



**BIULETYN INFORMACYJNY
MAZOWIECKIEGO POROZUMIENIA
RAD SENIORÓW
1/2019**



**WSPÓŁPRACA JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO Z ORGANIZACJAMI
POZARZĄDOWYMI**

Legionowo 2019

Wstęp

Na wstępie zdefiniujemy pojęcia **samorząd terytorialny** oraz **organizacje pozarządowe**.

Samorząd terytorialny jest to organizacja społeczności lokalnej (gmina, powiat) lub regionalnej (województwo) a jednocześnie forma administracji publicznej, w której mieszkańcy tworzą z mocy prawa wspólnotę i względnie samodzielnie decydują o realizacji zadań administracyjnych, wynikających z potrzeb tej wspólnoty na danym terytorium i dozwolonych samorządowi przez ustawy, pod określonym ustawowo nadzorem administracji rządowej.



Samorząd, rozumiany jako organizacja mieszkańców, jest przymusową korporacją prawa publicznego mieszkańców danego obszaru, mających wspólne interesy i potrzeby publiczne. Ustawodawca konstytucyjny

i zwykły powierza samorządowi uprawnienie stanowienia prawa miejscowego i wykonywanie większości zadań z zakresu administracji lokalnej.

Samorząd terytorialny jest najważniejszą formą samorządności rozumianej jako przesunięcie w obrębie administracji publicznej kompetencji do załatwiania pewnej grupy spraw, tj. odebranie ich scentralizowanej administracji rządowej i powierzenie ich do samodzielnego rozwiązywania tej grupie społecznej, której te sprawy dotyczą. Tak znaczącej roli nie odgrywają już samorząd zawodowy, akademicki, studencki, gospodarczy.



Samorząd terytorialny posiada następujące cechy:

- powstaje tylko z mocy prawa krajowego i działa w granicach przez prawo określonych,
- członkami wspólnoty samorządowej z mocy prawa są wszyscy mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego,
- posiada własną demokratyczną organizację ustaloną przez ustawę i własny statut,

- powołana do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej w formach właściwych dla tej administracji,
- corocznie uchwała własny budżet, niebędący częścią budżetu państwa, ani budżetu innej jednostki samorządu terytorialnego,
- jest podmiotem zarówno prawa publicznego (dysponując kompetencjami administracyjnoprawnymi), jak i podmiotem prawa prywatnego (osobą prawa cywilnego, mającą zdolność sądową),
- swe decyzje podejmuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,
- jej względną samodzielność ogranicza zdecentralizowany nadzór organów państwowych o charakterze weryfikacyjnym, z reguły ograniczony do kryterium legalności,
- kontrolowana i chroniona przez niezawisłe sądy administracyjne i sądy powszechne.

W Polsce samorząd terytorialny (gminny) został przywrócony w 1990 r. 1 stycznia 1999 wprowadzono trójstopniowy podział terytorialny i trzy szczeble samorządu: gminny, powiatowy, wojewódzki. Obecnie w Polsce jest 16 województw, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu oraz 2478 gmin.

Organizacja pozarządowa, jest to tzw. trzeci sektor obok sektora publicznego (władz, administracji publicznej) i rynkowego (przedsiębiorców). Organizacje pozarządowe – w odróżnieniu od organów publicznych a podobnie jak przedsiębiorcy – są prywatne i powstają z inicjatywy ich założycieli (prywatnych osób), ale – w odróżnieniu od przedsiębiorstw a podobnie, jak władze publiczne – działają w interesie publicznym, a nie prywatnym i założenia nie działają w celu osiągnięcia zysku.



W prawie międzynarodowym, w odróżnieniu od organizacji międzyrządowych, organizacje pozarządowe grupują nie państwa, lecz osoby fizyczne lub prawne, i z reguły z różnych krajów (najczęściej przyjmuje się, że minimum z trzech). Działają w oparciu o prawo krajowe, a powstają w wyniku nie umowy międzynarodowej, ale umowy cywilnoprawnej.

1. Wzajemne relacje

Samorząd terytorialny szczebli podstawowych – gminny i powiatowy, jest najbliższym partnerem organizacji pozarządowych nie tylko poprzez działanie w społeczności lokalnej, ale przede wszystkim wspólnotę celów, jakimi jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców. W kompetencji samorządu leży planowanie strategiczne rozwoju gminy i powiatu, realizacja zadań własnych i zleconych, wydawanie lokalnych aktów prawnych oraz finansowanie zadań publicznych służących całej wspólnotcie. Samorząd posiada środki, zarówno finansowe, jak i osobowe do realizacji tych zadań.

Podobne cele, ale w znacznie ograniczonym zakresie, realizują też **organizacje pozarządowe**. Stąd, samorząd jest najbliższym partnerem tych organizacji. Łączy ich wspólne dobro obywateli, które stanowi fundament

współpracy, oparty na zapisach **Konstytucji**, mówiących, iż podstawą funkcjonowania państwa jest **dialog społeczny**, czyli współuczestnictwo obywateli w decyzjach podejmowanych przez władze publiczne w imię dobra wspólnego oraz **zasada pomocniczości**, czyli umożliwianie obywatelom realizowanie własnych działań dotyczących realizacji planów służących lokalnej społeczności. Chodzi o to, aby obywatele mogli brać swoje sprawy w swoje ręce, aby mogli być partnerami dla władz publicznych. Konstytucja gwarantuje im również prawo do zrzeszania się i tworzenia własnych organizacji, reprezentujących ich interesy.

Wzajemne relacje pomiędzy samorządami terytorialnymi a organizacjami pozarządowymi reguluje odpowiednia ustawa, która mówi, że wszystkie organy administracji publicznej, mają **obowiązek** współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie zadań pożytku publicznego, które ten akt prawny wymienia. Ustawa nie przesądza jednak, jak ten obowiązek ma być realizowany, pozostawiając w tym zakresie wybór samorządom. Wymienia jedynie przykłady możliwych form współpracy, o których będzie mowa poniżej.

2. Akty prawne

Kwestie współpracy organów jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi reguluje **Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**. Określa ona: zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe

i korzystania z tej działalności przez organy administracji publicznej w celu wykonywania zadań publicznych, uzyskiwania przez organizacje pozarządowe statusu organizacji pożytku publicznego oraz funkcjonowania organizacji pożytku publicznego i sprawowania nadzoru nad prowadzeniem działalności pożytku publicznego. Ustawa nakłada także na samorządy lokalne obowiązek

uchwalania **rocznych programów współpracy** z organizacjami pozarządowymi, w których powinny być określone formy współpracy stosowane przez daną jednostkę. Program współpracy jest podstawą określającą zakres, ramy i formy współpracy samorządu i organizacji pozarządowych, a także środki publiczne na tę współpracę przeznaczone.

O zasadach współpracy samorządów i organizacji pozarządowych mówią też:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym;
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym;
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku, Prawo zamówień publicznych;
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2011 roku, w sprawie rocznego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego. (Dz.U. z 2011 r., Nr 80, poz. 434).



Współpraca obu podmiotów obejmuje stosunkowo szeroki zakres działań, w tym m.in.:

- pomoc społeczną;
- działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych;

- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu;
- działalność charytatywną;
- naukę, szkolnictwo wyższe, oświatę i wychowanie;



Współpracę między tymi podmiotami prowadzi się z zachowaniem następujących zasad:

- pomocniczości i suwerenności stron
- partnerstwa
- efektywności
- uczciwej konkurencji i jawności
- legalności

Zasady te mówią, iż organy samorządowe wspierają i traktują organizacje samorządowe, jako równoprawnych partnerów, respektując ich prawo do odrębności i suwerenności. Do tego, pomagają w rozwiązywaniu i realizacji zadań publicznych, oczekując z ich strony aktywnego uczestnictwa w realizacji tych zadań. Samorządy dokonują wyboru najbardziej efektywnych sposobów realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe i jednocześnie oczekują od organizacji sporządzania ofert,

zgodnie z wymaganiami przedstawionymi w specyfikacji zadania, rzetelnej realizacji powierzonych zadań oraz wywiązywania się z obowiązków rozliczenia finansowego i sprawozdawczości.

Jednocześnie przy realizacji zadań organy samorządowe, jak i organizacje pozarządowe zobligowane są do przestrzegania obowiązującego prawa, w tym prawa do informacji, jednakowych kryteriów ocen, jasnych procedur postępowania i kryteriów podejmowania decyzji.



3. Formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

Formy współpracy międzysektorowej można podzielić na **finansowe** i **niefinansowe**.

Do form **finansowych** zalicza się:

- a. zlecenie realizacji zadań publicznych;
- b. umowy partnerskie;
- c. partnerstwo publiczno-prywatne;
- d. inicjatywy lokalne.

Do form **niefinansowych** zalicza się:

- a. informowanie
- b. konsultowanie i tworzenie wspólnych zespołów dyskusyjnych i doradczych
- c. przekazywanie na preferencyjnych warunkach prawa użytkowania wieczystego nieruchomości oraz użyczenie lub wynajmowanie na preferencyjnych zasadach nieruchomości,
- d. tworzenie centrów wsparcia dla organizacji pozarządowych,
- e. udostępnianie materiałów i sprzętów, urządzeń na potrzeby organizacji,
- f. pomoc organizacjom pozarządowym w publikowaniu informacji w prasie lokalnej i Internecie,

Finansowe formy współpracy

a. zlecenie zadań publicznych

Otóż, to nic innego, jak powierzanie organizacjom pozarządowym wykonywania zadań publicznych wraz z finansowaniem całości kosztów wykonania. Albo wspieranie wykonywania zadań publicznych w przypadkach, gdy organizacja z własnej inicjatywy podejmuje działania, które samorząd uznaje za potrzebne. W tym wypadku część kosztów realizacji zadania organizacja pokrywa we własnym zakresie.

Zarówno powierzanie, jak i wspieranie odbywa się zwykle po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Szczegółowe zasady przeprowadzania konkursu określa wspomniana wcześniej **Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.**



Istnieje jednak możliwość uproszczonego zlecenia wykonania zadania publicznego – o charakterze lokalnym lub regionalnym - na wniosek organizacji pozarządowej z pominięciem otwartego konkursu ofert przy zachowaniu pewnych warunków:

- łączna kwota środków finansowych przekazana tej samej organizacji pozarządowej nie może być wyższa niż 20 tys. złotych;

- łączna kwota środków finansowych przekazanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego m.in. dla organizacji pozarządowych nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań zleconych przez organizacje pozarządowe i inne organizacje wymienione w **Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.**

- realizacja zadania publicznego musi nastąpić w okresie nie dłuższym niż 90 dni.

b. umowy partnerskie

Szczególnym rodzajem umowy o współpracy jest umowa partnerska, czyli

umowa zawarta pomiędzy organizacją a administracją publiczną. Jednostkami podlegającymi administracji z reguły na potrzeby realizacji jakiegoś projektu, programu.



c. partnerstwo publiczno- prywatne

Partnerstwo publiczno- prywatne polega na współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami prywatnymi, do których zalicza się m.in. organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą. Celem partnerstwa jest realizacja zadania publicznego. W tym przypadku zarówno podmiot reprezentujący sektor publiczny jak i podmiot prywatny osiągają pewne korzyści. Głównym celem partnerstwa jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować. Korzyścią dla interesu publicznego jest oszczędność w wydatkach i podniesienie standardu świadczonych usług. Tryb zawierania umów partnerskich PPP reguluje **Ustawa o partnerstwie publiczno- prywatnym.**

d. inicjatywy lokalne

Grupy obywateli lub lokalna organizacja pozarządowa w gminie lub powiecie mogą wystąpić z wnioskiem do organu wykonawczego jednostki samorządu

terytorialnego, gdy uznają, że w danej miejscowości konieczna jest realizacja określonej inwestycji. Mogą to być takie zadania, jak budowa i remont dróg, budowa kanalizacji i wodociągów, oświetlenia czy budynków socjalnych. Do tego zadania te mogą dotyczyć działalności charytatywnej, podtrzymywania tradycji kulturowej, ludowej i narodowej, działalności na rzecz mniejszości etnicznych i narodowych, ochrony dóbr i dziedzictwa narodowego, edukacji i oświaty oraz działalności na rzecz rozwoju turystyki i kultury fizycznej, ochrony przyrody czy utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Mieszkańcy mogą wspierać realizację konkretnego przedsięwzięcia poprzez świadczenia pieniężne lub rzeczowe. Świadczeniem pieniężnym mogą być wpłaty na rachunek gminy, które będą przeznaczone na realizację danego przedsięwzięcia. Świadczeniem rzeczowym natomiast, praca społeczna przy realizacji inwestycji, dokumentacja budowlana lub np. nagrody rzeczowe dla uczestników konkursów gminnych.

Należy zaznaczyć, iż przy realizacji inicjatywy lokalnej samorząd nie przekazuje wnioskującym mieszkańcom lub organizacjom dotacji pieniężnych. Wspiera ich rzeczowo lub organizacyjnie. Środki pieniężne samorząd wydaje bezpośrednio przez organ wykonawczy, zgodnie z **prawem zamówień publicznych**. Jednak jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pożyczek, gwarancji i poręczeń na realizację zadania publicznego wedle zapisów **Ustawy o finansach publicznych** oraz **Ustawy o samorządzie gminnym**.

Pozafinansowe formy współpracy

a. **Informowanie**, to nic innego jak dialog między administracją i organizacjami, którego celem jest poprawa efektywności współpracy międzysektorowej. Informowanie to obieg informacji w obie strony. Przedmiotem wzajemnego informowania mogą być kwestie związane

z podejmowaniem uchwał i decyzji władz administracyjnych, ogłaszaniem konkursów/ wyników konkursów, aktualnymi szkoleniami i spotkaniami, itp. Informacje mogą być przekazywane poprzez osobiste spotkania przedstawicieli administracji i organizacji, Biuletyny Informacji Publicznej, biuletyn gminny, lokalną prasę, stronę internetową, skrzynka mailową, czy tablice ogłoszeń.



b. **Konsultowanie.** Administracja publiczna jest zobowiązana konsultować z organizacjami pozarządowymi wszystkie te akty prawne, których zakres dotyczy sfery działalności statutowej tych organizacji. Konsultacje obejmują: zapoznanie z projektem regulacji, zbieranie opinii i gotowość ich uwzględniania (lub informowania, dlaczego opinie nie zostały uwzględnione). Obowiązek konsultacji dot. także programu współpracy. Jednym ze sposobów na bardziej usystematyzowaną, zinstytucjonalizowaną formę współpracy jest tworzenie zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, składających się z przedstawicieli samorządu i organizacji pozarządowych. Przykłady zespołów: rada działalności pożytku publicznego, komisje konkursowe do opiniowania ofert w konkursach otwartych. Wspólne zespoły doradcze i inicjatywne, składające się np. z przedstawicieli sektora pozarządowego i administracji publicznej stanowią bardziej usystematyzowany i zinstytucjonalizowany sposób

współpracy międzysektorowej. Formy współpracy mogą przybrać postać gminnych/ powiatowych itp. Rad (pożytku publicznego, zdrowia, seniorów, do spraw osób niepełnosprawnych itp.), grup roboczych, zespołów branżowych, rad konsultacyjnych czy zespołów ekspercko- merytorycznych.



Szczególnym rodzajem takiego zespołu jest rada działalności pożytku publicznego. Rady pożytku publicznego mogą być ustanowione na każdym szczeblu samorządu terytorialnego (województwo, powiat, gmina) na wniosek organizacji pozarządowych (oraz podmiotów wskazanych w **Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**).

c. **Organizacjom pozarządowym przysługuje prawo inicjowania** tych procesów i uczestnictwa w nich na równych zasadach z innymi partnerami współpracy. Celem konsultacji jest podejmowanie lepszych, bardziej przemyślanych decyzji i wypracowanie bardziej satysfakcjonujących rozwiązań. Metody oraz sposoby prowadzenia konsultacji to m.in.: wnoszenie uwag drogą pisemną i elektroniczną, badania opinii publicznej (sondaże i ankiety), warsztaty i spotkania dyskusyjne, konsultacje odbywają się według określonych procedur i prowadzone są drogą telefoniczną, poprzez konferencje i inne spotkania oraz fora internetowe i prasowe.

d. **Administracja samorządowa może przekazać w użytkowanie lub użyczenie** nieruchomości na realizację celów statutowych przez organizację pozarządowe. Przykładem może być przekazywanie budynków i pomieszczeń na działalność Uniwersytetów Trzeciego Wieku, wolontariatu czy klubów seniora.

e. **Samorzady mogą tworzyć centra wsparcia i konsultacji** dla organizacji pozarządowych, w których urzędnicy specjaliści udzielają porad, pomagają w prowadzeniu dokumentacji czy opracowaniu planów zamierzeń, dokumentów dotyczących uzyskania wsparcia finansowego oraz wspólnej realizacji przedsięwzięć.

f. **Administracja samorządowa zobligowana jest do udzielania pomocy** organizacjom pozarządowym, szczególnie w pierwszych etapach ich działalności, nie tylko w postaci porad merytorycznych, ale i w postaci dostępu do sprzętu typu, faxy, telefony, drukarki, kserokopiarki czy sprzęt komputerowy, jak również wstępnego wyposażenia w materiały eksploatacyjne.

g. **Samorzady gminne i powiatowe mogą pomagać organizacjom pozarządowym w publikowaniu materiałów** o ich działalności w lokalnej prasie, ale też i **finansować wydawnictwa organizacji**. Dobrym przykładem może być tu Miasto i Gmina Legionowo, gdzie samorząd finansuje wydawanie comiesięcznego dodatku do miejscowej gazety pt. „**Głos Seniora**” oraz kwartalnika pt. „**Legionowski Informator Senioralny**”. Do tego liczne artykuły zamieszczane są w wydawanych przez gminę i powiat gazetkach „**Puls Miasta**” oraz „**Kurier**”.



Aby współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi układała się poprawnie, konieczne jest uchwalenie przez Radę gminy oraz powiatu **Rocznego Programu Współpracy**.

Program taki powinien być efektem współpracy dwóch podmiotów: właściwej jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacji działających na jej obszarze. Program współpracy dotyczyć powinien różnorodnych form współpracy, a nie jedynie zlecania zadań. Program powinien być uchwalony do dnia 30 listopada roku poprzedzającego jego rozpoczęcie. Nie później niż do dnia 30 kwietnia każdego roku. Program publikuje się w Biuletynie Informacji Publicznej. Publikuje się także **Sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni**



Przy omawianiu zagadnień właściwej współpracy koniecznym wydaje się wspomnieć o zagadnieniach propagowania swoich interesów zarówno przez administrację samorządową, jak i organizacje pozarządowe. Propagowanie, orędownictwo i rzecznictwo danych kwestii na wąskich forach publicznych, prywatnych i kularowych, to nic innego jak **lobbying**, czyli wywieranie nacisku, prezentowanie argumentów w celu nakłonienia politycznych decydentów do sprzyjaniu interesom i stanowisku danej grupy. **Lobbying** w strukturach demokratycznych sprzyja jawnemu prezentowaniu stanowisk różnych grup interesów umożliwiając osiągnięcie równowagi informacyjnej. **Lobbying** to także publikowanie przez specjalistów z danej dziedziny artykułów wspierających ideę lub definiujących problem wraz z propozycją działań zmierzających do wprowadzenia korzystnych uregulowań prawnych. Skuteczny lobbying jest nierealny bez odpowiednio pogłębionej wiedzy na temat zagadnienia, które ma być przedmiotem działań. Ich analiza pozwala na sporządzenie odpowiedniej syntezy, opracowanie strategii i strategicznego planu działania. Podstawowymi jego elementami są; lista priorytetów, wykaz momentów kluczowych, precyzyjny harmonogram działań uwzględniający

różne warianty rozwoju sytuacji, zmian w otoczeniu oraz określenie celów pośrednich z dokładną identyfikacją i charakterystyką decydentów, adresatów podejmowanych działań.



Jak z wyżej wymienionych przepisów i zasad wynika **Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie** nakłada na jednostki samorządu publicznego obowiązek współpracy i wspierania organizacji pozarządowych. Jednak współpraca ta nie zawsze układa się poprawnie. Wynika to z często z niewiedzy i braku wzajemnego zaufania, jak też z obaw co do możliwości skutecznej pracy i współpracy, zwłaszcza ze strony organizacji pozarządowych, które często tworzone są spontanicznie, bez koniecznego przygotowania i rozeznania potrzeb lokalnej społeczności. Z drugiej strony samorządy mają obawy, że organizacje takie zabiorą część przypisanych im kompetencji, albo, że będą miały zbyt wysokie oczekiwania co do możliwej pomocy ze strony samorządu.

Aby ta współpraca układała się dobrze należy pamiętać o kilku zasadach, mianowicie, że:

- organizacja pozarządowa nie jest petentem a partnerem;

- władze samorządowe mają te organizacje wspierać a nie je wyřęcać i finansować;

- współpracując z organizacjami władze powinny mieć na uwadze przede wszystkim angażowanie ich w rozwiązywanie lokalnych problemów i zaspokajanie potrzeb mieszkańców;

- władze samorządowe powinny dbać o edukację osób zaangażowanych w dialog z organizacjami oraz powoływać w miarę możliwości, pełnomocników ds. organizacji pozarządowych.

Opracowanie:

dr Roman Biskupski

mgr Andrzej Karski

**Zadanie dofinansowane ze środków budżetu Województwa
Mazowieckiego.**



05-120 Legionowo

Ul. J. Piłsudskiego 3

e-mail – mazowieckieprs@wp.pl

tel. 22/774-50-80