MAREK STYCH

Akademia im. J. Długosza w Częstochowie

**Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi
w zakresie turystyki jako zadania własnego gmin**

Wprowadzenie

Artykuł porusza współcześnie istotny problem związany ze współpracą gmin z trzecim sektorem, tzw. organizacjami pozarządowymi. Problematyka ta obejmuje w szczególności formy współpracy oraz zadania publiczne, które mogą być realizowane przez organizacje pozarządowe na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W interesującym nas zakresie materia ta zostanie odniesiona wyłącznie do jednego z zadań publicznych jakim są sprawy z zakresu turystyki. Artykuł analizuje wybrane aspekty wspomnianego tematu, takie jak:

- turystyka w regulacjach szczególnych,
- formy współpracy z organizacjami pozarządowymi w celu realizacji zadań z zakresu turystyki.

Całość rozważań zamyka podsumowanie, które podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie co w praktyce daje podjęcie współpracy gmin z tymi organizacjami.

Powyższa analiza została przeprowadzona w oparciu o podjęte badania – kwerenda aktów prawa miejscowego oraz przegląd literatury przedmiotu – w woj. podkarpackim, powiat brzozowski – gminy: Domaradz, Dydnia, Jasienica Rosielna, Haczów. Cechą wspólną tych gmin jest ich wiejski charakter oraz położenie na obszarach atrakcyjnych turystycznie.

1. Turystyka w regulacjach szczególnych

Podstawowe znaczenie w omawianej tematyce ma ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych¹. Stąd też za celowe należy uznać wskazanie założeń, którymi kierował się ustawodawca². Analiza przepisów pozwala na wyartykułowanie podstawowego celu – uregulowanie pewnych standardów wyposażenia i zakresu usług świadczonych w poszczególnych obiektach turystycznych, co powinno wywołać skutek w postaci jednoznacznych unormowań zawartych w umowach i konstruowaniu materiałów informacyjnych (gmina, organizacja pozarządowa³). Jak ważna jest to materia, może świadczyć fakt, rozwiniecie unormowań ustawowych w aktach wykonawczych:

- rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych z dnia 6 października 2011 r.⁴

- rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie z dnia 19 sierpnia 2004 r.⁵

Przepisy o usługach turystycznych dookreślają podstawową regulację wynikającą z innych unormowań, a dotyczącą bezpieczeństwa publicznego, takich jak przepisy: budowlane⁶, sanitarne⁷ i przeciwpożarowe⁸, których celem jest zagwarantowanie bezpieczeństwa osób korzystających z zakwaterowania w obiektach, niezależnie od standardu samego obiektu⁹.

¹ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 196.

² Przepisy ustawy o usługach turystycznych normują warunki świadczenia usług hotelarskich.

³ Dalej w skrócie: NGO.

⁴ Dz.U. Nr 225, poz. 1353.

⁵ T.j. Dz.U. z 2006 r. nr 22, poz. 169.

⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1409).

⁷ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz. U. z 2011 r., Nr 212, poz. 1263).

⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2009 r., Nr 178, poz. 1380).

⁹ Zob. E. Ura, *Administracyjno-prawne zagadnienia turystyki w Polsce*, Zeszyty Naukowe WSE nr 1, Nisko 1998, s. 52–67.

Odnosząc się do samego tematu, czyli współpracy gmin z NGO w zakresie turystyki¹⁰, to zasady oraz formy współpracy zostały unormowane w takich aktach, jak np.:

- ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹,
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie rocznego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego¹².

Przepis art.4 wspomnianej ustawy dokonuje wyliczenia zadań publicznych¹³. Nowelizacja powyższej ustawy¹⁴ w sferze zadań publicznych wprowadziła nowy katalog zadań występujących w określonych dziedzinach życia społecznego, między innymi w pkt. 19 ust. 1 art. 4 wspomnianej ustawy wprowadzono zadania związane z turystyką¹⁵. Analiza przedstawionych unormowań pozwala na stwierdzenie, że w zakresie tych zadań w większym stopniu nawiązano do obowiązującego ustawodawstwa i rzeczywistych potrzeb społecznych. Wprowadzone zmiany są niewątpliwie ważne, bowiem poszerzają sferę zadań publicznych możliwych do realizacji przez NGO¹⁶.

¹⁰ P. Stec, *Lokalne i regionalne organizacje turystyczne jako stowarzyszenia szczególnego rodzaju*, w: red. J. Raciborski, P. Cybula, *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Sucha Beskidzka-Kraków 2008, s. 356–377.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1118; dalej: ustawa o.dz.p.p.

¹² Dz.U. z 2011 r. Nr 80, poz. 434.

¹³ Szeroko na temat np.: S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, w: red. J. Supernat, *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 154–166.

W. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, w: red. J. Zimmermann, *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 331–345.

S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. (Zarys problematyki)*, „Państwo i Prawo” 1993 nr 5, s. 3–13.

L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.

¹⁴ Art. 1 pkt. 4 ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustawach z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. Nr 28, poz. 146).

¹⁵ W art. 4 ust. 1 otrzymuje brzmienie: „1. Sfera zadań publicznych, o której mowa w art. 3 ust. 1, obejmuje zadania w zakresie: 19) turystyki i krajoznawstwa”

¹⁶ I. Szaniawska, *Zakres podmiotowy pojęcia „organizacja pozarządowa*, „Służba Pracownicza” 2005, nr 2, s. 25–30.

Podkreślenia wymaga fakt, że sama współpraca z NGO powinna być efektem prowadzenia przez gminy określonej polityki lokalnej dotyczącej trzech istotnych dla wspólnoty kwestii¹⁷:

- sposobu realizacji konkretnych zadań publicznych¹⁸,
- oceny możliwości i warunków ich realizacji,
- powiązania wykonywania zadań z planowaniem i realizacją budżetu.

Powołana już wcześniej ustawa o.dz.p.p. w przepisie art. 5 ust.1, stwierdza, że organy gminy realizują zadania publiczne we współpracy z NGO, pod warunkiem, że prowadzą one działalność na obszarze właściwości gminy¹⁹.

Przedstawiając problematykę współpracy gmin z organizacjami w zakresie spraw związanych z turystyką, nie można pominąć zagadnienia uchwalania „Rocznych Programów współpracy”²⁰.

Na podstawie przepisu art. 5a ust.1 powołanej ustawy, organ stanowiący uchwała, po przeprowadzonych konsultacjach z wyliczonymi w przepisach podmiotami, w sposób określony w art. 5 ust. 5, „Program”. Jako przykłady można wskazać dwa programy uchwalone w gminach na rok 2014:

- uchwała nr XXXI/227/2013 Rady Gminy Domaradz z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art.3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, na 2014 rok;
- uchwała nr XXXII/269/2013 Rady Gminy w Jasienicy Rosielnej z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie Programu współpracy gminy Jasienica Rosielna z organizacjami pozarządowymi na rok 2014.

Zgodnie z przepisem, obowiązkiem rady gminy jest uchwalenie „Programu” do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. W przypadku jednej z gmin naruszono przepis ustawowy. Zatem dziwić może fakt, iż organ nadzorczy, jakim jest wojewoda, nie wskazał na

¹⁷ Np.: M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

¹⁸ K. Bojarski, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie turystyki*, w: red. M. Karpiuk, *Samorząd Terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Wydawnictwo IURIS, Poznań–Kijów 2013, s. 103–113.

¹⁹ P. Romaniuk, *Zasady współpracy organizacji pozarządowych z samorządami terytorialnymi*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, t. 11, s. 183–197.

²⁰ Dalej: „Program”.

uchybień w tym zakresie²¹. Termin ma charakter formalnoprawny i warunkuje prawidłowość podjęcia uchwały.

2. Formy współpracy

Kolejnym istotnym elementem jest wskazanie form, w których może się odbywać współpraca pomiędzy gminą a NGO. Można wskazać dwie podstawowe formy współpracy, które polegają na:

- powierzeniu wykonania określonego zadania publicznego w zakresie turystyki oraz udzieleniu dotacji finansowej na jego zrealizowanie;
- wspieraniu wykonywania zadania dotyczącego turystyki wraz z udzieleniem dotacji na jego dofinansowanie. Ta forma współpracy występuje wówczas, gdy NGO z własnej inicjatywy podejmuje określone działania w sferze turystyki, a gmina uznaje je za istotne dla funkcjonowania wspólnoty. Stąd też przekazuje środki na jego dofinansowanie. Pozostałą część kosztów związanych z realizacją zadania z zakresu turystyki, podmiot (np.: stowarzyszenie) pokrywa z własnych źródeł.

Przykładowo w „Programie” uchwalonym przez gminę Domaradz²² w rozdz. II, § 5 pkt. 1 określono powyższe formy współpracy. Podobnie w przypadku gminy Jasienica Rosielna²³ materia uregulowana w rozdz. V, § 9 pkt. 1.

Wspieranie oraz powierzanie zadania publicznego²⁴ następuje po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Jednocześnie NGO posiada również uprawnienie do złożenia oferty realizacji zadań publicznych z własnej inicjatywy. Skutkiem określenia w taki sposób relacji pomiędzy podmiotami, organ wykonawczy gminy, który ma zamiar zlecić wykonanie zadania publicznego z turystyki NGO, ogłasza w tym celu konkurs ofert. Szczegółowe zasady przeprowadzania konkursu zostały uregulowane w cytowanej już wcześniej ustawie. Jednocześnie ustawa dopuszcza możliwość uproszczonego zlecenia wykonania zadania publicznego o charakterze

²¹ Nowelizacja przeprowadzona ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która weszła w życie z dniem 12 marca 2010 r. dokonała zmiany przepisu art. 5 ustawy, i jednocześnie po art. 5 dodano art. 5a. Z formalnoprawnego punktu widzenia efektem nowelizacji było wprowadzenie obowiązku uchwalenia rocznego „Programu współpracy”, we wskazanym terminie. Przed nowelizacją przepis zawarty w art. 5 ust. 3 nie określał terminu uchwalenia tego aktu.

²² Program w załączniku do uchwały nr XXXI/227/2013.

²³ Program w załączniku do uchwały nr XXXII/269/2013.

²⁴ J. Blicharz, *Prawna możliwość powierzania wykonywania zadań publicznych na drodze umownej organizacjom pozarządowym*, Acta Universitatis Wratislaviensis „Prawo” 2005, nr 295, s. 63–71.

lokalnym na wniosek NGO z pominięciem otwartego konkursu ofert przy zachowaniu łącznie następujących dwóch warunków:

- wysokość dofinansowania zadania z zakresu turystyki nie może przekroczyć 10 tys. zł.
- realizacja wspomnianego zadania ma nastąpić w okresie nie dłuższym niż 90 dni.

W badanych „Programach” uregulowano zadania z zakresu turystyki, przykładem są:

1. „kultura fizyczna i turystyka” – § 4 pkt. 2, rozwinięty w pkt. 3 lit. c) „Programu”; za zadania priorytetowe uznano:

- promocję i wspieranie rozwoju turystycznego gminy oraz agroturystyki,
- wydawnictwa edukacyjne o charakterze krajoznawczo-turystycznym;

2. § 8 „Programu” przyjętego przez gminę Jasienica Rosielna nie wskazuje zadania związanego z turystyką jako zadania realizowanego przy współpracy z NGO; z kolei w § 10 lit. d) i e), dookreślono wspomniane wcześniej zadania i wskazano na następujące z zakresu turystyki:

- promocja i wspieranie rozwoju turystycznego gminy,
- wydawnictwa edukacyjne o charakterze krajoznawczo-turystycznym.

Dokonując oceny unormowań zawartych w „Programach” należy stwierdzić, że są one zgodne z przepisami ustawy o.dz.p.p. Wątpliwości budzi regulacja w gminie Jasienica Rosielna, gdzie w katalogu zadań publicznych nie zawarto zadania z turystyki, pomimo rozwinięcia w dalszej części „Programu” i wyliczenia dwóch zadań szczególnych.

3. Inicjatywa lokalna

W niniejszym artykule zostanie przedstawiona jedna wybrana forma, która jest stosunkowo nowym rozwiązaniem ustawodawcy. Forma ta została wprowadzona ustawą o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 stycznia 2010 r.²⁵. Art.1 pkt. 21 ustawy nowelizującej dodał cały nowy rozdział 2a zatytułowany „Inicjatywa lokalna”. W przypadku tej formy, zgodnie z art.19b ust.1 i 2 ustawy o.dz.p.p. mieszkańcy gminy bezpośrednio bądź za pośrednictwem:

²⁵ Dz.U. Nr 28, poz. 146.

- NGO²⁶,
- podmiotów wymienionych w art.3 ust. 3, mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do urzędu gminy.

W tym przypadku właściwość miejscowa podmiotów jest określana w dwojaki sposób, poprzez:

- obszar gminy zamieszkały przez wnioskodawców – grupa nieformalna – warunek organ uchwałodawczy gminy uregułuje w uchwale liczbę mieszkańców uprawnionych,
- teren, na którym znajduje się siedziba organizacji – charakter lokalny – pośredniczy w złożeniu wniosku.

Jak wspomniano, mieszkańcy gminy posiadają uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem w sytuacji gdy w przekonaniu wspólnoty istnieje potrzeba przeprowadzenia określonej inwestycji lub podjęcia konkretnego działania z zakresu turystyki. Wniosek ten jest kierowany do organu wykonawczego gminy²⁷.

Zadania z zakresu turystyki lokalnej, mogą być realizowane poprzez inicjatywę lokalną (art.4 ust. 1 pkt 17 i 19 ustawy o.dz.p.p).

W przypadku złożenia wniosku w tej formie mieszkańcy nie tylko zgłaszają sam pomysł konkretnego przedsięwzięcia, lecz również deklarują współudział w realizacji konkretnego zadania ze sfery turystyki. Współuczestnictwo w realizacji zadania dotyczącego turystyki będzie polegało przede wszystkim na:

- pracy społecznej członków wspólnoty,
- świadczeniach pieniężnych²⁸ lub rzeczowych²⁹.

Jednocześnie należy pamiętać, że skorzystanie z inicjatywy lokalnej, wymaga uchwalenia przez radę gminy aktu prawa miejscowe, w celu uchwalenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego (art.19c ust. 1 i 2). W tej formie mieszkańcy lub NGO nie mogą

²⁶ Np. Stowarzyszenie na rzecz rozwoju gminy Domaradz; Stowarzyszenie kobiet „Gospośiada” w Jasienicy Rosielnej, Towarzystwo rozwoju i promocji Jasienicy Rosielnej.

²⁷ Organem wykonawczym w gminie wiejskiej będzie wójt.

²⁸ Świadczeniem pieniężnym będą np. wpłaty na rachunek gminy, które będą przeznaczone na realizację danego przedsięwzięcia.

²⁹ Świadczeniem rzeczowym może być np. dokumentacja budowlana wykonana na zlecenie mieszkańców, która posłuży gminie do zrealizowania inwestycji, nagrody w konkursie podczas festynu, ławki do parku, zakupione przez inicjatorów.

otrzymać dotacji³⁰. Wsparcie następuje tutaj w innych formach, takich jak rzeczowe czy też organizacyjne.

Podstawą współpracy gminy z NGO będzie wskazanie katalogu kryteriów, które będą stanowiły podstawę oceny wniosku. Wyliczenie ich w uchwale jest obowiązkiem rady gminy. Z kolei organ wykonawczy gminy, dokonując oceny wniosku, uwzględni wspomniane szczegółowe kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. Przepisy art.19d–19g analizowanej ustawy wprowadzają regulacje, z której wynika, że po uwzględnieniu wniosku – art.19b ust.1 – organ wykonawczy zawiera na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą. Zobowiązanie wnioskodawcy przybiera formy wcześniej wspomniane.

Przykładem zobowiązania wnioskodawcy może być prawo do zawarcia umowy użyczenia celem uzyskania od gminy na czas trwania umowy rzeczy wymaganych do wykonania inicjatywy lokalnej. Organ wykonawczy gminy wspólnie z wnioskodawcą opracowuje dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys.

Podsumowanie

Podsumowując rozważania dotyczące jednej wybranej formy współpracy gmin z NGO, należy stwierdzić, że wykonywanie zadań w zakresie turystyki będzie uzależnione przede wszystkim od wielu czynników zewnętrznych, między innymi:

- położenia gmin – analizowane gminy posiadają dosyć wyjątkowe umiejscowienie: pogórze, obszar wiejski, brak zanieczyszczenia środowiska,
- komunikacja funkcjonująca w gminach – zagadnienie to stanowi zadanie własne poszczególnych gmin – art.7 ustawy o samorządzie gminnym,
- walory przyrodnicze,
- historia obszaru, na którym znajduje się gmina,
- istniejąca baza noclegowa.

Decydujące znaczenie mają jednak działania promocyjne prowadzone przez gminy. Rola promocji i informacji turystycznej współcześnie wzrasta, biorąc pod uwagę, że konkurencja w zakresie turystyki obejmuje sąsiadujące obszary, jak również miejscowości oddalone od siebie o setki kilometrów. Stąd

³⁰ Jeśli gmina (rada gminy) przeznaczy na wykonanie inicjatywy lokalnej określone środki pieniężne, to nie zostaną one przekazane na rzecz wnioskodawców. Zgodnie bowiem z ustawą Prawo zamówień publicznych zostaną one wydatkowane bezpośrednio przez organ wykonawczy gminy.

też gminy po analizie posiadanego potencjału turystycznego powinny w sposób realny określić wizję turystyki na swoim obszarze. Wizja powinna uwzględniać działania podjęte w zakresie zrównoważonego rozwoju obszaru i podniesienia poziomu życia mieszkańców tej jednostki samorządu. W efekcie tego powinno nastąpić zwiększenie konkurencyjności i atrakcyjności turystycznej gminy. Rozwój turystyki w gminie powinien uwzględniać jednocześnie rozwój w takich obszarach, jak:

- integracja i aktywizacja mieszkańców,
- infrastruktura techniczna,
- infrastruktura społeczna.

Jak wykazano, promocja gmin jest stosunkowo prostym zadaniem, które może zostać zrealizowane przy współudziale NGO.

Na koniec należy odpowiedzieć na podstawowe pytanie, co w praktyce daje podjęcie współpracy pomiędzy badanymi podmiotami.

Współpraca pomiędzy gminami a NGO skutkuje w zakresie zadania dotyczącego turystyki, przede wszystkim tym, że:

- NGO wykona zadanie bez „nadbudowy struktury administracji publicznej”,
- zadanie będzie zrealizowane w uproszczonej procedurze (nie ma konieczności przeprowadzenia procedury uchwałodawczej przez radę gminy),
- znacznie obniżą się koszty wykonania zadania z zakresu turystyki.

Zatem za zasadne należy uznać podejmowanie stosunkowo różnorodnych form współpracy w zakresie turystyki.

Bibliografia

- Blicharz J., *Prawna możliwość powierzania wykonywania zadań publicznych na drodze umownej organizacjom pozarządowym*, Acta Universitatis Wratislaviensis, „Prawo” 2005, nr 295.
- Bojarski K., *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie turystyki*, w: red. M. Karpuk Samorząd Terytorialny w Polsce i na Ukrainie, Wydawnictwo IURIS, Poznań–Kijów 2013.
- Koć J., *Wdrożenie w Polsce dyrektywy 91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 2.
- Pogoda A., *Zlecenie realizacji zadań publicznych samorządu terytorialnego jako jedna z form współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2008, t. 18, z. 2.
- Potempa T., *Zagadnienie współdziałania w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe*, Acta Universitatis Wratislaviensis, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, nr 85.
- Romaniuk P., *Zasady współpracy organizacji pozarządowych z samorządami terytorialnymi*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, t. 11.

- Stec P., *Lokalne i regionalne organizacje turystyczne jako stowarzyszenia szczególnego rodzaju*, w: red. J. Raciborski, P. Cybula, *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Sucha Beskidzka–Kraków 2008.
- Szaniawska I., *Zakres podmiotowy pojęcia „organizacja pozarządowa”*, „Służba Pracownicza” 2005, nr 2.
- Szczerski W., *Propozycje założeń wojewódzkiego modelu zarządzania turystyką*, „BiK” 1980, nr 4.
- Ura E., *Administracyjno-prawne zagadnienia turystyki w Polsce*, Zeszyty Naukowe WSE nr 1, Nisko 1998.

**Cooperation between communes and non-governmental organizations
in the area of tourism considered in terms of communes' own tasks**

Summary

The article covers currently relevant issues concerning cooperation between communes and the third sector, that is non-governmental organizations. The issues discussed in details include forms of cooperation, and public tasks that may be performed by non-governmental organizations under the Act on non-governmental organizations and volunteering. Only one public task will be given a more detailed consideration, that is tourism. The paper discusses selected aspects of the aforementioned matter forms of cooperation with non-governmental organizations employed in order to perform public tasks in the area of tourism.

Translated by: *Marek Stych*