

Udział trzeciego sektora w świadczeniu gminnych usług niematerialnych

1. Wstęp

„We współczesnych społeczeństwach możemy wyróżnić trzy podstawowe sektory, które działają autonomicznie, a jednocześnie uzupełniają się nawzajem w zakresie prowadzonej przez nie działalności”¹. Pierwszym jest sektor publiczny, drugim sektor prywatny, trzecim natomiast sektor pozarządowy, zwany także sektorem społecznym, obywatelskim² lub „społeczeństwem obywatelskim”³.

Sektory te różnią się m.in.: podmiotami wchodzącymi w ich skład, celami, do których dążą, źródłami finansowania i formami działania⁴. Są jednak ściśle ze sobą powiązane. Podmioty sektora publicznego wchodzi w relacje z podmiotami tworzącymi pozostałe sektory. Relacje te określa się partnerstwem publiczno-prywatnym (sektor publiczny – sektor prywatny) lub partnerstwem publiczno-społecznym (sektor publiczny – sektor pozarządowy)⁵.

Omówienie wszelkich kwestii związanych ze wskazanymi relacjami znacznie przekraczałoby ramy niniejszych rozważań. Zostaną one zatem ograniczone w płaszczyznach: podmiotowej i przedmiotowej. W podmiotowej będą dotyczyć wyłącznie relacji

¹ A. Niżyńska, *Trzeci sektor*, s. 1, wersja el., https://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2467/4/1/trzeci_sektor.pdf, [dostęp: 05.05.2017].

² J. Szczepaniak, *Trzeci sektor jako siła społeczna i ekonomiczna*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2004, z. 4, s. 151.

³ J. Blicharz, *Ewolucja współpracy organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych ludności*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2775, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXVII, s. 8.

⁴ Szerzej na ten temat: J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23-26 maja 2004, Rzeszów 2004, s. 469-490; J. Boć, J. Blicharz, *Organizacje społeczne wykonujące funkcje administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, wyd. 12 popr., s. 165-179; E. Wojciechowski, *Sektor publiczny i prywatny. Różnice i podobieństwa*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2004, Nr 214, s. 255-265.

⁵ M. Rymśa, *Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora*, [w:] M. Rymśa, P. Frączak, R. Skrzypiec et al. (red.), *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Warszawa 2007, s. 7.

gminy⁶ z podmiotami sektora pozarządowego. W przedmiotowej będą natomiast dotyczyć usług niematerialnych gminy. Celem pracy jest wskazanie obszarów tej współpracy, jej podstaw normatywnych oraz form prawnych, w których ona występuje.

2. Trzeci sektor – zakres podmiotowy

Precyzyjne określenie podmiotów wchodzących w skład trzeciego sektora napotyka trudności. Stanowiska prezentowane przez przedstawicieli nauki prawa w tym zakresie nie są jednolite. Pierwsze z nich przyjmuje wąskie rozumienie tego terminu, utożsamiając trzeci sektor z organizacjami pozarządowymi. Wskazuje, że są to „wszystkie formalnie istniejące organizacje uważane za pozarządowe w świetle obowiązującego prawa”⁷. Drugie przyjmuje z kolei, że oprócz wymienionych wcześniej podmiotów trzeci sektor tworzą także nieformalne grupy oraz organizacje. Trzecie obejmuje natomiast zakresem przedmiotowym „wszystkie przedsięwzięcia o charakterze społecznym – także te, które z racji formy prawnej są zaliczane do sektora biznesu, a więc m.in. przedsiębiorstwa (firmy) społeczne, spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych i inne podmioty określane jako tzw. organizacje gospodarki społecznej, tzn. takie, które osiągają zysk, ale nie dystrybuują go w całości, lecz rozdzielają pomiędzy członków lub przeznaczają na cele społeczne”⁸. Najbardziej rozpowszechnione jest pierwsze z prezentowanych stanowisk. Zostanie ono przyjęte w przedmiotowych rozważaniach.

Utożsamienie trzeciego sektora z organizacjami pozarządowymi wymaga dodatkowo wyjaśnienia pojęcia „organizacja pozarządowa”. Jest to pojęcie prawne, którego definicja legalna została zawarta w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁹. Stanowi on, że organizacjami pozarządowymi są:

- 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,
- 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku

⁶ Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Artykuł 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷ J. Schmidt, *Zasoby ludzkie w rozwoju organizacji pozarządowych w gospodarce rynkowej w Polsce*, Poznań 2010, s. 15, wersja el. <http://www.wbc.poznan.pl/Content/159163/PRACA%20DOKTORSKA%20Joanna%20Schmidt-zabezpieczona.pdf>, [dostęp: 05.05.2017].

⁸ *Ibidem*, s. 16.

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm., dalej: u.d.p.p.w.

– osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4¹⁰.

Ustawodawca wprowadza zatem dwa kryteria warunkujące uznanie podmiotu za organizację pozarządową. Jednym z nich jest forma organizacyjna, drugim natomiast działanie o charakterze non profit¹¹. W ocenie P. Staszczuka zastosowane przez ustawodawcę wyrażenie „organizacja pozarządowa” wpływa dodatkowo na wyznaczenie jej zakresu podmiotowego. Wyłącza z niej bowiem „osoby fizyczne, jednostki samorządu terytorialnego czy spółki osobowe”¹². Obejmuje więc wyłącznie osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

3. Trzeci sektor a administracja świadcząca

Rola tak rozumianego trzeciego sektora polega często na pośredniczeniu w relacji: organ administracji publicznej – obywatel¹³. Początkowo zakres i natężenie tej współpracy w sferze realizacji zadań publicznych postrzegano jako ograniczony¹⁴. Obecnie udział organizacji pozarządowych w realizacji zadań z zakresu administracji publicznej wzrasta.

Tendencja ta jest zauważalna w szczególności w obszarze tzw. funkcji administracji świadczącej¹⁵. Jest ona zaliczana do tzw. „trwałego kanonu funkcji” obok funkcji: policji administracyjnej, funkcji reglamentacyjnej i funkcji regulacyjnej¹⁶. W ocenie M. Stahl polega ona na „zaspokajaniu podstawowych potrzeb bytowych ludzi [...] i organizowaniu usług w dziedzinie infrastruktury komunalnej, oświaty, kultury, w sferze socjalnej”¹⁷. Szczególną pozycję w ramach realizacji tej funkcji zajmuje organizowanie i świadczenie usług.

¹⁰ Na jego mocy do wskazanej kategorii nie zalicza się: partii politycznych; związków zawodowych i organizacji pracodawców; samorządów zawodowych oraz fundacji utworzonych przez partie polityczne.

¹¹ J. Kosowski, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2012, s. 15.

¹² P. Staszczuk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, komentarz do art. 3, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587435839/233279/staszczuk-piotr-ustawa-o-dzialalnosci-pozytku-publicznego-i-o-wolontariacie-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 09.05.2017].

¹³ J. Blicharz, *Ewolucja współpracy organizacji...*, s. 8.

¹⁴ J. Blicharz, *W kwestii określenia statusu podmiotu wykonującego zadania administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2820, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXXIII, s. 8.

¹⁵ Dla jej określenia stosuje się także zamienne terminy: „zabezpieczenie warunków bytowych” i „administrację usług”, którą szczegółowo opisywał T. Kuta (np. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A, Nr 132, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1969; T. Kuta, *Administracja usług*, TERRA, Poznań 2000).

¹⁶ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 11.

¹⁷ M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] M. Stahl (red. nauk.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, wyd. 5, s. 24.

Specyfika organizowania i świadczenia usług wpływa bezpośrednio na stosowane przez administrację formy działania. Obserwuje się stopniową rezygnację z podejmowania działań władczych i zastępowanie ich działaniami niewładczymi¹⁸. Nie oznacza to jednak, że administracja działa wyłącznie w formach niewładczych, nadal może ona bowiem „wkraczać i przymuszać”¹⁹. Zmianie uległa dodatkowo pozycja obywatela względem organów administracji publicznej. „Obok tradycyjnego kształtu administracji: *władza a obywatel*, coraz większego znaczenia nabrał i coraz szerzej był stosowany kształt: *władza i obywatel*”²⁰.

W tak ukształtowanym układzie większe znaczenie zyskała współpraca sektora publicznego z sektorem pozarządowym i sektorem prywatnym. Nasilił się proces prywatyzacji zadań publicznych, a także zlecenia realizacji tych zadań organizacjom pozarządowym. I. Lipowicz, dostrzegając skalę tego zjawiska zauważa, że „osiągnięto obecnie stan, w którym po raz pierwszy mamy gminy, w których nie ma ani jednej szkoły publicznej, a także powiaty bez jednego publicznego szpitala”²¹. J. Hołda podkreśla dodatkowo zyskiwanie coraz większej roli organizacji pozarządowych w rozwoju sektora kultury²². Obszary funkcji administracji świadczącej, w których szczególną rolę odgrywa opisywana współpraca, są zatem ściśle związane ze świadczeniem usług.

4. Gminne usługi niematerialne

Usługa, mimo że jest pojęciem normatywnym²³, jest rozumiana niejednolicie. Wynika to z interdyscyplinarności usług. Stanowią one bowiem przedmiot zainteresowania przedstawicieli różnych nauk, w tym: prawa, socjologii, nauk politycznych i ekonomii²⁴. Dla potrzeb niniejszych rozważań zostanie przyjęte rozumienie usługi oznaczające „każdą

¹⁸ H.J. Wolff, O. Bachoff, R. Strober, *Verwaltungsrecht I*, wyd. 10, München 1994, s. 44.

¹⁹ *Ibidem*, s. 44.

²⁰ T. Kuta, *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 19, „Prawo” t. XII, Wrocław 1964, s. 26.

²¹ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. LXXVII, z. 3, s. 115.

²² J. Hołda, *Działalność kulturalna*, wersja el. <http://www.nck.pl/zarządzanie-kultura/294851-dzialalnosc-kulturalna>, [dostęp: 09.05.2017].

²³ Artykuł 8 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 710 ze zm.) stanowi, że odpłatnym świadczeniem usług na terytorium kraju jest każde świadczenie na rzecz osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, które nie stanowi dostawy towarów w rozumieniu art. 7, w tym również: 1) przeniesienie praw do wartości niematerialnych i prawnych, bez względu na formę, w jakiej dokonano czynności prawnej; 2) zobowiązanie do powstrzymania się od dokonania czynności lub do tolerowania czynności lub sytuacji i 3) świadczenie usług zgodnie z nakazem organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w jego imieniu lub nakazem wynikającym z mocy prawa.

²⁴ T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A, Nr 132, Wrocław 1969, s. 23.

działalność, która nie polega na przeniesieniu prawa do rozporządzania towarami jak właściciel”²⁵.

Tak rozumiana usługa podlega licznym podziałom²⁶. Klasyczny podział, uwzględniający kryterium związku usługi z substratem materialnym, wyróżnia usługi materialne i niematerialne. Gminnymi usługami niematerialnymi są m.in.: „dostarczanie wody, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, wywóz i utylizacja odpadów komunalnych, utrzymywanie czystości dróg, placów, innych miejsc publicznych, dostarczanie prądu elektrycznego, gazu, energii cieplnej, prowadzenie lokalnego transportu zbiorowego”²⁷. Niematerialnymi są z kolei m.in. usługi związane z: oświatą (szkoły, placówki oświatowe), kulturą (teatry, biblioteki, muzea), sferą socjalną (domy dziennego pobytu, domy pomocy społecznej), zdrowiem (szpitale) oraz sportem i wypoczynkiem (stadiony, boiska sportowe, parki publiczne, kryte i otwarte pływalnie)²⁸.

5. Gminne usługi niematerialne a trzeci sektor

Analiza udziału trzeciego sektora w realizacji gminnych usług niematerialnych zostanie ograniczona do płaszczyzny normatywnej. Możliwość wykonywania zadań z tego zakresu przez organizacje pozarządowe wyznaczają bowiem przepisy prawa. Stanowią one podstawę do przydania im funkcji administrowania²⁹.

Podstawową regulację w tym zakresie stanowią postanowienia u.d.d.p.w. Określa ona m.in. zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi (art. 1 ust. 1 pkt 1 u.d.p.p.w.).

Współpraca ta nie następuje jednak w dowolnych obszarach, lecz tylko w sferze zadań publicznych określonych *expressis verbis* w art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w.³⁰. Artykuł 4

²⁵ P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo prawne*, Warszawa 2005, s. 17.

²⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 101; W. Mańkiewicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, wersja 5, Kraków 2004, s. 61-65; P. Niedzielski, *Innowacje w usługach*, [w:] *Słownik innowacji – Leksykon hasel*, wersja el. http://www.pi.gov.pl/parp/chapter_96055.asp?soid=F5E584949B2E48EDB0B4827D5B1EC1B6, [dostęp: 06.05.2017]; S. Denczew, *Podstawy gospodarki komunalnej. Współczesne zagadnienia sektorów inżynierskich*, Białystok 2004, s. 19.

²⁷ M. Miemiec, *Prywatyzacja materialnych usług komunalnych w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 485.

²⁸ Wyliczenie za: *ibidem*.

²⁹ J. Blicharz, *Znaczenie zasady subsydiarności w kontekście przekazywania wykonania zadań administracji publicznej organizacjom pozarządowym*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 3017, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, t. LXXVI, s. 10, 12.

³⁰ Sfera zadań publicznych obejmuje zadania w zakresie: 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

ust. 2 u.d.p.p.w. stanowi jednak, że dookreślenie innych zadań, niewskazanych wprost w ustawie, może ponadto nastąpić w drodze rozporządzenia Rady Ministrów³¹.

Porównanie zakresu sfery zadań publicznych określonych w u.d.p.p.w. z katalogiem zadań własnych gminy³² zawartym w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³³, wykazuje zbieżność w wielu obszarach. Są nimi w szczególności: pomoc

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; ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej; 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; kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; wspierania i upowszechniania kultury fizycznej; ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; turystyki i krajoznawstwa; porządku i bezpieczeństwa publicznego; obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji; udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; ratownictwa i ochrony ludności; pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; upowszechniania i ochrony praw konsumentów; działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami; promocji i organizacji wolontariatu; pomocy Polonii i Polakom za granicą; działalności na rzecz kombatanów i osób represjonowanych; działalności na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych; promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą; działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka; przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym; rewitalizacji oraz działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1-32a.

³¹ Jak dotąd, nie zostało ono jednak wydane.

³² Artykuł 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że zadania własne obejmują w szczególności sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; 3a) działalności w zakresie telekomunikacji; 4) lokalnego transportu zbiorowego; 5) ochrony zdrowia; 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego; 8) edukacji publicznej; 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; 11) targowisk i hal targowych; 12) zieleni gminnej i zadrzewień; 13) cmentarzy gminnych; 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; 18) promocji gminy; 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.d.p.w. 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

³³ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., dalej: u.s.g.

społeczna, wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej, ochrona zdrowia, edukacja publiczna, kultura i kultura fizyczna. Są to obszary zaliczane do zadań z zakresu funkcji administracji świadczącej, polegające głównie na świadczeniu usług.

Zakres współpracy w tych obszarach wyznaczają przepisy u.d.p.p.w. Odnoszą się do niej także, najczęściej poprzez odesłanie do wskazanej ustawy, przepisy ustaw szczególnych i aktów wykonawczych do tych ustaw. Są to m.in.: ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁴, ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³⁵, ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej³⁶, ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³⁷ oraz ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej³⁸.

Obszar i zakres zaangażowania organizacji pozarządowych w sferę realizacji gminnych usług niematerialnych wiąże się ze specyfiką określonych wspólnot samorządowych i uzasadnionymi potrzebami jej członków. Analizując tę kwestię w płaszczyźnie wydatków gminnych dostrzega się istniejące zróżnicowanie gmin miejskich i wiejskich. Największy udział wydatków gmin w finansowaniu działalności organizacji pozarządowych w gminach miejskich dotyczy kolejno: pomocy społecznej, kultury fizycznej i sportu oraz ochrony zdrowia. Struktura tych wydatków jest inna w gminach wiejskich. Dominują w nich wydatki na kulturę fizyczną i sport. Przewyższają one ponad ośmiokrotnie drugi obszar finansowania, którym jest pomoc społeczna³⁹.

Wysokość ponoszonych przez gminę nakładów może przyczynić się do ustalenia istnienia i zakresu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi. Nie jest to jednak wyłączne kryterium umożliwiające poczynienie przedmiotowych ustaleń. Współpraca następuje bowiem w różnych formach, także niezwiązanych bezpośrednio z ponoszeniem nakładów finansowych. Przykładowe formy tej współpracy określa art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w. Każda z nich może bezpośrednio lub pośrednio dotyczyć obszaru gminnych usług niematerialnych. Są to:

- zlecanie realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności;
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;

³⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm., dalej: u.p.s.

³⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 697.

³⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1638, dalej: u.d.l.

³⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm., dalej: u.s.o.

³⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 862., dalej: u.d.k.

³⁹ Dane zawarte w: J. Kluczyńska, M. Guć, I. Gosk et. al., *Prawne uwarunkowania współpracy samorządów i organizacji pozarządowych*, s. 5, wersja el., <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Biblioteka/2009.13.pdf>, [dostęp: 09.05.2017].

- konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z gminnymi radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia;
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, w których skład wchodzi także przedstawiciele organizacji pozarządowych;
- zawieranie umów o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie;
- zawieranie umów partnerskich⁴⁰ oraz porozumień albo umów o partnerstwie⁴¹.

Spośród wymienionych form największe znaczenie w procesie świadczenia gminnych usług niematerialnych ma zlecenie realizacji zadań publicznych. Może ono następować na dwa sposoby, tj. poprzez powierzenie wykonywania zadań publicznych, a także poprzez wspieranie ich wykonywania. Każdy z wymienionych sposobów łączy się z udzieleniem przez właściwy organ dotacji na finansowanie realizacji tych zadań (art. 5 ust. 4 u.d.p.p.w.). Gmina zleca zatem określonej organizacji pozarządowej wykonanie gminnej usługi niematerialnej lub wspiera jej wykonywanie. Organizacje pozarządowe, które współpracują z gminami, są wyłaniane na podstawie określonej prawem procedury. Może to być otwarty konkurs ofert (art. 13 u.d.p.p.w.) lub tzw. tryb małych zleceń (art. 19a u.d.p.p.w.). Wykonanie usługi następuje na podstawie umowy zawartej między organem gminy a organizacją pozarządową⁴².

Wskazuje się⁴³, że ustawy szczególne⁴⁴ mogą określać inne formy zlecenia zadań i dodatkowe ograniczenia dotyczące dopuszczalności zlecenia wykonywania określonych rodzajów zadań. Ograniczenia te, co do zasady, nie dotyczą jednak świadczenia usług, lecz kwestii związanych z działaniami władczymi administracji, jak np. ustalanie uprawnień do świadczeń (art. 25 ust. 2 pkt 1 u.p.s.).

Odnosząc się do kwestii świadczenia gminnych usług niematerialnych przez organizacje pozarządowe, warto także zwrócić uwagę na dopuszczalność prowadzenia przez

⁴⁰ Są one określone w art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 383 ze zm.).

⁴¹ Są one określone 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 217 ze zm.).

⁴² Szerzej nt. powierzania zadań w drodze umownej: J. Blicharz, *Prawna możliwość powierzania wykonywania zadań publicznych na drodze umownej organizacjom pozarządowym*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.) *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej: w 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2770, „Prawo” 2005, nr CCXCV, s. 63-71.

⁴³ M. Guć, I. Gosk, J. Kluczyńska, *Zlecenie realizacji zadań publicznych i udostępnianie mienia komunalnego*, wersja el., <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/zlecenie-realizacji-zadan-publicznych-i-udostepnianie-mienia-komunalnego>, [dostęp: 09.05.2017].

⁴⁴ W tym m.in.: ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.), u.p.s. i u.d.k.

nie działalności kulturalnej w formach organizacyjnych określonych w u.d.k.⁴⁵. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.d.k., działalność kulturalną mogą prowadzić: osoby prawne, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Do grupy tej należą więc także organizacje pozarządowe. Te, które prowadzą taką działalność, mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na zadania objęte mecenatem państwa, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (art. 5 ust. 2 u.d.k.). Świadcząc bezpośrednio usługi niematerialne w tym obszarze, organizacje pozarządowe nie zawierają odrębnych umów z organami gminy, ale prowadzą instytucje kultury. Wykazują się w tym zakresie znaczną samodzielnością.

Organizacje pozarządowe mogą ponadto prowadzić instytucje kultury, których ustrój określają odrębne ustawy, tj.: ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach⁴⁶ i ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach⁴⁷. W obszarze gminnych usług kulturalnych rola organizacji pozarządowych nie ogranicza się jednak wyłącznie do samodzielnego prowadzenia instytucji kultury. Obok ich tworzenia, organizacje te podejmują także współpracę z utworzonymi przez gminę instytucjami kultury. Formy tej współpracy nie są jednolite⁴⁸.

Określony rodzaj stowarzyszeń, tj. stowarzyszenia zawodowe i twórcze właściwe ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję kultury wyposażono ponadto w kompetencje opiniodawcze w procedurze powołania i odwołania dyrektora instytucji kultury (art. 15 ust. 1 u.d.k.). Ich udział jest niezależny od tego, czy dyrektor jest członkiem tych stowarzyszeń⁴⁹.

Ustawodawca, uwzględniając specyfikę funkcjonowania instytucji kultury i ich szeroką współpracę ze stowarzyszeniami i innymi organizacjami, stale wzmacnia pozycję stowarzyszeń⁵⁰. Przyznając im kompetencję do wyrażania opinii w istotnej kwestii, którą jest obsada personalna organu gminnej instytucji kultury, umożliwia im ocenę celowości powołania i odwołania konkretnej osoby. Osoby, której zadaniem jest zarządzanie tą instytucją i reprezentowanie jej na zewnątrz (art. 17 u.d.k.). Wyznaczającej jednocześnie kierunki jej działania i wywierającej wpływ na jakość świadczonych przez nią

⁴⁵ Zgodnie z art. 2 u.d.k. formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 987 ze zm.

⁴⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. 642 ze zm.

⁴⁸ R. Golać, *Muzea a organizacje pozarządowe (wybrane aspekty prawne)*, „Muzealnictwo” 2015, Nr 56, s. 34-35.

⁴⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2015 r., sygn. I PK 283/14.

⁵⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. II OSK 1295/12.

usług. Decydującej ponadto o programie działania tej instytucji. To od dyrektora zależy bowiem zakres proponowanej oferty usług kulturalnych. Określa się ją, wraz z warunkami organizacyjno-finansowymi działalności instytucji kultury, w formie umowy. Odstąpienie od jej realizacji stanowi podstawę do odwołania dyrektora (art. 15 ust. 5 zd. 1 i ust. 6 pkt 4 u.d.k.).

Odnosząc się z kolei do innych jednostek, które mogą być prowadzone przez organizacje pozarządowe należy zwrócić uwagę na postanowienia art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.l. Stanowi on *expressis verbis*, że fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej, w zakresie w jakim wykonują działalność leczniczą, są podmiotami leczniczymi. Organizacje pozarządowe mogą zatem świadczyć także usługi zdrowotne. Mogą również prowadzić, po uzyskaniu zezwolenia właściwego wojewody, domy pomocy społecznej (art. 57 ust. 1 pkt 1 u.p.s.). Mogą ponadto zakładać i prowadzić szkoły i placówki określone w u.s.o. (art. 5 ust. 2 u.s.o.). W ramach tych jednostek świadczą także usługi niematerialne.

Biorąc pod uwagę zakres i różnorodność wskazanych wyżej form zaangażowania organizacji pozarządowych w świadczenie gminnych usług niematerialnych, ich rolę odgrywaną w tym obszarze można określić jako znaczną. Zaangażowanie organizacji pozarządowych w świadczenie gminnych usług niematerialnych przejawia się w różnorodnych działaniach. Dla systematyzacji można je podzielić na działania bezpośrednie i pośrednie.

Działania bezpośrednie to te, które polegają na bezpośrednim świadczeniu usług niematerialnych przez organizacje pozarządowe. Do tej grupy można zaliczyć m.in.: świadczenie usług w drodze zlecenia realizowania zadania publicznego lub wspierania jego wykonywania. Obejmuje ona także wszelkie działania podejmowane przez organizacje pozarządowe w ramach prowadzonych przez nie odrębnych jednostek organizacyjnych.

Działania pośrednie polegają natomiast na uczestniczeniu w procesie „projektowania” usług. Nie polegają na bezpośrednim ich świadczeniu. Mogą jednak wywierać wpływ na ich ostateczny kształt. Należą do nich m.in.: konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących usług niematerialnych, wzajemnie informowanie się o planowanych kierunkach działalności i dostosowywanie zakresu aktywności do istniejących potrzeb. Jest to także opiniowanie zasadności powołania na stanowisko dyrektora gminnej instytucji kultury i opiniowanie odwołania osoby z tego stanowiska. Osoby, która proponuje określoną ofertę usług kulturalnych.

6. Podsumowanie

Podsumowując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, że obserwujemy obecnie wzrost znaczenia współpracy sektora publicznego z pozostałymi sektorami w zakresie realizacji zadań publicznych. Podmioty tworzące drugi i trzeci sektor „stają się naturalnym partnerem dla podmiotów publicznych”⁵¹. Nasilenie współpracy następuje w szczególności w zakresie zadań zaliczanych do funkcji administracji świadczącej. Jej celem jest zaspokajanie podstawowych potrzeb bytowych ludności i dążenie do poprawy ich warunków życia. W ramach tej funkcji świadczone są usługi publiczne.

Usługa, ze względu na interdyscyplinarny charakter, jest pojmowana niejednolicie. W niniejszych rozważaniach przyjęto, że jest nią działalność niepolegająca „na przeniesieniu prawa do rozporządzania towarami jak właściciel”⁵². Usługi podlegają licznym podziałom. Jednym z nich jest podział na usługi materialne i niematerialne, uwzględniający kryterium związku usługi z substratem materialnym.

Wskazane ustalenia umożliwiły analizę udziału organizacji pozarządowych w obszarze świadczenia gminnych usług niematerialnych. Badanie podstaw normatywnych i obszarów, w których może zostać podjęta współpraca, doprowadziło do wniosku, że w zakresie zadań gminy największy udział organizacji pozarządowych istnieje w zakresie świadczenia usług. Dostrzeżono jednak różny stopień nasilenia tego zjawiska w zakresie świadczenia usług niematerialnych w gminach miejskich i wiejskich.

Zwrócono dodatkowo uwagę na niejednolitość form współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz istniejące ograniczenia w zakresie jej podejmowania. Przedmiotowe ograniczenia dotyczą jednak najczęściej sfery *imperium*. Świadczenie usług cechuje się natomiast rezygnacją ze stosowania form władczych na rzecz form niewładczych.

Dostrzeżono także niejednolitość udziału organizacji pozarządowych w świadczeniu gminnych usług niematerialnych. Ujęto je w dwie grupy działań, tj. działania bezpośrednie i pośrednie. Działania bezpośrednie polegają na świadczeniu usług przez te organizacje. Działania pośrednie polegają natomiast na uczestniczeniu organizacji pozarządowych w procesie „projektowania” tych usług, uregulowań prawnych właściwych w tym zakresie czy też udziale w procedurze obsadzania określonych organów jednostek świadczących usługi.

⁵¹ M. Grewiński, *Znaczenie podmiotów „trzeciego systemu” w działalności pomocy społecznej*, [w:] M. Bąkiewicz, M. Grewiński (red.), *System lokalnej pomocy społecznej. Wybrane aspekty instytucjonalne i praktyczne*, Warszawa 2010, s. 152.

⁵² P. Chmielnicki, *op. cit.*, s. 17.

