1. **Podstawy prawne kształtowania prawa w Polsce przez organizacje pozarządowe**

Dla organizacji pozarządowych działających w Polsce, zostały przewidziane prawne mechanizmy, gwarantujące im udział w kształtowaniu prawa. Podstawowym aktem prawnym, który przyznaje NGO-som pewne instrumenty do partycypowania w procesie stanowienia przepisów na poziomie krajowym jest **Konstytucja RP**[[1]](#footnote-2). Jej **art. 4**, będący gwarantem udziału obywateli i organizacji pozarządowych w szeroko pojętych działaniach legislacyjnych brzmi: „1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. 2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Ponadto, z punktu widzenia NGO-sów istotny jest **art. 63**: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (…)”, który zapewnia organizacjom pozarządowym prawo do składania petycji, wniosków i skarg – a więc przewiduje dla nich określone mechanizmy monitorujące. Dopełnienie art. 63 Konstytucji stanowi **ustawa o petycjach**[[2]](#footnote-3), konkretyzująca m. in. zasady składania i rozpatrywania petycji. Dodatkowo, ważnymi regulacjami konstytucyjnymi, mającymi zastosowanie do NGO-sów są: **art. 125, stanowiący o referendach oraz art. 118, dotyczący inicjatywy ustawodawczej** (doprecyzowany przez ustawę o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli[[3]](#footnote-4)).

Szereg działań organizacji pozarządowych regulują już bezpośrednio ustawy. Ustawy: o **samorządzie gminnym[[4]](#footnote-5), o samorządzie powiatowym[[5]](#footnote-6), o samorządzie województwa**[[6]](#footnote-7), normują udział obywateli i organizacji pozarządowych w kształtowaniu prawa miejscowego. Główne mechanizmy, przewidziane dla NGO-sów na szczeblu lokalnym to inicjatywa uchwałodawcza (będąca odpowiednikiem krajowej inicjatywy ustawodawczej), a także konsultacje społeczne (o charakterze obligatoryjnym – przewidziane ustawowo oraz fakultatywnym – w sprawach ważnych dla miejscowych wspólnot ). Ponadto, organizacje pozarządowe mogą współdziałać z organami władzy publicznej przy organizowaniu referendów lokalnych[[7]](#footnote-8), zachęcając obywateli do udziału oraz edukując w zakresie objętej głosowaniem tematyki. Co więcej, pewne formy współpracy między NGO-sami a organami administracji publicznej przewiduje **ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**[[8]](#footnote-9). W art. 5 ust. 2, jako formy współdziałania wymienione są m. in.: wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności; konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji; konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego; tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej. Ust. 3 dodaje, iż współpraca ta odbywa się na zasadach suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Powyższe informacje wskazują, iż w Polsce istnieje szereg regulacji prawnych, dotyczących możliwości udziału organizacji pozarządowych w kształtowaniu prawa na szczeblu zarówno krajowym, jak i lokalnym. NGO-sy zostały przez polskiego ustawodawcę wyposażone w szereg mechanizmów, które mogą być wykorzystywane w procesie stanowienia, a także kontrolowania istniejącego już prawa. Instrumenty, gwarantowane konstytucyjnie oraz ustawowo stanowią dla organizacji pozarządowych narzędzia monitorowania powstających przepisów, co przyczynia się do rozwoju świadomego społeczeństwa obywatelskiego, a także wzmacnia politykę publiczną państwa.

1. **Czym są organizacje strażnicze?**

Organizacje strażnicze nie mają jednolitej definicji prawnej obowiązującej powszechnie. Najczęściej, przez pojęcie to rozumiemy **organizacje pozarządowe, których celem jest monitorowanie i kontrola działań podmiotów takich jak władze publiczne czy sektor biznesowy.** Helsińska Fundacja Praw Człowieka podobną działalność NGO-sów określiła mianem **„Watchdog”** (z języka angielskiego – „pies wartowniczy”, „pies stróżujący”).

Strażnicze organizacje pozarządowe za swój **cel statutowy uznają kontrolę czynności podejmowanych przez aparat państwowy**, do których należą m. in. wydatkowanie pieniędzy publicznych, realizacja zadań publicznych, zgodność prawna i proceduralna w działaniach państwa. Podstawowym założeniem jest także dążenie do uzyskania jak największej przejrzystości, a kontrola ma wymiar przede wszystkim jakościowy. Badaniu podlegają **procesy legislacyjne, rzetelność, uczciwość i sprawność władz, korupcja, funkcjonowanie sił przymusu (policji, służb specjalnych), prokuratorów i sądów.** Głównym obszarem kontroli jest **respektowanie praw człowieka** (np. przestrzeganie praw zatrzymanych, uczciwość postępowania sądowego) oraz **wolności obywatelskich** (np. dostęp do informacji publicznej, równość traktowania). Działania podejmowane mogą być na szczeblu ogólnokrajowym, jak i lokalnym.

Efekt kontroli organizacji strażniczych powinien koncentrować się przede wszystkim na **wykrywaniu nieprawidłowości oraz jak najszybszym ich wyeliminowaniu**. Metody działań NGO-sów opierają się na obserwacji, analizie dokumentów, wywiadach czy konsultacjach społecznych. Ponadto, organizacje wspierają działania sądów, rzeczników, współpracują także z licznymi organizacjami pozarządowymi, skupiającymi się na ochronie praw człowieka i obywatela.

Początki działalności strażniczych NGO-sów w Polsce, wiążą się z powstaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w 1989 roku z inicjatywy Komitetu Helsińskiego. Jej misją jest obrona praw człowieka, demokracji i praworządności, realizowana poprzez kontrolę prawa do sądu i rzetelnego procesu sądowego, prawa do życia i wolności od tortur, swobodę działania społeczeństwa obywatelskiego, zapewnianiu równego traktowania, a także praw osób migrujących. Ruch strażniczy w Polsce wspiera także Stowarzyszenie Sieć Obywatelska - Watchdog Polska, która edukuje w temacie działań strażniczych, uczy o prawach NGO-sów, monitoruje wybrane obszary z życia publicznego oraz sprawuje codzienną kontrolę obywatelską poprzez składanie wniosków o informację publiczną.

1. **Prowadzenie działalności strażniczej w Polsce**

Do najważniejszych funkcji działalności strażniczej w Polsce należą: **funkcja informacyjne, kreatywna, konsultacyjna, korygująca oraz edukacyjna**. Umożliwiają one (przede wszystkim na szczeblu lokalnym) zarówno prowadzenie rzetelnego monitoringu prawnego, jak i realne oddziaływanie na rzeczywistość.

* **Funkcja informacyjna** – dotyczy m. in. wzajemnego informowania się między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi, zapewnia prawidłowy przepływ informacji, a także swobodę jego dostępu (np. cyklicznie publikowany harmonogram o planowanych inicjatywach, związanych z prawe).
* **Funkcja kreatywna** – związana jest z planowaniem strategicznych kierunków rozwoju, na podstawie wiedzy, którą zdobywają jednostki monitorujące w ramach swoich kompetencji.
* **Funkcja konsultacyjna** – ma za zadanie uzyskać rzetelne informacje na temat działalności poszczególnych jednostek. Wprowadza procedurę konsultacji, umożliwiającą zbierania opinii od osób zainteresowanych.
* **Funkcja korygująca** – jej celem jest prewencyjne zapobieganie ewentualnym konfliktom, sporom; wyeliminowanie ich na etapie uchwałodawczym bądź w momencie wejścia aktu prawa miejscowego w życie.
* **Funkcja edukacyjna** – wiąże się z działalnością popularyzatorską działań strażniczych, uświadamia o podejmowanych przedsięwzięciach.

Narzędzia wykorzystywane przez organizacje strażnicze, **obejmują trzy główne obszary: jawność działania, dostęp do informacji publicznej oraz inne formy** **partycypacji** (pod pojęciem tym kryją się m. in. podejmowane inicjatywy uchwałodawcze, konsultacje społeczne, udział w lokalnej komisji współpracy wielosektorowej, czy zgłaszane propozycje rozwiązań legislacyjnych). Ponadto, istotnymi metodami działania są: **zbieranie i analiza informacji ogólnodostępnych** (np. monitorowanie nowych projektów ustaw); **taktyka** (np. wnioski na temat nowych regulacji); **argumentacja** (zapoznanie się ze skutkami podobnych procesów i ich przedstawienie organom władczym); **przekonywanie** (zbieranie materiałów i analiz, które forsują stanowiska organizacji strażniczych); **współpraca z mediami** (dobry kontakt z mediami umożliwia nagłośnienie argumentacji organizacji, a także potęguje zainteresowanie sprawą).

1. **Karta Zasad Działania Organizacji Pozarządowych**

Karta Zasad Działania Organizacji Pozarządowych[[9]](#footnote-10) została przyjęta przez **Walne Zgromadzenie Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych 28 maja 2010 roku**. Stanowi ona nowelizację do aktu pierwotnego – Karty Zasad z 1996 roku; jest zbiorem norm i zasad, którymi powinny kierować się organizacje w realizacji swojej misji (Karta przyjmuje założenie, iż powołane organizacje działać mają w imię wartości lub dla społecznie pożytecznych celów, a nie dla zysku i władzy). Kluczowe pojęcia, będące podstawą prawdziwej demokracji to: **dobro wspólne, legalizm, niezależność, jawność, odpowiedzialność, rzetelność, rozliczalność, partnerstwo, podział władz, unikanie konfliktu interesu.**

|  |  |
| --- | --- |
| **Zasady działania organizacji pozarządowych** | **Opis zasad działania organizacji pozarządowych** |
| **Dobro wspólne** | „Misja organizacji powinna być podstawowym wyznacznikiem podejmowanych przez nią działań. Organizacje pozarządowe w swoich działaniach kierują się zasadą poszanowania godności, prawi wolności człowieka, zasadami pomocniczości i dialogu oraz ideą dobra wspólnego”. |
| **Legalizm** | „Organizacje pozarządowe działają w ramach obowiązującego w demokratycznym państwie prawa, wpływając w ramach demokratycznych procedur na jego doskonalenie. Organizacje biorące udział w procesie stanowienia prawa muszą jasno określić, w jakim charakterze występują – jako rzecznicy interesu społecznego, w imieniu konkretnych grup zagrożonych wykluczeniem, czy też w imię innych interesów”. |
| **Niezależność** | „Organizacje pozarządowe są samorządne i niezależne. Zasady ich działalności określają wewnętrzne mechanizmy samoregulacji tak na poziomie poszczególnych organizacji, jak i branż. Niezależność – zarówno od źródeł finansowania, jak i politycznych ośrodków władzy – jest podstawowym wyzwaniem organizacji”. |
| **Jawność** | „Działalność merytoryczna i finansowa organizacji pozarządowych jest działalnością jawną z uwagi na szczególną troskę o posiadane przez nie środki publiczne bądź powierzone im przez osoby prywatne. Przejrzystość finansów organizacji musi pozwalać na zewnętrzną ocenę zasadności i racjonalności wydatków”. |
| **Odpowiedzialność** | „Organizacje pozarządowe w każdym aspekcie swojej działalności biorą pod uwagę społeczne skutki swoich działań i ich wpływ na społeczność i środowisko naturalne. Organizacje odpowiadają przed społeczeństwem za efektywne wykorzystanie powierzonych im środków”. |
| **Rzetelność** | „Organizacje pozarządowe planują swoje działania w oparciu o analizę potrzeb swoich beneficjentów i regularnie ewaluują swoją skuteczność w odpowiadaniu na nie. Organizacje pozarządowe nie podejmują się działań, których nie są w stanie rzetelnie wykonać”. |
| **Rozliczalność** | „Organizacje pozarządowe przeznaczają całe wypracowane dochody na realizację zadań statutowych oraz – w rozsądnych granicach – na rozwój organizacji. Dbanie o majątek organizacji, w tym tworzoną własność społeczną, i jego właściwe wykorzystanie powinno być podstawowym obowiązkiem osób zarządzających”. |
| **Partnerstwo** | „Organizacje pozarządowe współdziałają z innymi podmiotami na zasadach partnerstwa stawiając wyżej współpracę, wzajemność i solidarność niż konkurencję, izolację i indywidualny sukces. W sytuacji, gdy zachodzi konflikt wyznawanych wartości, organizacje podejmują działania przy zachowaniu zasad tolerancji i uznania prawa innych do posiadania odmiennego zdania”. |
| **Podział władz** | „Każda organizacja pozarządowa tworząc swoje struktury organizacyjne powinna co najmniej rozróżnić w swoim statucie funkcje zarządzające od nadzorczych. W zależności od potrzeb organ nadzorczy powinien pełnić funkcje programowe i kontrolne. Od członków kolegialnego organu nadzorczego wymaga się bezstronności, rzetelności i zaangażowania w działalność organizacji”. |
| **Unikanie konfliktu interesów** | „W organizacjach pozarządowych szczególną wagę przywiązuje się do przejrzystych relacji w działaniach osób zaangażowanych w pracę organizacji - tak zawodowo, jak i wolontarystycznie”. |

1. **Funkcje organizacji strażniczych[[10]](#footnote-11)**

Organizacje strażnicze pełnią wiele ważnych funkcji w procesie budowania społeczeństwa obywatelskiego. W obszarach swojego działania uzyskują ekspercką wiedzę, którą wykorzystać mogą m. in. **w procesie stanowienia i kontrolowania prawa**. Władze publiczne częstokroć zapraszają strażnicze NGO-sy na komisje parlamentarne czy spotkania konsultacyjne na temat tworzonej legislacji. Ponadto, organizacje strażnicze **interweniują i alarmują,** kiedy prawa i wolności obywatelskie zostają łamane, stoją także na straży systemu demokratycznego. **Przypominają i naciskają na** **władzę**, by te podejmowały konieczne działania bądź uchwalały konkretne akty prawne (np. organizacje osób z niepełnosprawnościami inicjowały ratyfikację konwencji praw osób niepełnosprawnych).

Co więcej, NGO-sy o charakterze strażniczym, **wywierając presję na władzę**, mają swój udział w hamowaniu podejmowanych, a ocenianych negatywnie decyzjach organów władz publicznych. Dotyczy to m. in. ustaw, które mogłyby pogorszyć standardy przestrzegania podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela, a także niekorzystnie wpłynąć na zasady demokratycznego państwa prawnego.

Warto pamiętać, że organizacje pozarządowe istotnie wpływają na kształt funkcjonowania państwa i poszanowania prawa. Wprowadzanie realnych zmian, poprawa jakości społeczeństwa obywatelskiego oraz zaangażowania się konkretnych jednostek w budowanie rzeczywistości prawnej, to podstawowe założenia strażniczych NGO-sów. Gwarantowany dostęp do informacji publicznej, możliwość uczestnictwa w postępowaniu sądowym, a także prawo kontroli jednostek państwowych i biznesowych, stanowią narzędzia osiągania pożądanych zmian.

Własne ekspertyzy legislacyjne, rozwinięte grono specjalistów, zwłaszcza w dziedzinach z zakresu prawa i procesu legislacyjnego – to wielkie atuty organizacji pozarządowych, które chcą realnie wpływać na funkcjonowanie państwa. Poprzez swoje działania – monitoring oraz prowadzoną kontrolę NGO-sy mogą kształtować niezależną narrację medialną. Posiadając rzetelne dane, bazy raportów na specjalistyczne tematy możliwe jest aktywne wpływanie na politykę ogólnokrajową.

1. **Współpraca organizacji pozarządowych z sektorem publicznym**

Relacje między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną powinny opierać się na **konstytucyjnej zasadzie subsydiarności (pomocniczości).** Polega ona na założeniu, że **zadania, które mogą być wykonywane przez jednostkę, nie powinny być wykonywane przez państwo**. Organy wyższego szczebla teoretycznie ingerować mogą tylko wtedy, kiedy przedstawiciele szczebla niższego nie potrafią skutecznie zrealizować swoich obowiązków. Władza **więc, w konstytucyjnym rozumieniu, ma charakter pomocniczy** – wspierający działania jednostek, które ją ustanowiły. **Tam natomiast, gdzie pomoc państwa nie jest konieczna, aktywność pozostawiona być powinna społeczeństwu obywatelskiemu.**

W związku z tym, **niezbędna jest współpraca między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi,** zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. Najczęstszy udział NGO-sów w kształtowaniu rzeczywistości polityczno-prawno-społecznej odnosi się do najniższych szczebli władzy – samorządów gminnych i powiatowych. W przypadku zaś administracji rządowej organizacje pozarządowe pełnią rolę przede wszystkim konsultacyjną.

Istnieje wiele form i możliwości współpracy między NGO-sami a administracja publiczną. Do pierwszej z nich **należy programowanie działań**, czyli udział przedstawicieli organizacji pozarządowych w procesie planowania. Wiąże się z nim m. in. **wzajemne informowanie o planowanych kierunkach działań, konsultowanie z NGO-sami kluczowych dokumentów tworzonych przez administrację publiczną, a także udział organizacji we wspólnych spotkaniach i posiedzeniach,** których celem jest obranie zgodnego kierunku postępowania. Wspólne zespoły, złożone z przedstawicieli NGO-sów oraz reprezentantów władzy podejmują inicjatywy związane z nowymi programami, strategiami oraz aktami prawnymi.

Drugą formą **współpracy jest koordynacja** zaplanowanych już wcześniej działań. Ma ona wpłynąć na wszechstronność i jakość wykonania – zarówno na przez sektor publiczny jak i pozarządowy. Każdy z wykonawców podejmuje aktywność na powierzonym mu polu, tak by skutek był rzeczywiście odczuwalny dla lokalnych środowisk.

Trzecią możliwością współpracy jest **powierzenie NGO-som realizacji zadań publicznych.** Wówczas władze przekazują środki publiczne konieczne do osiągnięcia zakładanego celu, a odpowiedzialność za jego wykonanie spoczywa na organizacji pozarządowej. Administracja sprawuje jedynie nadzór nad działalnością, sprawdzając czy praca NGO-sów odpowiada ustalonym standardom. Powyższy **katalog nie jest oczywiście zamknięty i nie zawiera wszystkich możliwych form współpracy**. Kluczem do osiągania porozumienia powinna być otwartość na współpracę obu stron – organizacji pozarządowych oraz administracji publicznej, a rodzaj podejmowanych aktywności wynikać winien z aktualnych potrzeb lokalnych społeczności.

### Współpraca finansowa administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

### Organizacje pozarządowe współpracują z administracją publiczną na poziomie finansowym, zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[[11]](#footnote-12). Przewiduje ona sześć różnych form współpracy finansowej między administracją a sektorem pozarządowym: 1. zlecanie wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie jego realizacji (art. 5 ust 4 pkt 1); 2. inicjatywy lokalne (art. 5 ust 2 pkt 6); 3. umowy partnerstwa określonej w ustawie o zasadach prowadzenia rozwoju (art. 5 ust 2 pkt 7); 4. wspieranie wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na częściowe dofinansowanie jego realizacji (art. 5 ust 4 pkt 2); 5. partnerstwo publiczno prywatne (art. 11 ust. 5); 6. umowy międzynarodowe dotyczące niepodlegających zwrotowi środków ze źródeł zagranicznych (art. 11 ust. 5). Mimo że inne ustawy mogą także zakładać delegowanie zadań i przekazywanie dotacji na rzecz NGO-sów, tryb ich zlecania zawsze musi być zgodny z ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

### Ponadto, ustawa określa na jakich zasadach organizacje pozarządowe mogą otrzymywać dotacje (z budżetów miast, gmin, województw lub ministerstw) na realizację zadań publicznych. Nie wszystkie podmioty mają możliwość otrzymania pieniędzy ze środków publicznych. Wyłączenia zawiera art. 3 ust. 4 ustawy i odnosi się do partii politycznych i utworzonych przez nie fundacji, europejskich partii politycznych i utworzonych przez nie fundacji, związków zawodowych i organizacji prawodawców oraz samorządów zawodowych. Co więcej, by otrzymać środki publiczne organizacja musi posiadać osobowość prawną bądź ułomną osobowość prawną, ze względu na konieczność podpisania umowy.

### Dwoma podstawowymi sposobami na uzyskanie dotacji są powierzanie lub wspieranie realizacji zadań publicznych poprzez przekazanie na ich realizację dotacji. Zostały one dookreślone w art. 11 ustawy, który zawiera także informację konieczności przeprowadzenia otwartego konkursu ofert, w jakim uczestniczyć mają organizacje pozarządowe [„Wspieranie oraz powierzanie (…) odbywają się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert (…)”]. Inną możliwością przekazywania NGO-som środków pieniężnych jest udzielanie im zamówień publicznych. Organ administracji publicznej udziela organizacji zamówienia, zgodnie z obowiązującym na danym terenie regulaminem, a po jego realizacji NGO-sy wystawiają rachunek lub fakturę, która jest gwarancją przekazania środków publicznych.

1. **Dostęp do informacji publicznej**

Organizacje pozarządowe, by móc w sposób rzetelny kontrolować działalność władzy publicznej, muszą posiadać **dostęp do informacji publicznej**. Prawo to, jest im zapewnione na podstawie **art. 61 ust. 1 Konstytucji RP**, który stanowi: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Ponadto, **doprecyzowanie powyższego przepisu stanowi ustawa o dostępie do informacji publicznej** z dnia 6 września 2001 roku[[12]](#footnote-13). Stwierdza ona wprost, że **prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do**: 1. uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; 2. wglądu do dokumentów urzędowych; 3. dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów; 4. niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. **Podmioty, które są zobowiązane do udzielenia informacji publicznej**, to przede wszystkim organy władzy publicznej; organy samorządów gospodarczych i zawodowych; podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa; podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego; podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów; a także związki zawodowe i partie polityczne. Ustawa gwarantuje również **zasadę braku formalizmu oraz szybkości i bezpłatności dostępu.**

Problem stanowi fakt, iż zawarte w przepisach prawa, często mają charakter jedynie deklaratoryjny, a realne postępowanie organów odbiega od norm ustawowych czy konstytucyjnych. Warto więc pamiętać, że **prawo do informacji publicznej przysługuje każdej osobie fizycznej lub podmiotowi prawa prywatnego, w związku z tym, organ nie może odmówić organizacji pozarządowej prawa do wystąpienia z wnioskiem o informację publiczną (nie może zostać on odrzucony, ze względu na zarzut braku legitymacji do jego złożenia). Ponadto, prawo do informacji publicznej nie stoi w sprzeczności z RODO** (który to argument bywa często stosowany jako pretekst do nieudostępniania danych). **Art. 86 RODO[[13]](#footnote-14) wprost dopuszcza możliwość udostępniania danych osobowych** w sprawach związanych z dostępem do informacji publicznej: „Dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia”. Jeśli organ odmówi organizacji pozarządowej dostępu do informacji publicznej, **od jego decyzji przysługuje odwołanie**.

1. **Prawo organizacji pozarządowych do składania petycji**

Zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji **reguluje ustawa o petycjach**[[14]](#footnote-15). Na jej podstawie, organizacje pozarządowe otrzymują **prawo do wniesienia petycji** (art. 2 ust. 1: „Uprawnioną do wniesienia petycji jest każda osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną lub grupa tychże podmiotów (…)”) do odpowiedniego organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (art. 2 ustawy). Za **przedmiot petycji uznaje się**: „żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji”. **Petycja może być złożona w formie pisemnej lub za pośrednictwem komunikacji elektronicznej, uwzględniając wymagania z art. 4 ustawy** (powinna zawierać: 1. oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję; 2. wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów; 3. oznaczenie adresata petycji; 4. wskazanie przedmiotu petycji. Ponadto, petycja wniesiona w formie pisemnej powinna być podpisana przez podmiot wnoszący petycję, zaś składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym; wymogiem jest także podanie adresu poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję).

Podmiot rozpatrujący petycję ma **obowiązek umieszczenia jej skanu na swojej stronie internetowej wraz z datą jej złożenia.** Petycja **powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia**. Podmiot ją rozpatrujący zawiadamia składającego petycję o sposobie jej załatwienia. **Na zawiadomienie to nie przysługuje żaden środek zaskarżenia.**

Schemat rozpatrzenia petycji[[15]](#footnote-16):



1. **Inicjatywa ustawodawcza i inicjatywa uchwałodawcza jako prawo organizacji pozarządowych**

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje organizacjom pozarządowym, na mocy **art. 118 ust. 2 Konstytucji RP**, który stanowi, iż: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa”. Wnioskodawcy mają obowiązek przedłożyć Sejmowi projekt ustawy, przedstawiając skutki finansowe jej wykonania. Dokładne regulacje, przewidziane w związku z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej przez obywateli określa odrębna ustawa[[16]](#footnote-17).

Pod projektem ustawy **powinny zostać złożone podpisy grupy 100 000 obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu**. Projekt ustawy nie może dotyczyć spraw, dla których Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej **zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów**, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza (np. projekt ustawy budżetowej zastrzeżony dla Rady Ministrów). Wszelkie czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt, wykonuje **komitet inicjatywy ustawodawczej**. W miejscu zbierania podpisów obywateli musi być wyłożony do wglądu projekt ustawy, by każdy zainteresowany mógł swobodnie zapoznać się z treścią proponowanych przepisów. Udzielenie poparcia projektowi odbywa się poprzez złożenie własnoręcznego podpisu na wykazie, który zawierać powinien informacje dotyczące: imienia (imion) i nazwiska; adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL. Wycofanie poparcia udzielonego projektowi ustawy jest nieskuteczne.

**Inicjatywa uchwałodawcza jest odpowiednikiem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej na szczeblu lokalnym, gwarantowanym na podstawie art. 41a ustawy o samorządzie gminnym**[[17]](#footnote-18): „Grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą”. Środek ten umożliwia organizacjom pozarządowym wpływ na działania władz lokalnych. Zgłoszony projekt uchwały staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, **jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu.** Szczegółowe regulacje, dotyczące m. in. zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty określają odrębne uchwały podejmowane przez konkretne rady gminy.

Zarówno prawo inicjatywy ustawodawczej, jak i uchwałodawczej **gwarantują organizacjom pozarządowym możliwość wpływania na organy władzy publicznej, w zakresie prawa krajowego oraz stanowionego na szczeblu lokalnym.** Pozwala to NGO-som na zmobilizowanie władz do podjęcia rozmów na ważne społecznie tematy oraz kształtowanie porządku prawnego, uwzględniającego postulaty społeczeństwa obywatelskiego.

1. **Prawo organizacji pozarządowych do składania wniosków**

Prawo do składania wniosków **gwarantuje organizacjom pozarządowym Konstytucja RP**. Jej artykuł 63 brzmi: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (…)”. Konstytucja **uprawnia więc każdego** (osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną) do składania wniosków kierowanych do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych, w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Ponadto, prawo do składania wniosków zostało przez ustawodawcę rozwinięte w **Kodeksie postępowania administracyjnego**[[18]](#footnote-19), w dziale VIII – Skargi i wnioski.

Jak stanowi **art. 221 § 3 kpa**: „Skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą”, w związku z tym **wniosek nie musi być bezpośrednio związany z interesem podmiotu wnoszącego**. Przedmiot wniosku dotyczyć może **w szczególności spraw ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności**. Wymienione przykłady nie stanowią natomiast katalogu zamkniętego, mogą być kształtowane przez wnioskodawcę swobodnie (oczywiście w zgodzie z pozostałymi przepisami prawa). O charakterze pisma **nie decyduje jego forma zewnętrzna, lecz treść** (jeśli wniosek będzie zawierał zarzuty zostanie zakwalifikowany jako skarga). O sposobie załatwienia wniosku, podobnie jak w przypadku petycji, zawiadamia się wnioskodawcę; organ nie ma jednak obowiązku upublicznienia pisma na swojej stronie internetowej. Jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę. Właściwy do załatwienia wniosku organ powinien działać bez zbędnej zwłoki – maksymalny termin na załatwienie wniosku nie może przekroczyć miesiąca.

Dopuszczalność składania wniosków, podobnie jak i petycji jest gwarantowana konstytucyjnie oraz ustawowo. Dla organizacji pozarządowych może być to nieskomplikowana możliwość oddziaływania na system prawny w Polsce tak by uwzględniał on postulaty NGO-sów.

1. **Czym są konsultacje społeczne?**

Konsultacje społeczne **są jednym z wyrazów demokracji bezpośredniej** (obok np., referendum, inicjatywy ustawodawczej), **w którym przedstawiciele władz konfrontują swoje plany ze zdaniem obywateli.** Mogą one odbywać się na wielu szczeblach (od konsultacji lokalnych po centralne) i odnosić się do szerokiej gamy zagadnień (m. in. kwestie dotyczące powstających aktów prawnych, podejmowanych inwestycji czy przedsięwzięć). Konsultacje społeczne **mają służyć realizacji postulatów obywateli, wysłuchania ich opinii i uwzględnienia jej** przy podejmowaniu przez władzę ostatecznych decyzji. Powinny być realnym narzędziem w rękach obywateli i organizacji pozarządowych, służącym kształtowaniu rzeczywistości prawnej.

**Podstawę prawną funkcjonowania konsultacji społecznych** na szczeblu rządowym stanowią przepisy ustaw o: działach administracji rządowej z 4 września 1997 roku[[19]](#footnote-20), Radzie Ministrów z 8 sierpnia 1996 roku[[20]](#footnote-21), związkach zawodowych z 23 maja 1991 roku[[21]](#footnote-22), organizacjach pracodawców z 23 maja 1991 roku[[22]](#footnote-23), zaś na poziomie samorządowym są to ustawy o: samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku[[23]](#footnote-24), samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku[[24]](#footnote-25), samorządzie wojewódzkim z 5 czerwca 1998 roku[[25]](#footnote-26) oraz działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 roku[[26]](#footnote-27). Na ich podstawie **organy władzy administracyjnej są zobowiązane do podjęcia konsultacji społecznych** w wypadkach przewidzianych w ustawie oraz w innych sprawach ważnych dla wspólnot samorządowych. Dokładny tryb i zasady przeprowadzania konsultacji z obywatelami określać powinny odrębne przepisy – uchwały rad odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (rad gmin, miast, powiatów i województw).

Konsultacje społeczne powinny przede wszystkim egzemplifikować zasady demokracji bezpośredniej i obywatelskiej. Ich obecność nie może jednak służyć wyłącznie spełnianiu pewnych teoretycznych założeń, lecz realnie wpływać na rzeczywistość prawną w kraju, uwzględniając głos obywateli w jej kształtowaniu.

1. **Siedem zasad konsultacji społecznych**

Wszelkie konsultacje społeczne **powinny być prowadzone w zgodzie ze standardami zawartymi w dokumencie „Siedem Zasad Konsultacji**”, których założeniem jest przede wszystkim poprawa jakości decyzji i legislacji. Twórcom przyświecał cel możliwości artykulacji i wymiany poglądów, tak by prawo mogło uwzględniać wielorakie potrzeby obywateli, grup, środowisk i instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Wysłuchanie racji różnych stron pozwala wcześnie wychwycić błędy i stworzyć bardziej wyważone rozwiązania, służące jak największej ilości obywateli.

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, do siedmiu zasad konsultacji należą:

1. **Dobra wiara** (Konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji).
2. **Powszechność** (Każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd).
3. **Przejrzystość** (Informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd).
4. **Responsywność** (Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych).
5. **Koordynacja** (Konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie jak organizacyjnie. Powinny one być odpowiednio umocowane w strukturze administracji).
6. **Przewidywalność** (Konsultacje powinny być prowadzone od początku procesu legislacyjnego. Powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły).
7. **Poszanowanie interesu ogólnego** (Choć poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne).

Sprawdzenie, czy konkretne konsultacje społeczne czynią zadość wymienionym punktom, nie jest w praktyce łatwe do wyegzekwowania, bowiem w dużej mierze opiera się na subiektywnych odczuciach uczestników. Pomocą dla przedstawicieli organizacji pozarządowych przy weryfikacji mogą być kryteria opisane w dokumencie opublikowanym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji[[27]](#footnote-28) (w rozdziale zatytułowanym 1.4. PO CZYM POZNAĆ, ŻE STOSUJEMY SIEDEM ZASAD KONSULTACJI?).

1. **Etapy konsultacji społecznych**

Konsultacje społeczne, w celu osiągnięcia najbardziej satysfakcjonujących efektów **powinny dzielić się na kilka faz**. Ich rozpoczęcie to **etap diagnozy** – zbadanie wszelkich dotychczasowych aktywności, podejmowanych w ramach tematu będącego przedmiotem konsultacji. Pierwszy etap winien obejmować udzielenie odpowiedzi na pytania: czy ktoś wcześniej zajmował się danym tematem? czy były podejmowane jakieś działania w danym obszarze, a jeżeli tak, to jakie były ich rezultaty? kto dysponuje wiedzą w zakresie tematu konsultacji, do kogo można się zwrócić jako do eksperta? kogo należy zapytać o zdanie i jak trafić do tych osób? jakie metody zbierania opinii sprawdzą się, biorąc pod uwagę temat konsultacji oraz grupę docelową, na której opinii zależy nam najbardziej?

**Drugi etap to zasięganie opinii**, czyli czas, kiedy uczestnicy konsultacji mogą zgłaszać swoje uwagi, sugestie, dzielić się refleksjami oraz proponować własne rozwiązania. Zainteresowani powinni jasno komunikować potencjalne zastrzeżenia i dążyć do ich wyeliminowania.

**Trzecia część konsultacji związana jest z przekazywaniem informacji zwrotnej o wynikach dyskusji.** Stanowi podsumowanie dotychczasowych działań uczestników – przebiegu spotkania, zgłaszanych uwag i wątpliwości, a także proponowanych rozwiązań. Może być kolportowana w formie raportu, zawierającego najważniejsze dane z przebiegu konsultacji. W podsumowaniu powinna się także znaleźć informacja o stanowisku, jakie względem zgłoszonych uwag zajął organ przeprowadzający konkretne konsultacje.

**Czwarty etap to ewaluacja procesu konsultacji**, będąca ich zwieńczeniem. Jest to czas na podsumowanie całego procesu, stanowiący także możliwość wyciągnięcia wniosków przydatnych do planowania przyszłych działań.

Podsumowując: dobre konsultacje społeczne powinny umożliwić uczestnikom wypowiedzenie się na temat, będący przedmiotem dyskusji oraz zapewnić zebranym prawo do wysłuchania. Ponadto, wnioski wyciągnięte podczas obrad nie mogą pozostać bez żadnej odpowiedzi – mają być nie tylko teoretycznymi rozważaniami – lecz realnie kształtować i wpływać na rzeczywistość społeczno-prawną. **Uczestnicy powinni otrzymać jasne komunikaty dotyczące wyników konsultacji, by uzyskać przekonanie, że ich głos jest ważny i zostanie wykorzystany.**

1. **Sprawy wymagające obligatoryjnej konsultacji z organizacjami pozarządowymi**

Podstawowy obowiązek względem jednostek samorządu terytorialnego w zakresie konsultowania z organizacjami pozarządowymi lub z radami pożytku **publicznego definiuje art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**[[28]](#footnote-29). Informuje on, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego **określa, w drodze uchwały**, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami, które wymienia ustawa projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Oznacza to, iż **władze lokalne mają obowiązek** (a nie możliwość) konsultowania aktów prawnych, a **niewypełnienie go skutkować może realnymi konsekwencjami**. Organizacjom pozarządowym wolno domagać się egzekwowania udzielonych im praw. Jeśli odpowiednia rada nie ustali zasad konsultacji, każdy podmiot, mający interes prawny w ich uchwaleniu może zaskarżyć wspomniany brak do sądu administracyjnego (po wcześniejszym wezwaniu do podjęcia uchwały).

Ponadto, w ustawie zawarto również kompetencje rad pożytku publicznego – **m. in. opiniowanie przez rady projektów strategii, projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery pożytku publicznego, w tym programów współpracy.** Zakres tematyczny projektów ustaw wymagających konsultacji **może być niezwykle szeroki** – dotyczy zarówno dziedzin, jakimi zajmują się organizacje, obejmuje również sferę zadań publicznych (np. 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; tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej; udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa; działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; działalności charytatywnej; ochrony i promocji zdrowie; podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej – cały zakres życia społecznego i publicznego wymieniony w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie).

Ponadto, **na podstawie art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. 2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić, w sposób określony w ust. 1, wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3”.

Warto również podkreślić, że konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach, które dotyczą działalności statutowej organizacji pozarządowej i w dziedzinach, związanych z sferą zadań publicznych jest jedną z form współpracy przewidzianej w ustawie – art. 5 ust. 2 pkt 2: „Współpraca (…) odbywa się w szczególności w formach: (…) 3) konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

1. **Konsultacje społeczne na poziomie gminnym**

**Art. 5a ustawy o samorządzie gminnym[[29]](#footnote-30) przewiduje możliwość przeprowadzania konsultacji społecznych na poziomie gminnym, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych ważnych dla gminy sprawach**. Konkretne szczegóły, dotyczące odbywania konsultacji określać powinny co do zasady uchwały rad określonych gmin. **Szczególną formę konsultacji społecznych stanowi budżet obywatelski**, w ramach którego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu corocznie mogą decydować o części wydatków budżetu gminnego.

Konsultacje społeczne na poziomie gminnym dzielą się na **konsultacje obligatoryjne i fakultatywne.** Do pierwszej grupy, objętej obowiązkiem przeprowadzenia należą m. in. : tworzenie, łączenie, podział, znoszenie gmin i ustalanie ich granic (art. 4 ust. 1 pkt 1 SamGminU; nadawanie gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalaniu jego granic (art. 4 ust. 1 pkt 2 SamGminU); ustalanie lub zmiana nazwy gminy oraz siedziby jej władz (art. 4 ust. 1 pkt 3 SamGminU); tworzenie jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 2 SamGminU) oraz nadawanie im statutu (art. 35 ust. 1 SamGminU). Wprowadzenie tego rodzaju konsultacji na poziomie gmin: „bez wątpienia podkreśla wagę spraw, w których je zastrzeżono. W tym sensie, konsultacje są pewną formą rekompensaty za brak możliwości stosowania współcześnie demokracji bezpośredniej w szerszym zakresie. Ustawodawca uznał za zasadne poddanie pewnych, najważniejszych dla wspólnoty samorządowej, spraw pod obowiązkową debatę, w której prawo ma wziąć udział każdy mieszkaniec gminy”[[30]](#footnote-31).

**Konsultacje fakultatywne** prowadzone są natomiast „**w innych sprawach ważnych dla gminy”**. Ustawodawca nie przedstawia jednak definicji tego pojęcia w sposób jednoznaczny. W orzecznictwie sądowym wskazano, iż : „będą one mieć miejsce we wszystkich tych sprawach, które nie zostały poddane obowiązkowi konsultacyjnemu ex lege, a które uznane zostały przez organy gminy za ważne. Kryterium "ważności" nie wynika z przesłanek obiektywnych, lecz (w braku odmiennych regulacji ustawowych) podlega ocenie w granicach uznania organu posiadającego kompetencje do zarządzenia konsultacji społecznych w trybie fakultatywnym (zob. wyr. WSA z 15.09.2016 r., IV SA/Gl 643/16[[31]](#footnote-32)). W związku z tym, organy gminy dysponują dosyć dużą swobodą interpretacyjną, która nie powinna być kwestionowana w trybie nadzoru.

1. **Diagnoza społeczna[[32]](#footnote-33)**

Diagnoza społeczna lub ekspertyza społeczna to **dokument, którego celem jest jak najdokładniejsze opisanie danej społeczności, poprzez rozważenie kluczowych zdarzeń, sytuacji i społecznych uwarunkowań**. Pozyskana dzięki ekspertyzie wiedza umożliwi prostsze zaplanowanie zmian oraz wdrożenie nowych rozwiązań. Najważniejszymi rodzajami diagnozy społecznej są:

* **diagnoza historyczno-przyczynowa** (skupia się na poszukiwaniu przyczyn i mechanizmów występowania problemu społecznego);
* **diagnoza twórcza lub kreatywna** (ma znaleźć czynniki społeczne, istotne dla pożądanych zmian);
* **diagnoza poznawcza** („daje w sposób opisowy lub porównawczo-opisowy charakterystykę diagnozowanego fragmentu rzeczywistości w zestawieniu z szerszymi procesami i zjawiskami społecznymi, stanowi podstawę budowania wiedzy teoretycznej o danym problemie społecznym”[[33]](#footnote-34)).

Najważniejsze dane, które uwzględnia się w diagnozie to przede wszystkim:

* **poziom (standard) życia,**
* **jakość życia,**
* **typy stosunków społecznych,**
* **funkcjonowanie polityki społecznej, w tym jej instytucji,**
* **sfery życia społecznego, które są ważnym kontekstem dla prowadzenia polityki społecznej.**

Metody zbierania danych zaś, bazują głównie na obserwacji i eksperymentach, badaniach sondażowych (ankieta, wywiad kwestionariuszowy), wtórnej analizie danych (badania na podstawie spisów, dokumentów urzędowych)oraz na badaniach jakościowych (analiza dokumentów osobistych, obserwacja uczestnicząca, wywiad swobodny).

**Również organizacje pozarządowe mogą uczestniczyć w pracach nad przygotowaniem diagnozy społecznej**. Ich główne działania to: **dostarczanie danych do diagnozy, delegowanie ekspertów do pracy w zespołach przygotowujących diagnozę** (w zakresach tematycznych związanych z NGO-sami), **koordynacja prac w dziedzinach, którymi zajmują się organizacje pozarządowe.** Przygotowanie części lub całości diagnozy społecznej organizacjom pozarządowym może być także rozumiane jako forma wspierania lub powierzania zadań publicznych.

1. **Referendum gminne**

Jednym z narządzi obywateli (w tym organizacji pozarządowych) do kontrolowania i wpływania na władze na szczeblu gminy, jest **referendum gminne**. Podstawę jego funkcjonowania stanowi **art. 170 Konstytucji RP**: „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa”. Doprecyzowanie tych postanowień zawierają bezpośrednie regulacje z **ustawy o samorządzie gminnym[[34]](#footnote-35) oraz ustawy o referendum lokalnym[[35]](#footnote-36).**

Art. 4c ustawy o samorządzie gminnym określa, iż **referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców, może być przeprowadzone w sprawach: utworzenia, połączenia, podziała, zniesienia gminy, a także ustalenia granic gminy.** Pozostały katalog zagadnień zawiera ustawa o referendum lokalnym, która definiuje pojęcie referendum: „W referendum lokalnym, zwanym dalej "referendum", mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę: 1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki; 2) co do sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki; 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. 2. Przedmiotem referendum gminnego może być również: 1) odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta); 2) samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy (art. 2 ust. 1-2 – **definicja materialna**). 3. Referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania w zakresie spraw określonych w ust. 1 i 2 albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami” (art. 2 ust. 3 – **definicja formalna**).

Z inicjatywą przeprowadzenia referendum może wystąpić: **grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego - także pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy; statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego; organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego. Wyjątkiem są referenda w sprawach utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy i ustalenia jej granic – wówczas o przeprowadzenia wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy.** Referendum **jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30 % uprawnionych do głosowania** (inne regulacje stosuje się do referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzących z wyborów bezpośrednich – wtedy konieczny jest udział 3/5 liczby osób biorących udział w wyborze odwoływanego organu).Co do zasady **wynik referendum rozstrzyga, jeśli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów**. Wyjątek stanowi wynik referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne – jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów.

1. **Rada Działalności Pożytku Publicznego przy Przewodniczącym Komitetu ds. Pożytku Publicznego**

Rada Działalności Pożytku Publicznego, zgodnie z art. 35 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[[36]](#footnote-37) powstała jako **organ opiniodawczo-doradczy Przewodniczącego Komitetu.** Do jej **podstawowych zadań w szczególności należy**: 1) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy; 2) wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych oraz programach rządowych, związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz działalnością pożytku publicznego oraz wolontariatu; 3) udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, związanych z działalnością pożytku publicznego; 4) zbieranie i dokonywanie analizy informacji o prowadzonych kontrolach i ich skutkach; 5) wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych, zlecania tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 oraz rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych; 6) tworzenie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, mechanizmów informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów; 7) organizowanie wyborów przedstawicieli organizacji pozarządowych do składu komitetu monitorującego, o którym mowa w art. 14 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, i organizowanie postępowania w celu wyłonienia organizacji pozarządowych do składu komitetu monitorującego, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027.

**Kadencja Rady trwa 3 lata, a jej zespół osobowy wynosić musi przynajmniej 20 osób, w skład których wchodzą:** przedstawiciele organów administracji rządowej i jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych, przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3. Wpływ na powołanie i odwołanie Członków Rady ma **przede wszystkim Przewodniczący Komitetu**, który jest także odpowiedzialny za zwoływanie posiedzeń.

Powołanie powyższego organu jest aktualnie **obowiązkiem organu wykonawczego – samorząd musi** (jeśli taką wolę wyrażą organizacje pozarządowe) utworzyć radę. Brak odpowiedzi na wniosek organizacji, **można zaskarżyć do sądu administracyjnego.** Kompetencje rady, mimo że oscylują głównie wokół konsultowania i opiniowania dokumentów dla potrzeb organu jednostki administracyjnej, przy której działają, mogą być poszerzane – tak naprawdę od zaangażowania i inicjatywy konkretnej rady zależy jej zasięg działania i intensywność wpływu, który wywiera.

### Wojewódzkie, Powiatowe i Gminne Rady Działalności Pożytku Publicznego

### Obok Rady Działalności Pożytku Publicznego przy Przewodniczącym Komitetu ds. Pożytku Publicznego funkcjonują także jej lokalne odpowiedniki – Rady Wojewódzkie, Powiatowe i Gminne. Powinny one współpracować ze sobą na zasadach partnerstwa i suwerenności stron, w szczególności przez wzajemne informowanie się o kierunkach działań.

### Wojewódzkie Rady są powoływane przez marszałka województwa na wspólny wniosek przynajmniej 50 organizacji pozarządowych prowadzących działalność w danym regionie. Zgodnie z art. 41a ust. 2 ustawy[[37]](#footnote-38) do zadań Wojewódzkich Rad należą w szczególności: wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych, w tym w zakresie programów współpracy; wyrażanie opinii o projektach uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfer pożytku publicznego – oznacza to, że rada ma prawo opiniować zarówno projekty uchwał sejmiku, ale także te które ma wydawać wojewoda; udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów pomiędzy organizacjami a administracją publiczną; wyrażanie opinii w sprawie zlecania zadań publicznych organizacjom – zarówno przez samorząd województwa jak i przez wojewodę; opiniowanie strategii rozwoju województwa; organizowanie wyborów przedstawicieli organizacji pozarządowych do składu komitetu monitorującego. Pozostałe zadania o charakterze konsultacyjno-opiniodawczym, rada określa sama, po zasięgnięciu opinii marszałka województwa.

### Powiatowe i Gminne Rady Działalności Pożytku Publicznego powołuje organ wykonawczy właściwej jednostki samorządy terytorialnego (powiat-starosta, gmina-wójt, burmistrz lub prezydent miasta) na wniosek co najmniej 5 organizacji pozarządowych, działających w danym regionie. Do zadań Powiatowej i Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego należy w szczególności: opiniowanie projektów strategii powiatów i gmin; opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfer pożytku publicznego, w tym programów współpracy; wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji; udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów pomiędzy organizacjami a administracją publiczną; wyrażanie opinii w sprawie zlecania zadań publicznych, w tym zlecania ich organizacjom. Ponadto, podobnie jak w przypadku Wojewódzkich Rad wymienione kompetencje mogą być rozszerzane w zależności od inicjatywy konkretnych organizacji pozarządowych.

### Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem

### Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem to kolejny organ opiniodawczo-doradczy Przewodniczącego Komitetu, powołany zgodnie z założeniami nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2019 r.[[38]](#footnote-39) Charakteryzuje się on szczególnym obszarem działania – związanym przede wszystkim z młodzieżą. Zgodnie z art. 41ˡ ust. 1 do zadań Rady należą w szczególności: 1) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy w zakresie dotyczącym młodego pokolenia; 2) wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych oraz programach rządowych w zakresie dotyczącym młodego pokolenia; 3) inicjowanie i wspieranie działań na rzecz zwiększania poziomu partycypacji obywatelskiej młodych ludzi w Rzeczypospolitej Polskiej; 4) tworzenie forum dialogu między organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami społecznymi a organami władzy publicznej w zakresie dotyczącym młodego pokolenia; 5) wspieranie działalności instytucji dialogu obywatelskiego działających na rzecz młodego pokolenia, w tym dzieci i młodzieży, ze szczególnym uwzględnieniem młodzieżowych rad gmin.

### Kadencja Rady trwa 2 lata. W jej skład wchodzi minimum 20 członków, wśród których zapewnione miejsca mają: 1) przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; 2) przedstawiciel Rzecznika Praw Dziecka; 3) przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów; 4) przedstawiciel ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania; 5) przedstawiciel ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki; 6) przedstawiciel ministra właściwego do spraw kultury fizycznej; 7) przedstawiciele Przewodniczącego Komitetu; 8) przedstawiciel Rady; 9) przedstawiciel jednostek samorządu terytorialnego; 10) przedstawiciele organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3; 11) przedstawiciele młodzieżowych rad gmin, przedstawiciele młodzieżowych rad powiatów, przedstawiciele młodzieżowych sejmików województw; 12) przedstawicieli Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej. Członków powołuje Przewodniczący Komitetu, który w drodze rozporządzenia określa tryb powoływania, działania i organizację działalności Rady przedstawicieli organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 niereprezentowanych w Radzie Dialogu z Młodym Pokoleniem, uwzględniając potrzebę zapewnienia reprezentatywności organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, różnorodność rodzajów działalności pożytku publicznego i terminy zgłaszania kandydatów na jej członków oraz zapewniając sprawne funkcjonowanie Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem i wypełnianie przez nią obowiązków wynikających z ustawy.

1. **Młodzieżowa rada gminy**

Polski ustawodawca w art. 5b ustawy o samorządzie gminnym[[39]](#footnote-40) **przewidział możliwość powołania na terenie gminy młodzieżowej rady gminy:** „1. Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży. 2. Rada gminy na wniosek zainteresowanych środowisk może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny. 3. Rada gminy, powołując młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania”.

Powołanie młodzieżowej rady **ma charakter fakultatywny – nie ma obowiązku**, by każda gmina w swoim obszarze terytorialnym takową posiadała. Ustawodawca jedynie **rekomenduje podobną formę działania, w celu promocji społeczeństwa obywatelskiego oraz popularyzowania aktywności wśród młodzieży**. Rada może powstać z inicjatywy „**zainteresowanych środowisk”,** które nie są precyzyjnie określone i jednoznacznie zdefiniowane. Zastosować można jednak co do nich wykładnię rozszerzającą: „Ustawodawca nie definiuje tego pojęcia, lecz w świetle ratio legis przepisu, interpretować należy je jak najszerzej. **Zainteresowane środowiska to m.in. mieszkańcy gminy, organizacje społeczne czy rada pedagogiczna konkretnej szkoły. Bez wątpienia w skład tego terminu wchodzi także sama młodzież,** reprezentowana przez określonych przedstawicieli lub po prostu zrzeszona w konkretnej organizacji (np. samorządzie uczniowskim, klubie sportowym czy turystycznym). W piśmiennictwie zaliczono do kategorii "zainteresowanych środowisk" także organy gminy, zarówno te stanowiące, jak i wykonawcze. Ten ostatni przypadek budzi więcej wątpliwości, jednak skoro promowanie idei samorządowej jest zadaniem własnym gminy, które może być realizowane m.in. przez powołanie m.r.g., a wójt wykonuje zadania gminy określone przepisami prawa (art. 30 ust. 1 SamGminU), to nie ma przeszkód, aby także temu organowi przyznać kompetencję do występowania z inicjatywą utworzenia rady młodzieżowej”[[40]](#footnote-41).

Powołując młodzieżową radę, **gmina ma obowiązek nadać jej statut, określający tryb wyboru jej członków oraz zasady działania**. Ustrój młodzieżowej rady nie został przez ustawodawcę sprecyzowany w sposób jasny: „Z formalnego punktu widzenia, m.r.g. nie jest ani organem gminy, ani jednostką organizacyjną gminy, ani jednostką pomocniczą według klasyfikacji wynikającej z SamGminU. Stanowi ona instytucję sui generis i może być zaliczona do szeroko pojętej struktury samorządu gminnego”[[41]](#footnote-42). **Kompetencje młodzieżowej rady są dość ograniczone – mają charakter jedynie konsultacyjny i w żaden sposób nie wiążą organów.** Przykładami aktywności młodzieżowych rad mogą być m. in.: opiniowanie i wnioskowanie do organów gminy w zakresie spraw mieszczących się w katalogu zadań własnych gminy; opiniowanie aktów prawnych wydawanych przez organy gminy w zakresie spraw dotyczących młodzieży; rozpowszechnianie wśród środowisk młodzieżowych informacji dotyczących działalności młodzieżowej rady gminy; podejmowanie działań mających na celu stworzenie ram współpracy z innym środowiskami i gremiami np. z radami seniorów, członkami organizacji pozarządowych współpracujących z gminą; uczestniczenie w pracach organów gminy i jej organów wewnętrznych w celu lepszego poznania form działania samorządu gminnego.

1. **Programy współpracy – pojęcia ogólne**

Program współpracy stanowi **dokument programowy, określający zasady polityki realizowanej przez organy administracji publicznej względem sektora pozarządowego**. Jego funkcjonowanie przewidują przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[[42]](#footnote-43), które (od 9 listopada 2015 r.) **obligują jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania rocznych**, a także (fakultatywnie) wieloletnich programów współpracy. **Jedynie przedstawiciele administracji rządowej – minister lub wojewoda, mają prawo wybrać między rocznym, a wieloletnim (na okres do 5 lat) programem współpracy.**

Roczny program współpracy w samorządach wchodzi w **życie poprzez uchwałę organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego** (rady miasta, gminy, powiatu, sejmiku województwa). Przed uchwaleniem program **musi być konsultowany z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, w sposób określony w przyjmowanym przez radę dokumencie** (art. 5a ust. 4 pkt 10). Jeśli po konsultacjach, właściwa rada działalności pożytku publicznego wyrazi opinię o projekcie, wówczas organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego załącza ją do projektu współpracy. Roczny program współpracy **musi zostać uchwalony do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu**. Ponadto, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, **nie później niż do dnia 31 maja** każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.

**Analogiczne działania podjąć powinni przedstawiciele administracji rządowej – ministrowie lub wojewodowie**. Ich także **obowiązują konsultacje z organizacjami pozarządowymi oraz innymi, uprawnionymi ustawowo podmiotami**. Funkcjonują natomiast inne terminy – organ administracji rządowej ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni **nie później niż do dnia 30 kwietnia każdego roku.** Minister może również, po zasięgnięciu opinii Rady Działalności Pożytku Publicznego, opracować w zakresie swojej właściwości, resortowe programy wspierania rozwoju organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów (wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy) oraz wspierać te programy finansowo.

1. **Co zawiera program współpracy?**

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 5a ust. 4 określa **minimalne standardy** konieczne dla prawidłowo sporządzonego rocznego programu współpracy. Do podstawowych jego elementów muszą należeć w szczególności:

* **cel główny i cele szczegółowe programu** (powinien wpisywać się w samorządową strategię i odpowiadać na potrzeby wspólnoty lokalnej);
* **zasady współpracy** (stanowi przede wszystkim odwołanie do zasad określonych w art. 5 ust. 3 ustawy – pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności);
* **zakres przedmiotowy** (zakres ten obejmuje wyłącznie sferę pożytku publicznego określoną w art. 4);
* **formy współpracy**, o których mowa w art. 5 ust. 2;
* **priorytetowe zadania publiczne** (zawiera listę zadań, które jednostki samorządów mogą zlecić NGO-som);
* **okres realizacji programu** (dla programów rocznych jest równy rokowi budżetowemu, przy programach wieloletnich maksymalny okres wynosi pięć lat);
* **sposób realizacji programu** (określa zasady i formy współpracy);
* **wysokość środków** planowanych na realizację programu (wiąże się z planowanymi wydatkami, które uwzględnić należy w uchwale budżetowej do 30 listopada);
* **sposób oceny** realizacji programu (uwzględnione w celu weryfikacji i oceny skutków);
* **informację o sposobie tworzenia programu** oraz o przebiegu konsultacji (zawiera informację, w jaki sposób zrealizowany został wymóg konsultowania nowego programu z organizacjami pozarządowymi);
* **tryb powoływania i zasady działania** komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Program **może zawierać dodatkowo** m. in. zasady konsultowania z sektorem pozarządowym projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji, czy tryb powoływania członków oraz organizację i tryb działania Rady Działalności Pożytku Publicznego (nie dotyczy to województw, gdzie jest to kompetencja zarządu)[[43]](#footnote-44). **Wieloletni program współpracy** z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera natomiast w szczególności: 1) cel główny i cele szczegółowe programu; 2) zakres przedmiotowy; 3) okres realizacji programu; 4) sposób realizacji programu; 5) wysokość środków planowanych na realizację programu.

1. **Zasady tworzenia programów współpracy**

**Adresaci:** art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, iż jednostki samorządu terytorialnego uchwalają roczny program współpracy z **organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust 3 ustawy**. Program współpracy dotyczy więc: organizacji pozarządowych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych działających 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; stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego; spółdzielni socjalnych; spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubów sportowych (które są spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1133 oraz z 2021 r. poz. 2054 i 2142), 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).

**Obligatoryjny charakter:** aktualnie, jednostki samorządu terytorialnego **mają obowiązek** uchwalenia rocznego programu współpracy do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu (w ustawie przed nowelizacją znajdowało się sformułowanie, iż tworzenie programu współpracy może być efektem współpracy administracji z organizacjami). **Brak programu może rodzić konsekwencje prawne – jest możliwość zaskarżenia go do sądu administracyjnego.**

**Współpraca i jej formy:** przepisy przewidują obowiązkową współpracę między jednostkami samorządowymi a organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami. Również opis sposobu przeprowadzania konsultacji stanowi konieczną część samego programu. W przypadku istnienia rady działalności pożytku publicznego na szczeblu danej jednostki samorządowej, program musi być także obligatoryjnie zaopiniowany przez taką radę. Do form współpracy należą m. in. te z art. 5 ustawy, jak i inne, wypracowane przez konkretne samorządy na przestrzeni lat wspólnego działania. Ważne jest jednak, by program odnosił się w swoich założeniach do art. 5 ust. 2 ustawy, a także przewidywał wiele dodatkowych form współpracy, nie poprzestając jedynie na zlecaniu zadań.

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-2)
2. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2017 r., poz. 1123 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-3)
3. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-4)
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-5)
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-6)
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-7)
7. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741). [↑](#footnote-ref-8)
8. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-9)
9. <http://dzialajmy.org.pl/wp-content/uploads/2020/03/Karta-Zasad-Dzia%C5%82ania-Organizacji-Pozarz%C4%85dowych.pdf>. [↑](#footnote-ref-10)
10. K. Batko-Tołuć, K. Izdebski, *Organizacje strażnicze w Polsce. Stan obecny, wyzwania, perspektywy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 10-12. [↑](#footnote-ref-11)
11. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-12)
12. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2022.0.902 t.j.). [↑](#footnote-ref-13)
13. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). [↑](#footnote-ref-14)
14. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2017 r., poz. 1123 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-15)
15. <http://ww2.senat.pl/k7/petycje/schemat.htm> [↑](#footnote-ref-16)
16. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688 ze zm.). [↑](#footnote-ref-17)
17. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-18)
18. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 Nr 30 poz. 168 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-19)
19. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 1997 Nr 141 poz. 943 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-20)
20. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 1996 Nr 106 poz. 492 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-21)
21. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. 1991 Nr 55 poz. 234 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-22)
22. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach prawodawców (Dz.U. 1991 nr 55 poz. 235 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-23)
23. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-24)
24. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-25)
25. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-26)
26. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-27)
27. <http://archiwum.mc.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf> [↑](#footnote-ref-28)
28. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-29)
29. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-30)
30. Ziółkowski D., *Konsultacje z mieszkańcami gminy* [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz,* red. Gajewski S., Jakubowski A., *Ustawy samorządowe. Komentarz,*2018s. 61-81 - <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrqheytkojoobqxalrugmydknzxg42q&refSource=toc> [↑](#footnote-ref-31)
31. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 15 września 2016 r., syn. akt IV SA/Gl 643/16. [↑](#footnote-ref-32)
32. <https://poradnik.ngo.pl/diagnoza-spoleczna> [↑](#footnote-ref-33)
33. Ibidem. [↑](#footnote-ref-34)
34. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-35)
35. Ustawa z dnia 5 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2000 Nr 88 poz. 985). [↑](#footnote-ref-36)
36. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-37)
37. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-38)
38. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-39)
39. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-40)
40. Ziółkowski D., *Młodzieżowa rada gminy*, [w:]op. cit., s. 83-93 - <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrqheytkojoobqxalrugmydknzxg42q&refSource=toc> [↑](#footnote-ref-41)
41. Ziółkowski D., *Młodzieżowa rada gminy*, [w:]op. cit., s. 83-93 - <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrqheytkojoobqxalrugmydknzxg42q&refSource=toc> [↑](#footnote-ref-42)
42. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-43)
43. <https://poradnik.ngo.pl/programy-wspolpracy> [↑](#footnote-ref-44)