zadań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, a tym samym możliwość korzystania ze środków publicznych dla Lokalnych Grup Działania (zwanych LGD)¹¹ i jest to forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych.

⁵ I SA/Łd 1311/97, LEX nr 34178

⁶ SA/Rz 355/98, „Glosa” 1999, nr 5, s. 29

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm., dalej: u.s.g.).

⁸ II SA/GI 275/08, Lex Polonica nr 2217883.

⁹ A. Barczewska-Dziobek, *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 19.

¹⁰ Dz.U. z 2007 r. Nr 427 z późn. zm., art. 15.

¹¹ Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania powstaje w oparciu o przepisy art. 15 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Fun-

W klasyfikacjach słownikowych jako pojęcia bliskoznaczne traktowane są następujące wyrazy: kooperowanie, kooperacja, współpraca, współpracowanie, kolaboracja. Jednocześnie warto zaznaczyć, że w obecnym porządku prawnym pojęcia współpracy, kooperacji i koordynacji występują w obowiązującym ustawodawstwie w różnym znaczeniu, ale często w bezpośrednim sąsiedztwie¹².

Na przestrzeni lat pojęcia współdziałania, współpracy, partnerstwa czy kooperacji utrwaliły się w języku legislacyjnym i potocznym. Często są błędnie pojmowane, a nawet stosowane jako pojęcia synonimiczne. W rzeczywistości pomiędzy tymi pojęciami występują znaczne różnice. W celu rozróżnienia tych pojęć niezbędne jest dokonanie szczegółowej analizy z perspektywy doktryny, języka prawnego i legislacyjnego. Małgorzata Ofiarska zauważa, że współdziałanie jest od wielu lat przedmiotem badań różnych dyscyplin nauki, których dorobek może być również wykorzystywany w celu rozwoju dopuszczalnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego¹³. Pojęcie współdziałania najczęściej zastępuje się pojęciem współpracy (niekiedy także oba pojęcia występują obok siebie)¹⁴. Współpracować oznacza pracować razem (wspólnie) z kimś lub czymś, w porozumieniu z kimś, brać udział w czyjejs pracy, w działalności, brać udział w jakiejś zbiorowej pracy, być zajęтым jakąś pracą wraz z kimś innym albo z innymi¹⁵. Współpraca to praca wykonywana wspólnie z kimś, wspólna praca, działalność prowadzona wspólnie, w porozumieniu z kimś innym; pomoc, udział we wspólnej pracy lub działalności¹⁶. W sensie etymologiczno-semantycznym współdziałanie oznacza wspólne działanie z kimś innym, uczestnictwo, udział w działaniu wraz z innymi; funkcjonowanie razem z innymi¹⁷. Współdziałanie, inaczej działanie wspólne, zespołowe, wielopodmiotowe stanowi podstawową kategorię pojęciową w prakseologii. Tadeusz Kotarbiński jako współdziałanie określił sytuację, w której dwa podmioty znajdują się w stosunku do siebie w takim układzie, że co najmniej jeden z nich przeszkadza lub pomaga drugiemu¹⁸. Współdziałanie przejawia się wyłącznie w niewładczych formach, koordynacja natomiast może być realizowana zarówno

duszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 64, poz. 427; Dz.U. z 2008 r. Nr 98, poz. 634), na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.) oraz statutu, wynikiem tego posiada osobowość prawną i status stowarzyszenia. Stowarzyszenie swoim działaniem obejmuje obszar Rzeczypospolitej Polskiej. LGD może być członkiem krajowych i międzynarodowych organizacji o podobnym celu działania, a czas trwania Stowarzyszenia nie jest ograniczony.

¹²M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 19.

¹³Ibidem, s. 3.

¹⁴Ibidem, s. 2.

¹⁵Ibidem.

¹⁶Ibidem.

¹⁷Ibidem.

¹⁸A. Barczewska-Dziobek, *Instytucjonalne formy współdziałania...*, op. cit., s. 21.

w formach niewładnych, jak i władnych. Wynika z tego, że współdziałanie może być mniej sformalizowane od koordynacji i opierać się często na aktach kompetencyjnych oraz ogólnie sformułowanej zasadzie współdziałania (konkretyzacja celów, zadań i środków z reguły następuje w drodze aktów typu porozumienie)¹⁹. Małgorzata Stahl podkreśla, że współdziałanie w ścisłym znaczeniu oznacza organizowanie relacji własnych zadań (organizowanie I stopnia). Koordynacja jest natomiast organizowaniem nie tylko własnego, ale także cudzego współdziałania (organizowanie II stopnia). Jak dalej podkreśla autorka, w koordynacji zawsze mieści się współdziałanie, ale nie każde współdziałanie stanowi realizację uprawnień koordynacyjnych. Koordynacja obejmuje, oprócz współdziałania, także funkcje kontrolne i określone uprawnienia nadzorcze²⁰.

Niektórzy administratywiści wywodzą, iż pojęcie współdziałania zakłada dobrowolność istnienia i równorzędną sytuację prawną podmiotów, które współdziałają. Wskazuje się, że między stronami współdziałającymi nie zachodzi stosunek nadrzędności ani podległości organizacyjnej (sprzeczne z naturą współdziałania *ex definitione* będą stosunki, prawne czy faktyczne nawiązywane między podmiotami pozostającymi wobec siebie w relacji nadrzędności)²¹. W doktrynie podkreśla się pogląd, że istota współdziałania polega na działaniu zmierzającym do realizacji celów tożsamych lub zgodnych²².

Współdziałanie administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi może mieć różnoraki charakter – zapobiegawczy (jego istotą jest uniknięcie powstania określonego zjawiska albo zminimalizowanie jego negatywnych konsekwencji) albo reaktywny (zakłada aktywność zmierzające do rozwiązania problemu mającego wymiar lokalny)²³.

Należy jednak pamiętać, że podstawą funkcjonowania państwa demokratycznego jest jawność działań sprawujących władzę przedstawicieli społeczeństwa oraz świadomy udział tego społeczeństwa w procesach demokratycznych, m.in. za pośrednictwem prawa dostępu do informacji publicznej²⁴. Sprawny i swobodny przepływ informacji pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelami jest gwarancją jawności działań tych organów przy współudziale obywateli oraz

¹⁹ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, op. cit., s. 39.

²⁰ M. Stahl, *Koordynacja i współdziałanie w gminie*, „PRN Studia i Materiały” 1980, nr 49, s. 79–80.

²¹ Patrz m.in.: W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976, s. 81–82; Z. Leoński, *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki niepodporządkowane radom*, Poznań 1963, s. 109; M. Kierek, *Pojęcie koordynacji*, RPEiS 1967, z. 3, s. 107–108; S. Głowacki, *Terenowe organy a gospodarka narodowa*, Wrocław 1977, s. 219.

²² S. Włodyka, *Porozumienia gospodarcze*, Warszawa 1978, s. 155; Jaworska-Dębska, *Współdziałanie organów samorządu terytorialnego przy wydawaniu decyzji administracyjnych*, [w:] *Prawo, administracja, obywatele*, red. B. Kudrycka, J. Mieszkowski, Białystok 1997, s. 111.

²³ A. Barczewska-Dziobek, *Instytucjonalne formy współdziałania...*, op. cit., s. 39.

²⁴ B. Dolnicki, *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015 r., s. 302.

kontroli z ich strony²⁵. Prawo dostępu do informacji publicznej zostało określone w art. 61 ustawy zasadniczej²⁶, artykuł ten gwarantuje obywatelom podmiotowe prawo do uzyskania informacji o działalności organów administracji publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne.

„Jawność” w znaczeniu potocznym oznacza brak tajności, nieukrywanie czegoś, dostępność dla ogółu, szczerość, otwartość. „Jawny” oznacza natomiast dokonywany lub odbywający się w sposób dla wszystkich widoczny, powszechnie znany, wiadomy²⁷. Dotychczas jednak nie zdefiniowano legalnej definicji jawności. W literaturze pojawia się pogląd, iż jawność ujmowana jest jako przeciwieństwo tajemnicy i poufności w kontaktach obywatela z władzą, administracją, a także w relacjach między organami państwowymi, samorządowymi, organizacjami wszelkiego rodzaju. Jest to stan braku przeszkód, aby być poinformowanym i móc informować innych, czyli aby możliwe było poszukiwanie informacji, domaganie się jej, otrzymywanie i przekazywanie (komunikowanie, rozpowszechnianie)²⁸.

Zasada jawności w prawie administracyjnym oznacza zasadę powszechnego udostępniania społeczeństwu informacji pozostających w dyspozycji administracji publicznej. Jest to jedna z fundamentalnych zasad każdego demokratycznego państwa prawa. Prawo do informacji stało się podstawą praw człowieka przyjętą przez wspólnotę międzynarodową. Obowiązek udostępniania obywatelom informacji publicznej wynika m.in. z art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁹ oraz art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³⁰. Umowy te są częścią polskiego porządku prawnego i ich postanowienia stosuje się bezpośrednio (art. 91 Konstytucji RP). W polskim prawodawstwie wywiedziona jest z Konstytucji RP, ustaw oraz prawa wspólnotowego³¹.

W odniesieniu do wspólnot samorządowych pojęcie jawności użyte zostało *expressis verbis* w ustawach ustrojowych³² dla określenia zasady działalności ich

²⁵ E. Koniuszewska, *Środki ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 125.

²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²⁷ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, T. I, red. S. Dubisz, Warszawa 2003 r., s. 1276.

²⁸ T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej: orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999, s. 27–28.

²⁹ Europejska Konwencja Praw Człowieka (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

³⁰ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1997 r., Nr 38, poz. 167).

³¹ Patrz Rozporządzenie numer 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30.05.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. UE L 2001.145.43).

³² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).

organów. Zgodnie z treścią ustaw samorządowych działalność organów na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim jest jawna, a jej ograniczenia mogą wynikać jedynie z ustaw. Uregulowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie uwidaczniają intencję ustawodawcy, aby zasada jawności łącznie z pozostałymi zasadami wymienionymi w ustawie, legła u podstaw relacji zachodzących między współpracującymi podmiotami³³. Należy bowiem mieć na uwadze, że na mocy uregulowań ustaw samorządowych, stanowiących *legen generalem* wobec postanowień ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, działalność organów jednostek samorządu terytorialnego jest jawna³⁴.

W piśmiennictwie jawność współpracy wiązana bywa z ogółem procedur warunkujących prawidłowość tej współpracy. W tym kontekście, jeśli normatywnie określony tryb postępowania będzie nie tylko jawny, ale również poszczególne działania właściwych podmiotów będą sformułowane w sposób wyczerpujący (tak aby poszczególne stadia postępowania były dostatecznie jasno opisane, a reguły postępowania na każdym etapie zrozumiałe), wówczas współpracy takiej przypisuje się przymiot transparentności³⁵.

Co do zasady podjęcie współpracy pomiędzy sektorem publicznym (np. gminą) a organizacjami pozarządowymi nie wymaga specjalnej procedury. Jednakże ustawodawca przewidział, aby w przypadkach zlecenia realizacji zadań publicznych wraz z przekazaniem środków (dotacji) na jego sfinansowanie został przeprowadzony tryb konkursowy. W takiej sytuacji procedura konkursowa jest konieczna, bowiem w trybie tym angażowane są środki publiczne. Zaproponowane przez prawodawcę rozwiązanie ustawowe należy ocenić bardzo pozytywnie, albowiem w ten sposób wprowadzono racjonalny i jednolity sposób wydatkowania środków publicznych. Uregulowania w tym zakresie ustawodawca zawarł w art. 11 ust. 1 u.d.p.w., wskazując, że organy administracji publicznej wspierają oraz powierzają realizację zadań w sferze publicznej. Z kolei w ust. 2 prawodawca wskazuje na przeprowadzenie otwartego konkursu ofert jako sposobu wspierania oraz powierzania realizacji zadań publicznych. Wówczas organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ogłasza otwarty konkurs ofert (zgodnie z art. 13 ust. u.d.p.w.). Już na tym etapie możemy zaobserwować jawność działań administracji publicznej. Pomimo iż ustawodawca posłużył się cywilnoprawnym określeniem „oferty”, to jednak podmiot ją składający nie ma całkowitej swobody w jej konstruowaniu, chociażby ze względu na fakt, że ofertę należy złożyć wg wzoru określonego w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej³⁶.

³³ B. Dolnicki, *Jawność...*, op. cit., s. 357.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem, s. 356–357.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25).

Przejawów realizacji jawności działań administracji publicznej w ramach omawianej współpracy jest bardzo wiele, chociażby rozwiązania prawne, obligujące m.in. do zamieszczania informacji o szczegółach współpracy na stronach internetowych (np. BIP) lub do publikowania ich w sposób zwyczajowo przyjęty. Niewątpliwie obowiązkiem, którego spełnienie jest przejawem realizacji zasady jawności, jest uchwalenie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.w., czyli osobami prawnymi i jednostkami organizacyjnymi działającymi 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; stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego; spółdzielniami socjalnymi; spółkami akcyjnymi i spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubami sportowymi będącymi spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2014 r. poz. 715), 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.

Ponadto w kontekście zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym i wyszczególnionym podmiotom niepublicznym warto zaznaczyć, że wyrazem realizacji zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi jest, zgodnie z treścią art. 34 ust. 1 pkt 8 u.f.p.³⁷, udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych³⁸.

Nowelizacja ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw³⁹, do art. 11 wprowadziła ust. 2a umożliwiający zlecenie obsługi konkursu organizacjom pozarządowym. Niewątpliwie jest to także przejaw zasady jawności w administracji publicznej. Warto jednak podkreślić, że kompetencje organizacji w tym zakresie zostały znacząco ograniczone. Zgodnie z ust. 2b omawianego artykułu obsługa konkursu nie obejmuje m.in. ogłoszenia otwartego konkursu, jego wyników, jak również unieważnienia konkursu (art. 18a), powołania komisji konkursowej (art. 15 ust. 2g) oraz zawierania umów, zarówno na wsparcie realizacji

³⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

³⁸ B. Dolnicki, *Jawność...*, op. cit., s. 360.

³⁹ Nowelizacja ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 146).

zadań publicznych, jak i na ich powierzanie organizacjom pozarządowym, które zostały wyłonione w trybie konkursowym. Na tle omawianych zagadnień należy zwrócić uwagę na swoistą lukę w prawie, bowiem prawodawca nie doprecyzował rozwiązań dotyczących samej procedury zlecenia tej „obsługi”. Zdaniem M. Żołędowskiej w tym przypadku należy stosować przepisy odnoszące się do zlecenia zadań publicznych⁴⁰. Krótko mówiąc, jeżeli gmina zamierza przekazać innemu podmiotowi obsługę otwartego konkursu (w ramach upoważnienia ustawowego), to w tym celu powinna ogłosić konkurs na realizację zadania polegającego na obsłudze tego konkursu.

Niewątpliwie najlepiej oddającym przejaw realizacji jawności w ramach współpracy międzysektorowej jest otwarty konkurs ofert, który składa się z trzech etapów: ogłoszenia konkursu, wpłynięcia ofert, rozstrzygnięcia wraz z podpisaniem umowy. Ze względu na ograniczenia objętościowe tego opracowania w zakresie trybu i etapów konkursu zostaną pominięte wskazane zagadnienia. Po wyłonieniu oferenta organ ogłasza wyniki konkursu. Ogłoszenie to powinno nastąpić w takiej samej formie, w jakiej ogłaszany był konkurs. Brak jest jednak ustawowych uregulowań, czy w przypadku ogłoszenia w prasie wyników konkursu muszą się one ukazać w tych samych tytułach co ogłoszenie o konkursie, czy tylko w prasie o podobnym lub takim samym profilu i zasięgu.

Zgodnie z art. 16 ust. 3 u.d.p.w. umowa o wsparcie lub powierzenie zadania publicznego może być zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat. Zgodnie z regulacją art. 16 u.d.p.w. podpisanie umowy dotyczącej wykonania danego zadania publicznego kończy procedurę udzielania dotacji celowej na realizację zleconego zadania. Na tle omawianego zagadnienia pojawia się wątpliwość, czy zadanie publiczne może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy. Odpowiadając na to pytanie, należy stwierdzić, że co do zasady nie może być, bowiem chodzi o zapobieżenie sytuacji, w której organizacja wygrywająca konkurs, po uzyskaniu dotacji, całość realizacji zadania przekazuje np. prywatnej firmie. Jolanta Blicharz zauważa, że takie zlecenie jest możliwe, o ile zapewniona zostanie jawność i uczciwa konkurencja, wyłącznie organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 u.d.p.w., które nie są stronami umowy⁴¹. Z kolei A. Gluźniński podnosi, że istnieje możliwość realizacji zadania publicznego przez inny podmiot, ale tylko wówczas gdy umowa zezwala na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot. Chodzi tu o podzlecenie – ustawa zabrania podzlecenia całego albo prawie całego

⁴⁰ Tak też M. Żołędowska, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2011 r., s. 36.

⁴¹ J. Blicharz, *Komentarz do Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, www.lex.pl, stan prawny 01.01.2012 [dostęp 15.04.2015].

przedmiotu umowy⁴². Marta Żołędowska zwraca uwagę, że celem art. 16 ust. 7 u.d.p.w. było stworzenie możliwości wykorzystania w zleceniu zadań tzw. *regrantingu*. Koncepcja ta polega na przekazaniu otrzymanej przez organizację pozarządową dotacji (za wiedzą i zgodą organu, który tej dotacji udzielił) innym podmiotom wyłonionym w transparentnej procedurze w celu realizacji przez nie określonych części zadania⁴³. W związku z tym należy pamiętać, że zgodnie z treścią art. 16 ust. 4 u.d.p.w. zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy o zlecenie realizacji zadania publicznego, z zastrzeżeniem ust. 7, co oznacza, że art. 16 ust. 7 stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 16 ust. 4.

Urzeczywistnieniu jawności współpracy sprzyja także sprawny przepływ informacji. Możliwy jest on, jeśli podmioty zainteresowane współpracą wyrażą wolę wykorzystania formy współpracy pozafinansowej, w postaci wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków⁴⁴. Urzeczywistnieniem tego ustawowego wymogu są chociażby strony internetowe (BIP), na których zamieszczane są informacje zarówno o bieżących działaniach urzędu, jak i planowanych i zrealizowanych.

Podsumowanie

Współpracę jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wyszczególnionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.w., odbywającą się z poszanowaniem zasady jawności, uznać można za pochodną obowiązujących rozwiązań prawnych⁴⁵. W wyniku kolejnych nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadzono uregulowania nakładające nowe obowiązki na współpracujące podmioty, których realizacja stanowi równocześnie wyraz urzeczywistniania zasady jawności⁴⁶. W aktualnym stanie prawnym nie brakuje więc podstaw normatywnych pozwalających na takie ukształtowanie relacji między stronami współpracy, którym towarzyszyłby dostęp do informacji oraz niezakłócona ich wymiana⁴⁷. Jawność została podniesiona do rangi zasady kształtującej relacje między organami administracji publicznej, prowadzącymi działalność w sferze zadań publicznych, a organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.w.⁴⁸ Ustanowienie jawności jedną z zasad współpracy służyć miało wyeksponowaniu obowiązku organów admini-

⁴² A. Gluziński, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2005, s. 79.

⁴³ M. Żołędowska, *Ustawa o działalności...*, op. cit., s. 53.

⁴⁴ B. Dolnicki, *Jawność...*, op. cit., s. 362.

⁴⁵ Ibidem, s. 364.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem, s. 365.

stracji publicznej do udostępniania współpracującym z nimi organizacjami pozarządowymi informacji o zamiarach, celach i środkach przeznaczonych na realizację zadań publicznych, w których możliwa jest współpraca z tymi organizacjami, oraz o kosztach realizacji zadań publicznych już prowadzonej w tym zakresie przez jednostki podległe organom administracji publicznej lub nadzorowane przez te organy, wraz z informacją o sposobie obliczania tych kosztów, tak aby możliwe było ich porównanie z kosztami realizacji analogicznych zadań przez inne instytucje i osoby⁴⁹.

Streszczenie

W artykule autorka omówiła niektóre zagadnienia związane z zasadą jawności oraz wskazała na rolę tej zasady w kontekście współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. W szczególności autorka analizuje złożoność omawianej zasady, jej realizację w sferze działań administracji publicznej oraz różnorodne jej interpretacje. Rozważania oparto na orzecznictwie i poglądach doktryny prawnej.

Słowa kluczowe: program współpracy, organizacja pozarządowa, zadania zlecone, zasada jawności, samorząd terytorialny.

Realisation of the Principle of a Openness of Activities Undertaken by Self-government Administration within the Cooperation or Co-action with Non-Governmental Organisations

Summary

The article discusses some issues concerning the principle of openness and shows its role in the context of cooperation between self-government authorities and NGOs. In particular, the author examines the substance of the said principle, its realisation in the sphere of activities of public administration and its multifarious interpretations. The remarks of the author are based on actual judicature and opinions of legal doctrine.

Key words: cooperation programs, non-governmental organisation, tasks commissioned to self-government units, principle of openness, self-government.

⁴⁹ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, www.sejm.gov.pl [dostęp 15.04.2015].