

## Wstęp

Działalność organizacji społecznych w Polsce ma bogatą tradycję. Państwo, niemal od początków swojego istnienia, sprzyjało różnym formom działalności, za których pośrednictwem różne instytucje, szczególnie kościelne, wspierały je w realizacji zadań publicznych. Wraz z zakończeniem II wojny światowej rola organizacji pozarządowych była jednak systematycznie ograniczana. Okres socjalizmu w Polsce stanowił pewnego rodzaju odejście od idei społeczeństwa obywatelskiego za sprawą dyskredytacji sformalizowanych struktur społecznego zaangażowania. Postępująca w związku z tym procesem etatyzacja życia społecznego doprowadziła w konsekwencji do coraz bardziej monokulturowej organizacji przestrzeni publicznej, w której obywatel, jako członek społeczeństwa, nie czuł się odpowiedzialny za zaspokajanie potrzeb swoich i swojego środowiska. Skutkiem tego stało się upowszechnienie postaw roszczeniowych w wielu obszarach życia społecznego i gospodarczego oraz odejście od powszechnej świadomości obywatelskiej.

Dopiero początek lat 90. przyniósł szansę na stworzenie bardziej sprzyjających warunków dla działania wolnych i oddolnych ruchów społecznych oraz inicjatyw obywatelskich. Współczesnemu renesansowi idei społeczeństwa obywatelskiego towarzyszyły dramatyczne okoliczności xx-wiecznych totalitaryzmów, w których silne i scentralizowane państwo dążyło skutecznie do monopolizacji i totalnej kontroli przestrzeni politycznej, społecznej, ekonomicznej i kulturowej, eliminując z niej niejako samego obywatela jako świadomą jednostkę. Z perspektywy tych doświadczeń przeciwstawienie się państwu można uznać za początkową fazę transformacji ustrojowej w krajach środkowoeuropejskich, w tym też w Polsce.

Transformacja ustrojowa rozpoczęta w 1989 roku objęła wszystkie obszary funkcjonowania państwa i społeczeństwa, również kwestie związane z tworzeniem i aktywnością organizacji pozarządowych.

Uzgodniona przy Okrągłym Stole koncepcja zakładała, że rolą państwa demokratycznego będzie m.in. stworzenie przestrzeni dla niezależnych inicjatyw obywatelskich. Konieczność standaryzacji zasad i form współpracy międzysektorowej stała się więc kolejnym etapem ewolucji polityki państwa wobec podmiotów trzeciego sektora. Początkowa polaryzacja na linii państwo–społeczeństwo w warunkach demokratycznego państwa prawa straciła pierwotne konstruktywne znaczenie, a co za tym idzie, przerodziła się w żmudny, ale jednocześnie dynamiczny proces budowania już nie tylko fundamentów, ale również poszerzania i pogłębiania obszarów współpracy. W takich warunkach szybki rozwój trzeciego sektora zdeterminował konieczność uporządkowania kwestii formalnoprawnych związanych z jego działalnością, co też ustawodawca uczynił w 2003 roku, uchwalając ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Stała się ona fundamentem dalszych – nie tylko legislacyjnych – prac dotyczących poszukiwania najlepszych i efektywniejszych sposobów wzmacniania relacji pomiędzy administracją publiczną a podmiotami pozarządowymi.

Wydaje się jednak, że optymizm towarzyszący Polakom przy pierwszej fali demokratyzacji po roku 1989 zdecydowanie osłabł, co też widoczne jest, gdy analizujemy dane statystyczne na temat udziału i aktywności obywateli w organizacjach trzeciego sektora. W społeczeństwie widoczną była skłonność, by raczej łączyć się przeciwko czemuś lub komuś, a nie w imię czegoś. Z czasem pojawiło się więc zwątpienie w demokratyczne instytucje i wzory partycypacji społecznej, skutkujące obojętnością i widocznym brakiem zaangażowania na rzecz dobra wspólnego. Podobnego kryzysu doświadczamy w związku z funkcjonowaniem podstawowych mechanizmów demokracji przedstawicielskiej, które w warunkach postępującego zróżnicowania społecznego okazują się już niewystarczające i nieadekwatne. Wybory – niestety – w bardziej symboliczny niż rzeczowy sposób przekazują władzę w ręce obywateli, a oni sami, bardziej niż kiedykolwiek, czują iluzoryczność swojego wpływu na podejmowane w przestrzeni publicznej decyzje. Dlatego też tak ważne jest wzmacnianie mechanizmów oddolnych oraz angażowanie obywateli i ich organizacji w procesy decyzyjne – na różnych ich etapach, w różnych warunkach i z zastosowaniem zdywersyfikowanych metod i formuł.

Rzeczywisty udział czynnika społecznego we współdecydowaniu o sprawach publicznych stanowi istotny element konstrukcyjny demokratycznego państwa prawnego. Owo współdecydowanie w ostatnich latach nabrało szczególnego znaczenia i nie sposób już dziś analizować procesów decyzyjnych (na każdym szczeblu) w oderwaniu od wieloaspektowej koncepcji *governance*, rozumianej m.in. jako współzrządzenie czy też zarządzanie wielopasmowe (wielopoziomowe). O efektywności podejmowanych interwencji publicznych wielokrotnie przesądza fakt włączania odpowiednich interesariuszy w procesy wypracowywania i podejmowania decyzji. Jednocześnie współpraca międzysektorowa – jakkolwiek istotna i ceniona przez wszystkich partnerów publicznych i społecznych – stanowi dziś jedno z coraz bardziej skomplikowanych zadań stojących przed współczesną demokracją przedstawicielską. Jest też zarazem niezbędnym warunkiem nowoczesnego i skutecznego zarządzania zalecanego przez instytucje międzynarodowe i stopniowo utrwalanego w normach kulturowych, wzorcach proceduralnych oraz praktycznych działaniach – konkretnych i lokalnie zakorzenionych.

Kluczowym składnikiem lokalnego zakorzeniania norm i wzorców postępowania w warunkach współpracy międzysektorowej jest instytucja samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny stanowi bowiem jeden z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawnego. Doniosłą rolę przypisują mu zarówno Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego uchwalona podczas 27. Światowego Kongresu Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w 1985 roku, jak i Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) pochodząca z tego samego roku. Oba dokumenty definiują go podobnie, podkreślając jego najważniejsze cechy konstytutywne. W art. 3 ust. 1 EKSL<sup>1</sup> wskazuje się następującą, jak mogłoby się wydawać, bardziej wyczerpującą definicję i stąd wartość przytoczenia: „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”.

---

<sup>1</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607 ze sprostowaniem.

Regulacje europejskie postulują domniemanie kompetencji wspólnot lokalnych we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących. Wskazuje na to wyraźnie art. 4 ust. 2 EKSL: „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”. Domniemanie kompetencji ściśle łączy się z zasadą subsydiarności (pomocniczości), mocno związaną z ideą decentralizacji władzy publicznej i stanowiącą jej fundament, której najpełniejszym – choć nie jedynym – wyrazem jest właśnie samorząd terytorialny. Karta odnosi się do tej zasady, wskazując, iż „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności” (art. 4 ust. 3 EKSL).

Skonstruowany na podstawie wskazanych doniosłych idei samorząd trwale wrósł w pejzaż polityczny nie tylko państw europejskich, ale stał się też podstawową instytucją systemu polityczno-prawnego większości krajów świata. Oczywiście samorząd to pojęcie ruchome, ewoluujące i przybierające różne kształty w odmiennych kontekstach społeczno-ustrojowych. Ponad wszelkimi różnicami geograficznymi, historycznymi, kulturowymi, gospodarczymi czy politycznymi ukształtował się jednak w Europie zespół fundamentalnych cech składających się na istotę tej instytucji, a więc ich swoisty kanon, który najpełniej znajduje wyraz właśnie w EKSL.

Funkcjonujący współcześnie w Polsce model administrowania, również na szczeblu samorządowym, ma charakter konglomeratu, w skład którego wchodzi elementy, po pierwsze, zarządzania administracyjnego, po drugie, zarządzania rynkowego, zorientowanego na zasady zaczerpnięte z biznesu, a po trzecie zaś, współzrządzenia z jednostkami i ich organizacjami, tworzącymi świadome społeczeństwo obywatelskie. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego wszystkich trzech poziomów z organizacjami pozarządowymi jest więc wyrazem dążenia do stworzenia demokratycznego ładu społecznego, którego bazą ma być ściśle partnerstwo międzysektorowe. Partnerstwo to ma na celu

efektywniejsze wykonywanie zadań publicznych poprzez możliwie pełne wykorzystanie potencjału drzemiącego w mieszkańcach i tworzonych przez nich organizacjach społecznych.

Bez względu na przyjęte formuły współdecydowania współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi odbywać się ma – zgodnie z wolą ustawodawcy – na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Kanon ten, choć wydaje się wąski, jest w istocie niezwykle pojemny, a na pierwszy plan wysuwa się pomocniczość (subsydiarność). Zasada ta, wspomniana już wcześniej, znajduje podwójne umocowanie prawne – jest rekomendowana zarówno w prawie europejskim, jak i krajowym. Zgodnie z nią wszelkie zadania i decyzje powinny być podejmowane na jak najniższym szczeblu organizacyjnym. Na szczeble wyższe należy przenosić tylko te zadania, których jednostki niższe nie są w stanie samodzielnie wykonać w sposób zapewniający ich wystarczającą skuteczność i efektywność. Zasadą pomocniczości posługuje się doktryna przy rozstrzygnięciu problemu podziału władzy (zadań i kompetencji) pomiędzy państwo a inne podmioty o niepaństwowym lub, szerzej, niepublicznym charakterze. Przede wszystkim chodzi tu o różnego rodzaju podmioty społeczne, w tym organizacje pozarządowe.

Partnerstwo i współpraca to pojęcia, które należą do grupy terminów nieostrych, szczególnie na gruncie norm prawnych. W dokumentach programujących działania administracji publicznej pojawiają się mimo to bardzo często. Wraz ze wzrostem profesjonalizacji działań organizacji pozarządowych systematycznie rośnie ich rola jako partnerów w realizacji zadań publicznych, co determinuje konieczność pogłębiania i podnoszenia jakości współpracy międzysektorowej. Procesy te, z uwagi na zdecentralizowany charakter struktur administracyjnych w Polsce, charakteryzują się dużą różnorodnością. W celu ich unifikacji, która zasadniczo ma prowadzić do coraz lepszej i bardziej efektywnej kooperacji, ustawodawca wprowadza rozmaite mechanizmy, m.in. uzgodnienia, konsultacje, opiniowanie i wiele innych, stanowiących przestrzeń do dyskusji i swoistej wymiany informacji. Nie bez znaczenia jest jednak to, że ustawodawca pozostawia jednostkom samorządu terytorialnego ogromną swobodę w zakresie organizacji samego procesu i warunków

przedmiotowej współpracy. Różnorodność przyjętych przez poszczególne jednostki rozwiązań jest olbrzymia, co sprawia, że ich doświadczenia są zupełnie nieporównywalne. Mimo że wszystkie gminy, powiaty i województwa mają w Polsce zasadniczo te same zadania, kompetencje i narzędzia ich realizacji, to w jednych współpraca z podmiotami pozarządowymi układa się lepiej, a w innych gorzej.

Autorzy niniejszej publikacji stawiają sobie za cel rozpoznanie i scharakteryzowanie polskich warunków współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. W głównym nurcie rozważań znajdują się więc prawne, politologiczne, ekonomiczne i socjologiczne aspekty współpracy międzysektorowej. Zastosowanie multidyscyplinarnego podejścia pozwala na diagnozę najważniejszych cech, a także barier przedmiotowej współpracy. Ułatwia również zaproponowanie konkretnych rozwiązań i rekomendacji, mających na celu podniesienie jakości funkcjonowania tej konkretnej relacji międzysektorowej. Rozważania są prowadzone w duchu podstaw metodologicznych zaproponowanych na gruncie europejskim przez nową naukę prawa administracyjnego. Koncentrują się one więc nie tyle na procedurach, ile na procesach decyzyjnych i działaniach. Podejście to jest odpowiednio uzupełnione o metody właściwe dla innych nauk, w tym nauki o zarządzaniu, nauk prawnych, a także – szczególnie – nauki o polityce i administracji z uwzględnieniem podejścia odpowiadającego badaniom nad politykami publicznymi. Wydaje się, że biorąc pod uwagę temat opracowania, badanie problemu z różnych perspektyw badawczych jest ze wszech miar uzasadnione, choć Autorzy mają świadomość, że w tym konkretnym przypadku – głównie za sprawą ogromnego zakresu tematycznego, którego dotyczy opracowanie – spojrzenie z perspektywy poszczególnych dyscyplin naukowych nie zawsze zostało sprawiedliwie zbilansowane.

Realizacja wskazanego celu badawczego wymagała użycia zdywersyfikowanych technik, jak również odpowiednich narzędzi. Interdyscyplinarne scharakteryzowanie współpracy międzysektorowej nie byłoby możliwe bez połączenia podejścia badawczego ilościowego i jakościowego również w interdyscyplinarnym wymiarze. Autorzy zdecydowali się w związku z tym na wykorzystanie w tekście opinii wyrażonych zarówno

swobodnie oraz anonimowo, jak i w sposób bardziej sformalizowany – przez przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz urzędników. Ich tematem były dobre i złe praktyki współpracy międzysektorowej. Skorzystano również z analizy dokumentów, aktów prawnych, raportów, procedur i projektów. Oparto się też na wynikach sondażu online (kwestionariusz internetowy) skierowanego do osób skupionych wokół ogólnopolskiego Forum Praktyków Partycypacji, w tym działaczy organizacji pozarządowych i pracowników samorządowych oraz przedstawicieli środowiska akademickiego. Posłużono się także pogłębionym wywiadem jakościowym. Dodatkowo przeanalizowano zawartość wybranych stron internetowych prowadzonych przez samorządy, posiłkowano się danymi statystycznymi udostępnianymi przez Główny Urząd Statystyczny oraz instytuty badawcze, m.in. CBOS, a także inne instytucje publiczne, społeczne i rynkowe. W dużej mierze oparto się na literaturze przedmiotu, doktrynie i orzecznictwie. To ostatnie należy uznać za niezwykle inspirowane, jako że sądy poprzez swoją dogłębną analizę prawa i wiążącą się z tym wykładnię konkretnych przepisów odgrywają w nauce nie tylko rolę wyjaśniającą, ale również systematyzującą i porządkującą.

Analiza zawarta w monografii podzielona jest na cztery części. Całość otwiera wprowadzenie, w którym scharakteryzowano kontekst historyczny ustanowienia w Polsce przepisów regulujących działalność organizacji pozarządowych i ich relacji z władzą publiczną. W pierwszej części omówiono – niezwykle istotne – tło rozważań. Zdefiniowano społeczeństwo obywatelskie, sięgając do jego genezy i historyczno-filozoficznych korzeni, a także przytaczając teorie i poglądy współczesnych teoretyków dotyczące tego terminu. W całości rozważań uwzględniono jego lokalny i partycypacyjny charakter. Odniesiono się także do pojęcia kapitału społecznego jako zasobu, którego poziom w danym społeczeństwie istotnie wpływa na jakość tworzenia i funkcjonowania organizacji społecznych. Omówiono ponadto pojęcie polityki publicznej (*public policy*) oraz koncepcję współrządzenia (*governance*). Drugą część publikacji poświęcono instytucji samorządu terytorialnego, charakteryzując jego poszczególne szczeble i ich rolę w strukturze zdecentralizowanej administracji publicznej. Skupiono się na dwóch zasadniczych elementach: zadaniach i organach jednostek. Odniesiono się przy tym także do

dwóch fundamentalnych zasad stanowiących o istocie samorządności: subsydiarności i decentralizacji. W trzeciej części wyłożono zagadnienia prawno-administracyjne związane z działalnością organizacji pozarządowych. W polskiej literaturze przedmiotu bowiem empiryczna analiza konkretnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego skupia się właśnie na problematyce tych jednostek. Charakteryzując je, uwzględniono szeroki kontekst ich formalnoprawnego funkcjonowania i realnego działania. Zaprezentowano instytucję fundacji i stowarzyszenia, a także wyjaśniono, czym jest status organizacji pożytku publicznego. W czwartej części monografii skupiono się na idei, celach i podstawach prawnych współpracy międzysektorowej. Przywołane zostały najważniejsze akty prawne i regulacje, na podstawie których prowadzona jest współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami trzeciego sektora. Wskazano możliwe formy tej współpracy oraz dobre praktyki – przykłady rozwiązań innowacyjnych i efektywnych, stosowanych w wybranych samorządach, które mogą mieć potencjał aplikacyjny dla innych jednostek. Warto w tym miejscu podkreślić, że w pracy nie zawarto przykładów praktyk negatywnych, które niestety można także zaobserwować w relacjach samorząd terytorialny–trzeci sektor. Poruszana tematyka jest jednak na tyle obszerna, że Autorzy zdecydowali się pominąć złe praktyki głównie dlatego, że są one przedmiotem odrębnych opracowań. Ostatnia część rozdziału czwartego zawiera jednak opis największych barier hamujących współpracę międzysektorową, na które napotykają zarówno samorządowcy, jak i działacze społeczni. Całość zamyka zakończenie. W tym miejscu, na podstawie danych statystycznych, scharakteryzowana została też pokrótce aktywność społeczna Polaków. Trzon tej części monografii stanowią jednak rekomendacje przygotowane zgodnie ze zdiagnozowanymi wcześniej barierami współpracy. Propozycje te, zdaniem Autorów, mogą wpłynąć na poprawę jakości kooperacji pomiędzy samorządami a organizacjami trzeciego sektora. Na końcu opracowania umieszczono bibliografię.