PRAWNE ASPEKTY DZIAŁANIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH. PROBLEM ELIMINACJI BARIER PRAWNYCH ORAZ ORGANIZACYJNYCH WSPÓŁPRACY W TURYSTYCE

ZYGMUNT MEYNARCZYK¹, AGATA KOSIŃSKA-MADERA²

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

¹e-mail: zygmun@amu.edu.pl

²e-mail: agata.kosinska@amu.edu.pl

SŁOWA KLUCZOWE

organizacja pozarządowa, organizacja non-profit, zasada pomocniczości, administracja samorządowa, ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest wskazanie kluczowych aspektów prawnych funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce, a przede wszystkim dookreślenie barier endogenicznych oraz egzogenicznych współpracy organizacji pozarządowych z pozostałymi interesariuszami rynku turystycznego, w szczególności tych, które swoje źródło mają zarówno na etapie tworzenia, jak i funkcjonowania przepisów prawa. Ze względu na szerokość zagadnienia w opracowaniu skupiono się na współpracy organizacji pozarządowych oraz administracji samorządowej. Aby osiągnąć postawiony cel, w pierwszej kolejności zostały poczynione uwagi dotyczące podstaw prawnych współpracy organizacji pozarządowych z administracją samorządową (z uwzględnieniem zasady pomocniczości). Następnie wyodrębniono obszary problemowe (pierwszy krok w procesie wdrożenia efektywnych działań eliminujących – wyodrębniono bariery endogeniczne i egzogeniczne, w szczególności skupiono się na opisanu barier egzogenicznych związanych z regulacjami prawnymi). Zaprezentowane zostały również wyniki badań własnych przeprowadzonych wśród jednostek samorządu terytorialnego na poziomie powiatu (przykład woj. wielkopolskiego), gdzie dookreślono, jakie miejsce w hierarchii barier rozwoju turystyki na poziomie regionalnym zajmują problemy związane ze współpracą (jako jedna z kategorii barier polityczno-prawnych).

Wprowadzenie

Wzrost znaczenia różnych form współpracy w turystyce staje się kwestią bardzo istotną. W zależności od uczestniczących w tej współpracy podmiotów przyjmuje ona różne formy oraz funkcje. Współcześnie rośnie również rola organizacji pozarządowych, które stają się coraz

istotniejszym elementem procesu zarządzania zjawiskiem turystyki. Wskazuje się, iż organizacje pozarządowe dysponują instrumentami pośrednio wpływającymi na funkcjonowanie państwa: 1) komercyjnymi, tj. ekonomicznymi, w tym finansowymi; oraz 2) niekomercyjnymi, tj. społecznymi (Kiryluk, 2014), i w tym aspekcie zasadniczo różnią się od organizacji rządowych, których działanie co do zasady bezpośrednio wpływa na politykę i kierunki rozwoju państw. Zjawisko współpracy nie może być postrzegane jedynie w aspekcie organizacyjnym, czy formalno-prawnym, lecz przede wszystkim dynamicznym – jako proces, który ciągle się realizuje (Kiryluk, 2014). Podstawy organizacyjne oraz formalnoprawne są jednakże kwestią kluczową dla realizacji postulatu współpracy efektywnej. Co nie oznacza, iż nie powinny być one tak skonstruowane, aby odpowiadać celom, kierunkom, formom, zakresom i obszarom współpracy, która to może ewoluować w zależności od potrzeb.

Celem artykułu jest wskazanie najważniejszych kwestii prawnych funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce, przede wszystkim zwrócenie uwagi (wyszczególnienie) na obszary problemowe. Powyższe zostanie przedstawione w kontekście współpracy podmiotów rynku turystycznego, a zatem dookreślone zostaną bariery współpracy organizacji pozarządowych z interesariuszami rynku turystycznego. Ze względu na szerokość zagadnienia opracowanie skupi się (zakładając pewne uogólnienia) na współpracy organizacji pozarządowych i administracji samorządowej.

Organizacje pozarządowe jako podmioty profesjonalne rynku turystycznego w Polsce

Układ podmiotowy gospodarki turystycznej musi obejmować zespół wyspecjalizowanych jednostek zajmujących się obsługą ruchu turystycznego, w literaturze wyróżnia się: jednostki budżetowe; organizacje typu non profit (stowarzyszenia, fundacje); przedsiębiorstwa (podmioty profesjonalne); występujące w praktyce gospodarczej kombinacje wyżej wymienionych (Kachniewska, Nawrocka, 2012). Ponadto obecnie można mówić o wyodrębnieniu się trzech stref, w których podejmowane są działania publiczne (tj. działania na rzecz społeczności mające pierwszeństwo przed maksymalizacją zysku, za początek ich wyodrębniania przyjmuje się lata 90. XX w.; są to głównie działania z zakresu integracji społecznej i aktywności obywatelskiej, często określane jako podstawa ekonomii społecznej): sektor I – administracja rządowa i samorządowa; sektor II – podmioty gospodarcze; sektor III – organizacje pozarządowe¹ (Kurleto, 2008; por. rys. 1). Podkreślić przy tym należy fundamentalne znaczenie następujących aktów prawnych: 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie ze zmienioną nazwą²), która wprowadziła wspólnoty samorządowe z kompetencjami do rozwiązywania spraw publicznych na poziomie lokalnym; 2) ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (nieobowiązująca), która wprowadziła zasadę równorzędnego traktowania wszystkich uczestników obrotu gospodarczego oraz swobody podejmowania działań gospodarczych;

¹ Dalej również jako: „organizacje non profit”.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875, z późn. zm.).

3) ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2016 r., poz. 40, z późn. zm.) oraz 4) ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r., poz. 210, z późn. zm.), które wprowadziły możliwość samoorganizowania się i działania w szeroko rozumianej sferze publicznej.

Pomiędzy wymienionymi wyżej sektorami następuje podział zadań społecznych (w tym i związanych z rozwojem turystyki), przy czym Kisilowski (2009) wskazuje, iż podział tych zadań następuje za pomocą norm prawa: ustrojowego, preferencji i działalności komercyjnej.

Sektor publiczny to (co do zasady) zbiór państwowych i komunalnych osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, które bezpośrednio podlegają władzy publicznej. Sektor prywatny złożony jest z podmiotów, których działalność nastawiona jest na osiągnięcie zysku. Sektor organizacji pozarządowych to zbiór organizacji, które co do zasady ze swojej działalności zysku nie osiągają, a których podstawowym zadaniem i funkcją jest realizacja zadań społecznych.

Legenda: OPP – organizacje pożytku publicznego; PPP – partnerstwo publiczno-prywatne

Rysunek 1. Schemat funkcjonowania sektorów, w których podejmowane są działania publiczne

Źródło: Kurleto, M. H. (2008).

W Polsce obecnie zarejestrowanych jest ponad 100 tysięcy organizacji pozarządowych (fundacje oraz stowarzyszenia), z czego prawie 34% za podstawową dziedzinę swojej działalności wskazuje sport, turystykę, rekreację oraz hobby (można je zatem uznać za interesariuszy rynku turystycznego).

Współpraca administracji samorządowej i organizacji pozarządowych w zakresie zadań publicznych³

Współdziałanie wielu podmiotów, reprezentujących różne sektory, często w literaturze określane jest mianem innowacji instytucjonalnej⁴ (Czernek, 2015)⁵. Fundamentu dla współdziałania organizacji pozarządowych z władzą samorządową poszukiwać należy w realizacji zasady pomocniczości (subsydiarności, dalsze uwagi por. Zgud, 1999). Już Izdebski (2003) podkreślał, iż sytuacją pożądaną jest taka, w której problemy natury społecznej są rozwiązywane przez wspólnoty najniższe, gdzie państwo powinno interweniować jedynie wtedy, kiedy jest to absolutnie konieczne. Zasada subsydiarności „(...) steruje rozdziałem zadań i kompetencji nie tylko na poszczególne szczeble systemu wielopłaszczyznowego, lecz także przedmiot oraz natężenie idącej z tym w parze solidarności. Ma umożliwić (...) realizowanie interesów własnych obywateli, a tym samym samostanowienie na poziomie możliwie bliskim obywatelowi” (Pernice, 2013, s. 4 i n.). Realizuje dwa działania: 1) podział zadań, tj. wyznaczenie działań, w których sektor pozarządowy ma „odciążyć” państwo (subsydiarność wertykalna); 2) wyznaczenie działań, które co do zasady muszą być wyznaczone jako obowiązki trzeciego sektora (subsydiarność horyzontalna; Izdebski, 2003). Często wskazuje się, iż przy szerokim katalogu zadań wyznaczonych gminie, powiatowi czy województwu bardziej efektywne jest „oddanie ich w wykonanie” organizacjom pozarządowym (Sidor, 2017). Za przyczyny powyższego należy uznać: ogromną ilość zadań, jakie ma realizować administracja publiczna; zmniejszenie kosztów realizacji zadań publicznych; tworzenie alternatywnych sposobów zaspokajania potrzeb obywateli (Gados, 2017). O znaczeniu współpracy świadczą również statystyki – najważniejszym partnerem organizacji pozarządowych pozostaje samorząd (oczywiście obok społeczności lokalnej oraz współpracy wewnętrznej, tj. pomiędzy organizacjami). Warto przy tym zaznaczyć, iż kontakt z administracją samorządową utrzymuje aż 92% fundacji oraz stowarzyszeń, dla 46% są to relacje mające charakter trwały oraz regularny (Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2016).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2018 r., poz. 450, z późn. zm.), który to przepis wraz z dalszymi regulacjami stanowi główną sferę kompetencyjną współdziałania, organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Bliskość przestrzenna jest niewątpliwie korzystna dla współpracy, gdyż sprzyja kontaktom osobistym, ułatwia nadzór, pozwala na wymianę dobrych praktyk i przekazywanie wiedzy (Domański, Marciniak, 2003).

³ „Zadanie publiczne” należy rozumieć jako zakres prawnie dopuszczalnej działalności podmiotu publicznego, wykonywanej w interesie podmiotu lub podmiotów zewnętrznych, znajdujących się poza strukturą podmiotu publicznego (Gados, 2017).

⁴ Wyróżnia się również innowację procesową, innowację w zakresie zarządzania, innowację produktową oraz innowację w zakresie logistyki (Czernek, 2015).

⁵ Najważniejszym wynikiem rozwoju innowacji instytucjonalnych w turystyce jest współdziałanie podmiotów reprezentujących różne sektory, w lokalnych oraz regionalnych organizacjach turystycznych (powstały w Polsce z początkiem XXI w.), zrzeszających je w celu wspólnej promocji danego obszaru turystycznego (Czernek, 2015).

Regulacje ustawowe wskazują również na rozmaite formy współpracy (art. 5 ust. 2 ww. ustawy). Należy jednakże zwrócić uwagę na użyte przez ustawodawcę wyrażenie „w szczególności”, a zatem katalog form wymienionych w ustawie nie jest katalogiem *numerus clausus* (typologia otwarta). Należałoby zatem przyjąć, iż dopuszczalna jest każda forma współpracy, a jedynie szczególnie należy uwzględnić te wymienione przez prawodawcę (jako najbardziej pożądane) (Niemczuk, 2017). Wybór formy działania jest zatem wyrazem porozumienia (kompromisu) pomiędzy samorządem a organizacjami non profit. Stosunkowo najczęściej wymienia się „zlecenie realizacji zadań publicznych”⁶ (art. 5 ust. 2 pkt 1) jako podstawową formę współpracy. Wskazać w tym miejscu należy, iż biorąc pod uwagę przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077, z późn. zm.) pojęcie „zlecenie” przybiera dwie formy: 1) powierzanie wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji; 2) wspieranie wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji (Sidor, 2017).

Co do zasady zatem następuje dychotomiczny podział form współdziałania, tj. formy instytucjonalne i nieinstytucjonalne (Gados, 2017; Barczewska-Dziobek, 2012). Przy czym prawodawca nie tylko określa możliwe formy nawiązywania współpracy, lecz dookreśla podstawowe jej zasady (art. 5 ust. 3): pomocniczość, suwerenność, partnerstwo, efektywność, uczciwą konkurencję, jawność. Mają one zasadnicze znaczenie dla wykładni przepisów ustawy, przede wszystkim biorąc pod uwagę wykładnię funkcjonalną.

Bariery współpracy administracji samorządowej i organizacji pozarządowych w zakresie zadań publicznych

Analiza literatury pozwala na stwierdzenie, iż doktryna proponuje wyróżnienie czterech kategorii barier występujących w ramach współpracy podejmowanej przez organizacje non profit oraz samorząd: 1) legislacyjne, 2) administracyjne, 3) ekonomiczne oraz 4) społeczne (Gados, 2017; Ziółkowska, Gronkiewicz, 2012). Wydaje się jednakże, iż zaproponowany podział nie pozwala na jednoznaczne zakwalifikowanie konkretnych przykładów, tj. przyjąć należy, iż istnieją bariery, które będą mogły być zaliczone do więcej niż jednej kategorii. Zaproponować należy zatem dychotomiczny podział barier, tj. 1) bariery egzogeniczne (mające pochodzenie z zewnątrz, a więc determinowane czynnikami zewnętrznymi, np. jak działalność prawodawcy) oraz 2) endogeniczne (wewnętrzne, tj. bezpośrednio związane z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz samorządów, a zatem organizacyjne).

Pierwsza kategoria – bariery egzogeniczne – jest bardzo zróżnicowana, przeto trudno wskazać wszystkie możliwe rodzaje problemów. Oczywiście jest, iż współpracę determinują regulacje prawne dotyczące funkcjonowania niższych szczebli administracji publicznej, które co do zasady wpływają na klimat współpracy – bariery prawne (Czernek, 2010). W związku z powyższym za najważniejszą dysfunkcję należy uznać niezajomość instrumentów prawnych dotyczących

⁶ Jako główne obszary tematyczne zlecania wskazuje się: pomoc społeczną, sport, kulturę (Sidor, 2017).

współpracy, zarówno przez organizacje pozarządowe, jak i jednostki samorządu terytorialnego (Gados, 2017). Problem ten jest wynikiem braku znajomości obowiązujących przepisów, tudzież błędnej ich interpretacji, wynikającej z przekonania, iż zadania z zakresu współpracy obciążają tylko jednego partnera (samorząd terytorialny). Przede wszystkim wskazać należy brak podejmowania przez samorząd działalności, gdzie proces decyzyjny zachodzi jak najbliżej obywatela. Wśród problemów wyróżnić należy kłopoty z dokonywaniem determinacji konkretnych rodzajów współpracy, jak i wyboru tych najbardziej skutecznych (problem uwidacznia się zatem na etapie stosowania prawa). Pamiętać należy, iż nie wszystkie instrumenty wymagają specjalnej procedury celem przeprowadzenia współpracy (co do zasady specjalna procedura dotyczy inicjatywy lokalnej, konsultacji aktów prawa miejscowego, konsultacji i tworzenia programów współpracy czy powoływania rad działalności pożytku publicznego) (Staszczuk, 2013). Przepis art. 5 ust. 2 wskazuje na wielość merytorycznych (pozafinansowych) form współpracy. Chociaż w wyróżnionym przepisie wymieniono zaledwie kilka z nich, jednak katalog tych form daje organom administracji możliwość ich rozszerzania (Blicharz, 2012). Powyższa bariera jest zatem konsekwencją nieznajomości całokształtu obowiązujących regulacji (kwestia kompetencyjna). Ustawodawca, normując materię zawartą w komentowanej ustawie, co do zasady posługuje się terminem: zadania publiczne obciążające organy administracji publicznej (należące do organów administracji publicznej). Nie oznacza to jednakże, iż inicjacja współpracy leży tylko i wyłącznie po stronie organów administracji publicznej. W konsekwencji powyższego podkreślić również należy, iż niektóre formy współpracy wymuszają na obu partnerach obowiązek konkretnego zachowania się (tytułem przykładu: nie tylko organy administracji mają obowiązek przekazywania informacji, również organizacje pozarządowe mają obowiązki związane z przepływem informacji) (Blicharz, 2012).

Trudności zauważa się również w zakresie prawidłowej interpretacji przepisów, dla przykładu przy procedurze rozliczania się z wykorzystanych przez organizacje środków. Regulacje ustawy nie dokonują także rozróżnienia form współpracy w odniesieniu do poszczególnych (trzech) szczebli administracji samorządowej, bardzo często również przepisy wskazują na organy administracji publicznej. Prawodawca nie wskazuje zatem wyraźnie na samorząd (Płażek, 2012). „W dodatku nie w każdym przypadku przepisy pozwalają w sposób jednoznaczny przesądzić, czy konkretne działanie lub kompetencja w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowym należy do kompetencji organu stanowiącego, czy też wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego oraz czy jest dopuszczalne przekazywanie lub powierzanie takich kompetencji innym organom lub jednostkom podległym” (Płażek, 2012, dostęp: Lex Omega). Oczywiście jest, iż powyższe jest obecnie oceniane przez pryzmat zasad ogólnych prawa samorządowego, przede wszystkim domniemanie kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, niedopuszczalność przenoszenia kompetencji oraz niedopuszczalność tworzenia nowych instytucji (bytów) prawnych, procedur czy uprawnień bez umocowania w przepisach (Płażek, 2012). Niemniej jednak stworzenie legislacji szczegółowej (zmiana redakcyjna przepisów) pozwoliłoby na uniknięcie pojawiających się trudności (z pomocą przychodzi obecnie liczne orzecznictwo oraz piśmiennictwo). Dla przykładu, normując materię dotyczącą działalności pożytku publicz-

nego, ustawodawca terminem „organ administracji publicznej” posłużył się w odniesieniu do procedury poprzedzającej zlecenie zadania. W odniesieniu do samorządu terytorialnego chodzi zarówno o organy wykonawcze, jak i stanowiące samorządu. „Wydaje się jednak, że przeprowadzenie otwartego konkursu, wybór oferty i w konsekwencji zawarcie umowy będą należały do organów wykonawczych” (Jóźwiak, Kopczyńska, 2004, s. 28; zob. przepisy rozdziału 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

Kolejnym problemem, często opisywanym w literaturze, jest brak transparentności podczas nawiązywania współpracy (Płazek, 2012). Coraz częściej wskazuje się, iż organizacje non profit postulują zwiększenie przejrzystości dotyczących procedur samorządu, przy czym postulują sformalizowanie tych procedur. Obecnie pełna formalizacja procedur dotyczy tylko niektórych kategorii form współpracy (zob. uwagi powyżej). Wskazać jednakże należy, iż zgodnie z przepisem art. 5 ust. 3 komentowanej ustawy współpraca samorządów, które w konkretnym przypadku są terytorialnie i przedmiotowo właściwe, z organizacjami pozarządowymi odbywa się na podstawie konkretnie zakrojonych zasad, w tym zgodnie z zasadą jawności, która polega na udostępnianiu wszelkich informacji dotyczących celów, dalszych zamiarów, kosztów czy innych poniesionych nakładów przeznaczonych na realizację zadania publicznego (dalsze uwagi por. Miruć, 2015). Wyodrębnienie postulatu jawności jako wyznacznika współpracy wpływa na stwierdzenie, iż powinien on mieć decydujący wpływ na sposób interpretacji i późniejszą realizację przepisów ustawowych. O współpracy transparentnej można mówić „(...) jeśli normatywnie określony tryb postępowania będzie nie tylko jawny, ale poszczególne działania właściwych podmiotów będą sformułowane w sposób wyczerpujący, tak aby poszczególne stadia postępowania były dostatecznie jasno opisane, a reguły postępowania na każdym etapie zrozumiałe” (Koniuszewska, 2015, dostęp: Lex Omega). Intencja ustawodawcy, aby zasada jawności stanowiła fundament relacji zachodzących pomiędzy podmiotami współpracującymi, znalazła swój wyraz między innymi w:

- obligatoryjności uchwalania programów współpracy (art. 5a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o organizacjach pożytku publicznego i o wolontariacie), w tym:
 - a) konieczności poddania programu rocznego konsultacjom z organizacjami pozarządowymi;
 - b) konieczności ustalenia (w drodze uchwały) sposobu konsultacji programu z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi;
 - c) obowiązku publikacyjnym programu jako aktu prawa miejscowego;
 - d) obowiązku organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego przedłożenia organowi stanowiącemu oraz opublikowania w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdania z realizacji programu współpracy za rok poprzedni;
- wprowadzeniu rozwiązań prawnie obligujących do zamieszczania informacji o szczegółach współpracy na stronach internetowych lub do publikowania ich w sposób zwyczajowo przyjęty (np. art. 13 ust. 3 pkt 3);
- podleganiu procedurom związanym z wydatkowaniem środków przeznaczonych na realizację zadań publicznych przepisom o finansach publicznych (np. art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy

z dnia 27 sierpnia 1997 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym zasada jawności jest realizowana poprzez udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych udzielona została dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych);

- konieczności ogłoszenia otwartego konkursu ofert w przypadku zamiaru zlecenia zadania publicznego (art. 5 ust. 4) – określenie treści i warunków ogłoszenia, rozpatrywania i oceny złożonych ofert, zasady powoływania komisji konkursowej, warunków ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert;
- sprawozdawczości (art. 18) (Koniuszewska, 2015).

Wydaje się jednakże, co zostało już podkreślone, iż sformalizowanie pozostałych form współpracy mogłoby znacząco wpłynąć na realizację postulatu transparentności działań. Dla przykładu warto wskazać na pozafinansową formę współpracy – wzajemne informowanie się o kierunkach działalności, celem ich usystematyzowania. Prawodawca nie wskazał, w jaki sposób informowanie ma się odbywać, co powinny dookreślić współpracujące strony (co nie zawsze znajduje zastosowanie, biorąc pod uwagę warunki miejscowe; na nikłe wykorzystanie tej formy współpracy wskazuje np. *Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za 2009 rok* (2011) – wyrażone w Sprawozdaniu twierdzenia uznać należy za ocenę aktualną). Postulować należy zatem zinstytucjonalizowanie formy współpracy, co posłuży wypracowaniu rozwiązań dla problemów wspólnych. Pozwoli również wypracować wspólną kulturę współpracy. Jak wskazuje Koniuszewska:

W celu zapewnienia wymiany informacji rozważyć należy: możliwość wykorzystania strony internetowej urzędu, celowość powołania w urzędzie specjalnej komórki organizacyjnej lub stanowiska, które organizowałyby kontakty z podmiotami spoza sektora finansów publicznych, zapraszanie przedstawicieli organizacji pozarządowych na sesje organów stanowiących i kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego, jeśli przedmiot obrad stanowią mają sprawy związane z działalnością statutową tych organizacji, organizowanie spotkań przedstawicieli władz samorządowych z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Z kolei organizacje pozarządowe mogą informować o planowanych kierunkach działań poprzez: należące do nich strony internetowe, przekazywanie rocznych lub długofalowych planów działań organizacji pozarządowych, zapraszanie na spotkania władz organizacji pozarządowych, podczas których określone są projektowane kierunki działań, zwrócenie się do organu wspólnoty samorządowej o objęcie patronatem planowanych wydarzeń, spotkania z przedstawicielami organów czy też z wyznaczonymi pracownikami urzędów jednostek samorządu terytorialnego (Koniuszewska, 2015, dostęp: Lex Omega).

Powyższe jest zatem problemem pojawiającym się zarówno na etapie stosowania prawa – kultura współpracy, jak i jego tworzenia – postulat sformalizowania formy współdziałania polegającej na wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności.

Organizacje postulują również zmniejszenie utrudnień przy procedurach w Krajowym Rejestrze Sądowym (Płażek, 2012).

Gados (2017) wskazuje również na coraz większe znaczenie problemu poplecznictwa i nepotyzmu, tj. faworyzowania organizacji, które są prowadzone przez osoby związane (np. więzami rodzinnymi) z władzą samorządową. Nie bez znaczenia pozostaje również niechęć społeczeństwa do udziału w życiu publicznym, a zatem do tworzenia oraz działania w organizacjach pozarządowych. Powyższe uznać można za słabość polskiej demokracji.

Prawo nie jest oczywiście doskonałe i nigdy, a także nigdzie, takim nie było (...). Państwo, które realizuje wartości demokratyczne i w tym znaczeniu odzwierciedla postulat państwa etycznego, stoi siłą swych obywateli, chcących i zdolnych wziąć odpowiedzialność za własne państwo. (...) Społeczeństwo albo zechce mieć demokrację i realnie korzystać z możliwości, które ona stwarza, albo też zachowywać będzie wobec niej postawę indyferentną i pasywną (Safjan, 2007, za: Suwaj, Wenclik, 2009, dostęp: Lex Omega).

Wykonywanie zadań publicznych wiąże się z częściowym finansowaniem ich realizacji, wspieranie – z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji (Sidor, 2017). Niemniej jednak w ustawie nie zdefiniowano tych dwóch pojęć. Odwołano się natomiast do wykorzystanych na gruncie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych finansowania i dofinansowania, które jednakże również nie zostały wyraźnie (jednoznacznie) zdefiniowane w żadnych przepisach (Płażek, 2012). Należy również pamiętać, iż powierzenie lub wsparcie w realizacji zadań publicznych następuje w trybie otwartego konkursu ofert, tudzież w trybie jego pominięcia – mały grant. Problemy w tej materii dotyczą powoływania odpowiedniego składu komisji konkursowych (gdzie praca w komisji jest nieodpłatna). Za największy problem uznać przeto należy niewielką liczbę kandydatów z środowiska pozarządowego do prac w komisjach, co od wielu lat ma miejsce na przykład w Poznaniu (Sidor, 2017). W zakresie konkursów należy również wskazać na brak procedur odwoławczych, a także sądowej lub innej kontroli nad ich rozstrzygnięciem (Płażek, 2012). Wskazać oczywiście można na odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (Płażek, 2012).

Realizacja zadań przez organizacje non profit (w szczególności organizacje nowe) obarczona jest pewnym ryzykiem, które co do zasady w głównej mierze ponosi samorząd. Konieczne jest zatem wypracowanie jasnych zasad odpowiedzialności (administracyjnej), gdzie nie tylko administracja publiczna będzie nią obarczona, choć oczywiście to samorządowi lokalnemu są przypisane zadania własne i ostatecznie to on za nie odpowiada, niezależnie od ich przekazania (Sidor, 2017). Fakt przekazania zadania publicznego do wykonania (realizacji) organizacji non profit nie wpływa na zmianę jego statusu, tj. to samorząd nadal ponosi odpowiedzialność za jego realizację, choć pewnej zmianie ulegają zakres i forma odpowiedzialności (Płonka-Bielenin, 2008). Oczywiście należy zaznaczyć, iż zgodnie z przepisem art. 417 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r., poz. 459, z późn. zm.), jeżeli władza publiczna jest wykonywana na podstawie porozumienia przez osobę prawną, solidarną odpowiedzialność odszkodowawczą ponoszą osoba zlecająca oraz osoba wykonująca te zadania, co wzmacnia pozycję poszkodowanego. Przepis statuuje jednakże ramy odpowiedzialności odszkodowawczej (cywilnej).

Za barierę uznać również należy funkcjonowanie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w szczególności przepisu art. 11

ust. 5, który stanowi, iż wspieranie i powierzanie zadań publicznych może też następować na podstawie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym, a także na podstawie umów międzynarodowych, jeżeli na realizację zadań będą przekazywane niepodlegające zwrotowi środki ze źródeł zagranicznych. Niemniej jednak, w ustawie z dnia 19 grudnia 2009 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1834) prawodawca w katalogu jej przepisów nie przewiduje możliwości kwalifikowania oferentów z uwagi na ich szczególny status prawny, np. status organizacji pozarządowej. W literaturze podkreśla się, iż bliższe wskazówki ustawowe w tej mierze byłyby pożądane (dalsze uwagi por. Płażek, 2012).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje również uchwalanie rocznych programów współpracy. Ustawa nie określa jednakże sankcji za nieuchwalenie programu współpracy, których należy poszukiwać w innych regulacjach (ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Powoduje to liczne problemy interpretacyjne, a niejednokrotnie brak egzekwowania wykonania przepisów ustawowych.

Wśród barier organizacyjnych zaś najczęściej wskazuje się roszczeniową postawę organizacji non profit, przy jednoczesnej bierności w podejmowaniu działań przez organy administracji samorządowej (Gados, 2017). Nie istnieje po stronie jednostek samorządu terytorialnego powszechna świadomość przede wszystkim co do możliwości wykorzystywania współpracy – w tym i tworzenia „własnych” organizacji (stowarzyszanie jednostek samorządu terytorialnego) oraz powstających przez to możliwości pozyskiwania dla tych działań dodatkowych środków, także pieniężnych (Płażek, 2012). Często można zauważyć niechęć samorządów do włączania czynnika obywatelskiego w podejmowanie działań, gdyż niejednokrotnie powoduje to wzrost kosztów, przewlekłość działań oraz napięcia społeczne (Suwaj, Wenclik, 2009). W literaturze wskazuje się również na problem integracji, tj. 1) brak integracji pomiotów administracji i organizacji pozarządowych, które zajmują się danym obszarem, np. turystyką, sportem, kulturą; 2) brak integracji różnych organizacji pozarządowych (Sidor, 2017). Problem integracji najczęściej łączy się z brakiem komunikacji pomiędzy podmiotami, co powoduje powstanie obszarów niepewności. Niepokojąca jest również niska jakość działań oferowanych przez organizacje non profit. Za ciekawy przykład można uznać miasto Kraków, gdzie samorząd precyzuje swoje oczekiwania, przygotowując: plany realizacji usługi, karty usługi, listy obecności, karty merytoryczne usługi, ankiety monitorujące, ewaluacyjne oraz ocenę satysfakcji klienta. Analizy służą do poprawy realizacji zadań w przyszłości, co ma służyć profesjonalizacji usług, ale rodzi niebezpieczeństwo powstania „drugiej administracji” niż w miarę swobodnych działań obywatelskich (Sidor, 2017). Ważnym problemem jest również brak współpracy długoterminowej, gdzie dominuje współpraca doraźna zamiast działań długofalowych.

Z kolei raport Stowarzyszenia Klon/Jawor (2015) wyraźnie wskazuje na problemy wewnętrzne (a więc również endogeniczne), z jakimi borykają się organizacje pozarządowe (*Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań*). Przy czym wskazać należy, iż w ocenie stowarzyszenia lista problemów dotyczących sektor non profit od paru lat pozostaje tożsama. Do najważniejszych zaliczyć należy problemy związane z zapewnieniem materialnego funkcjonowania organizacji (zgodnie z raportem 65% organizacji ma trudności w zdobywaniu

funduszy oraz sprzętu do prawidłowego prowadzenia organizacji) oraz rozliczaniem środków (60% organizacji ma problem ze skomplikowanym procesem rozliczania otrzymanych środków). W raporcie wskazano jednakże, iż

Organizacje koncentrujące się na sporcie, turystyce, rekreacji i hobby w porównaniu do organizacji działających w innych branżach zdecydowanie najrzadziej doświadczają trudności związanych z kadrami czy problemów we współpracy z administracją. Słabiej także odczuwają problem niekorzystnego wizerunku organizacji pozarządowych oraz konfliktów i braku współpracy w środowisku organizacji pozarządowych (*Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań*, s. 100).

Sektor non profit boryka się również z problemem nadmiernego rozbudowania biurokracji w administracji publicznej, często nie mając odpowiedniego zaplecza do spełnienia wszystkich wymagań administracyjnych. 22% organizacji wskazuje również, iż samorządy nadmiernie je kontrolują. Fundacje oraz stowarzyszenia wskazują również na problem z kadrą (53%), mają trudności w utrzymaniu wolontariuszy oraz personelu stałego. Niemniej jednak za najważniejsze uznaje się, iż aż 29% organizacji podkreśla, że przeszkadza im konkurencja innych organizacji pożytku publicznego. Na brak wewnętrznej współpracy oraz konflikty wskazuje 22% podmiotów (2012 – 17%). Organizacje dostrzegają również problem związany z niekorzystnym wizerunkiem sektora pozarządowego w oczach opinii publicznej i mediów.

Pamiętać jednakże należy, iż przykłady problemów wewnętrznych wśród organizacji non profit zostały wskazane przez same organizacje, przez co cechują się subiektywnością. Pomimo powyższego wydaje się, iż mogą stanowić (przy wzięciu pod uwagę również kategorii problemów wskazanych powyżej) podstawę do wprowadzenia działań eliminacyjnych. Dla przykładu dookreślono, iż problemem są nadmierne procedury związane z wpisem do Krajowego Rejestru Sądowego, natomiast same organizacje wskazały, iż sektor non profit boryka się z problemem nadmiernego rozbudowania biurokracji. Organizacje wskazały również na nadmierną kontrolę ze strony administracji rządowej, w raporcie nie rozważono jednakże, iż kontrola wynika z odpowiedzialności, jaką za realizację zadania ponoszą samorządy.

Problem braku współpracy dostrzegany jest również przez same samorządy. Zajadacz, Kosińska (2015) w celu zidentyfikowania problemów rozwoju turystyki w woj. wielkopolskim przeprowadziły w okresie od czerwca do września 2014 r. badania ankietowe wśród władz samorządu terytorialnego na poziomie powiatu oraz analizę dokumentów planistycznych i raportów wskazanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego jako istotne w toku prac nad diagnozą turystyki w Wielkopolsce (2014). Autorki wyodrębniły bariery: polityczno-prawne, gospodarcze, infrastrukturalne, społeczne (demograficzne), geograficzne, organizacyjne (informacyjne). Problem współpracy był zauważany zarówno w kontekście barier: 1) polityczno-prawnych, tj. skomplikowanych przepisów prawa (tzw. „inflacja prawa”), nieznamość przepisów prawa, braku wypracowanych mechanizmów współpracy (niesprzyjająca polityka) oraz 2) organizacyjnych, tj. zauważenie braku współpracy pomiędzy podmiotami wpływającymi na kształt polskiej gospodarki turystycznej, zarówno na poziomie współpracy różnych sektorów, jak również pomiędzy podmiotami tego samego typu. Autorki wskazały:

Wśród wyróżnionych grup problemów można wskazać elementarne, których rozwiązanie pociąga za sobą niwelowanie innych typów barier. Należą do nich ograniczenia polityczno-prawne oraz organizacyjne i informacyjne. Prawdopodobnie prowadzona polityka turystyczna, jak również dobrze zorganizowany system współpracy różnych sektorów gospodarki, wywierają zasadniczy wpływ na rozwój i poprawę infrastruktury, zarówno turystycznej, jak i związanej z innymi dziedzinami rozwoju społecznego (Zajadacz, Kosińska, 2015, s. 25).

Uwagi końcowe

Współpraca pomiędzy jakimikolwiek grupami interesariuszy wymaga od podmiotów ją podejmujących wspólnych celów, wizji oraz planów działania (Czernek, 2010). Wzrost zadań ciążących na samorządach związany z decentralizacją, jak również nasilenie potrzeb lokalnych wpływają na stopień znaczenia współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną. Współpraca pomiędzy sektorami sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, a organizacje non profit zapewniają lepsze rozeznanie potrzeb oraz jawność działań (Ziółkowska, Gronkiewicz, 2012). Samorządy często mają problemy z realizacją narzuconych zadań (w tym i finansowe), a organizacje pozarządowe często mają dostęp do źródeł finansowania nieosiągalnych dla innych podmiotów – międzysektorowe fundusze, fundusze europejskie skoncentrowane na organizacjach non profit (Ziółkowska, Gronkiewicz, 2012). Przepisy rangi ustawowej wskazują na szereg możliwych form kooperacji organizacji pozarządowych oraz samorządów, przy czym mają one charakter finansowy (obciążający budżet administracji publicznej), jak i niefinansowy. Oczywiście jest, iż forma współpracy nie może być narzucona, a wybór powinien być zaakceptowany przez obu partnerów (Izdebski, 2003). Przepisy prawa dotyczące współpracy muszą być interpretowane w odniesieniu do zasad współpracy wskazanych przez prawodawcę, zasady te powinny być również fundamentem dla współpracy organizacji pozarządowych oraz administracji publicznej. Reasumując, można wskazać na następujące kwestie końcowe:

1. Zaproponować należy dychotomiczny podział barier współpracy administracji samorządowej i organizacji pozarządowych w zakresie zadań publicznych, tj. 1) bariery egzogeniczne (mające pochodzenie z zewnątrz, a więc determinowane czynnikami zewnętrznymi, głównie prawne – powstające na etapie tworzenia prawa, jak i jego stosowania), oraz 2) endogeniczne (wewnętrzne, tj. bezpośrednio związane z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz samorządów, a zatem organizacyjne).
2. Biorąc pod uwagę powyższe, tj. katalog problemów wpływających na jakość współpracy, podkreślić należy, iż problemy pojawiające się na etapie stosowania prawa (nieznajomość przepisów w zakresie form współpracy, kwestie kompetencyjne związane z dookreśleniem podmiotu odpowiedzialnego za podjęcie współpracy), pomimo iż nie stanowią grupy najliczniejszej, powinny być eliminowane w pierwszej kolejności. Ich eliminacja nie wiąże się z czasochłonnym procesem legislacyjnym (nowelizacje, tworzenie nowych aktów prawa). W tym ujęciu (tj. pod względem szybkości podejmowanych działań, realnie wpływających na współpracę) problemy pojawiające się na gruncie tworzenia prawa mają

zatem znaczenie drugorzędne (kwestie związane z wyraźnym określeniem kompetencji organów stanowiących czy też wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego; zinstytucjonalizowanie wszystkich określonych w ustawie form współpracy; zmniejszenie utrudnień przy procedurach w Krajowym Rejestrze Sądowym; braki w definicjach legalnych; kwestie związane z odpowiedzialnością administracyjną; sankcje za nieuchwalenie programu współpracy, których należy poszukiwać w innych regulacjach).

3. Pierwszym etapem w realizacji postulatu współpracy efektywnej, a przeto eliminacji barier egzogenicznych związanych z problemami pojawiającymi się na gruncie stosowania prawa, jest wypracowanie infrastruktury współpracy, a zatem stworzenie warunków do rozwoju aktywności społecznej, poprzez: 1) tworzenie systemów wspierania; 2) integrację środowisk pozarządowych, jak i samorządowych – wymiana dobrych praktyk. Wenclik (2012) zaproponowała model współpracy, którego celem jest zachęcenie samorządów do dzielenia się zadaniami publicznymi, organizacji zaś do świadomej realizacji zadań na poziomie lokalnym i regionalnym. Minimalne ramy współpracy międzysektorowej zaproponowane w modelu zakładają: wsparcie instytucjonalne⁷; wsparcie szkoleniowo-doradcze w zakresie rozwoju organizacji i inicjatyw obywatelskich⁸; wsparcie w animacji⁹; wsparcie informacyjno-promocyjne¹⁰. Wydaje się, iż filary wskazane przez autorkę należy uznać na podstawowe dla kultury współpracy (dalsze uwagi por. Wenclik, 2012). Brakuje w nim jednakże wyraźnego podkreślenia fundamentalnego znaczenia pomocy w dokonaniu oceny wzajemnych relacji i jakości współpracy, w szczególności wyraźnego wskazania na pomoc szkoleniową w zakresie przepisów ustawowych. Brak korzystania z modelu współpracy, a zatem brak jej efektywności powoduje powstanie niebezpieczeństwa nieuwzględniania czynnika obywatelskiego w procesie podejmowania zadań publicznych, co rodzi negatywne konsekwencje (utrata zaufania publicznego przejawiające się w odbieraniu samorządów jako podejmujących działania autorytarne).

Literatura

- Adamiak P., Charycka B., Gumkowska M. (2016). *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor. Pobrano z: http://www.nck.pl/media/attachments/318004/Raport_Klon_Kondycja_2015.pdf (16.07.2017).
- Barczewska-Dziobek, A. (2012). Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. W: B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

⁷ Tj. m.in. jawne procedury korzystania z infrastruktury samorządu terytorialnego i jego jednostek; tworzenie map aktywności społecznej i in. (Wenclik, 2012).

⁸ Tj. m.in. tworzenie programów wsparcia merytorycznego; szkolenie liderów; wspieranie wolontariatu; wsparcie w pozyskiwaniu środków i in. (Wenclik, 2012).

⁹ Tj. m.in. tworzenie programów animacji w zakresie aktywizacji obywateli; tworzenie programów animacji partnerstw lokalnych i in. (Wenclik, 2012).

¹⁰ Tj. m.in. regularne spotkania informacyjne dla organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich; programy wspierania powstawania nowych organizacji, wolontariatu i aktywności obywatelskiej i in. (Wenclik, 2012).

- Blicharz, J. (2012). *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Czernek, K. (2015). Rola współpracy w stymulowaniu innowacji w gospodarce turystycznej. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 215, 7–18.
- Czernek, K. (2010). *Uwarunkowania współpracy na rzecz rozwoju turystyki w regionie*. Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
- Departament Sportu i Turystyki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, Wielkopolskiej Organizacji Turystycznej (2014). *Diagnoza turystyki w województwie Wielkopolskim*. Pobrano z: https://bip.umww.pl/artykuly/2821342/pliki/20151214110412_zacznikdoprojektustrategiidiagnozaturystykiwwojwlkp.pdf (6.12.2017).
- Dylus, A. (1999). *Europa. Fundamenty jedności*. Warszawa: Wydawnictwo Fundacji ATK.
- Gados, A. (2017). Udział organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych. W: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Izdebski, H. (2003). *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*. Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.
- Izdebski, H. (2001). *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*. Łomianki: AJP Partners.
- Jóźwiak, M., Kopczyńska, I. (2004). Regulacje dotyczące udzielania dotacji dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych. *Finanse Komunalne*, 4, 28.
- Kachniewska, M., Nawrocka, E., Niezgoda, A., Pawlicz, A. (2012). *Rynek turystyczny. Ekonomiczne zagadnienia turystyki*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Koniuszewska, E. (2015). Jawność współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. W: B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska. Pobrano z: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369356174/107?tocHit=1&cm=URELATIONS> (6.11.2017).
- Kiryłuk, H. (2014). Współpraca międzynarodowa w turystyce. *Economics and Management*, 4, 310–328.
- Kisilowski, M. (2009). *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*. Warszawa: LexisNexis.
- Kuleto, M.H. (2008). *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pożytku Publicznego (2011). *Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za 2009 rok*. Warszawa. Pobrano z: <http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Biblioteka,Pozytku,Publicznego,657.html> (16.07.2017).
- Miruć, A. (2015). Miejsce zasady jawności we współpracy administracji publicznej z organizacjami sektora pozarządowego przy realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej. W: B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Niemczuk, P. (2017). Instrumenty prawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. W: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Pernice, I. (2013). Solidarność w Europie. Miejsce w relacjach między obywatelem, państwem i Unią Europejską, cz. II. *Europejski Przegląd Sądowy*, 11, 4–12.
- Plaźek, S. (2012). Organizacje pozarządowe a samorząd terytorialny. W: M.I. Mączyński, M. Stec (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska. Pobrano z: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369253201/49?keyword=Partycypacja%20obywateli%20i%20podmiotów%20obywatelskich%20w%20podejmowaniu%20rozstrzygnięć%20publicznych%20na%20poziomie%20lokalnym&tocHit=1&cm=SFIRST> (5.11.2017).
- Plonka-Bielenin, K. (2008). Zakres pojęcia „zadania publiczne” i próba określenia istoty ich realizacji przez organizacje pożytku publicznego. *Administracja*, 2, 147–172.
- Sidor, M. (2017). Zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym – doświadczenia największych polskich miast. W: B. Dolnicki, *Sposoby realizacji zadań publicznych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Staszczuk, P. (2012). *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Stowarzyszenie Klon/Jawor (2015). *Polskie organizacje pozarządowe*. Pobrano z: <http://www.kson.pl/attachments/article/1436/PolskieOrganizacje2015.pdf> (16.07.2017).
- Suwaj, P.J., Wenclik, M. (2009). Patologiczne konsekwencje nieuwzględniania czynnika obywatelskiego w procesie decyzyjnym. W: D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Patologie w administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska. Pobrano z: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369198437/161?keyword=brak%20równego%20dostępu%20do%20konsultacji&tocHit=1&cm=SFIRST> (5.11.2017).

- Wenclik, M. (2012). Współpraca samorządu i III sektora – model współpracy. W: B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Zajadacz, A., Kosińska, A. (2015) Problemy rozwoju turystyki w skali regionalnej – studium przypadku Wielkopolski. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 63 (6), 1–19.
- Zgud, Z. (1999). *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*. Kraków: Zakamycze.
- Ziółkowska, A., Gronkiewicz, A. (2012). Współpraca administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi jako forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi. W: B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

FUNCTIONING OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATION – LEGAL ASPECTS. THE PROBLEM OF ELIMINATION OF THE LEGAL AND ORGANIZATIONAL BARRIERS COOPERATION IN TOURISM

KEYWORDS

non-governmental organization, non-profit organization, subsidiarity principle, local government, the Act on public benefit activities and voluntary work

ABSTRACT

The aim of the article is to indicate the major legal aspects of non-governmental organizations' (NGOs) functioning in Poland. Above all, through describing the barriers of cooperation between NGOs and other actors on the tourism market, both endogenous and exogenous, mainly connected with legal aspects where their origin is both at the stage of creation and functioning of the legal regulations. During study the focus is put on the cooperation of NGOs and local administration. In order to achieve the objective, the comments on the legal basis of this cooperation are identified, along with identifying problems (both external and internal). In the final part of the article results of research carried out among local government units at the county level (example of Wielkopolska Province) are presented, which indicates what place in the hierarchy of barriers cooperation problems occupy (category of legal/political barriers).

Translated by Agata Kosińska-Madera