

DOI: 10.5604/01.3001.0054.4382

**Aleksy Chowaniec**

Collegium Witelona Uczelnia Państwowa  
Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych  
Student III roku Prawa  
e-mail: aleksy.chowaniec@studenci.collegiumwitelona.pl

## **Wyzwania cywilizacyjne dla samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych**

### STRESZCZENIE

Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe to dwa podmioty, które łączy wiele cech. Do najważniejszych z nich należą: współpraca, rozwój oraz wspólne dobro. Działanie na rzecz społeczności lokalnych na terenie całej Polski jest kluczowe w wypracowaniu zrównoważonego rozwoju cywilizacyjnego. Dlatego współpraca między samorządami a różnymi organizacjami pozarządowymi, takimi jak fundacje czy stowarzyszenia, jest konieczna. W tym wszystkim ważną rolę odgrywa przede wszystkim społeczeństwo obywatelskie, czyli takie, które aktywnie działa na rzecz społeczności lokalnych, włączając się w różne akcje charytatywne, wspomagające najbardziej potrzebujących itp. Jeżeli mówimy o wspomaganiu poszczególnych podmiotów, nie należy także zapominać o Kościele katolickim w Polsce. Otóż Kościół katolicki, jako instytucja religijna powinien być orędownikiem w podejmowaniu różnego rodzaju inicjatyw na rzecz pomocy najbardziej jej potrzebującym. Autorytet Kościoła katolickiego powinien być drogowskazem dla licznych organizacji pozarządowych, które działają na rzecz wspólnot lokalnych. Wsparcie Kościoła dla tych instytucji powinno przybrać nie tylko formę symboliczną, ale rzeczywiście realną, jak chociażby działalność fundacji Caritas Polska. Jednakże przede wszystkim duże wyzwanie w tym zakresie należy w szczególności do samych samorządów, aby mądrą polityką kierowali się realnym wsparciem dla fundacji i stowarzyszeń, które odgrywają w społeczeństwie bardzo ważną rolę.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, organizacja pozarządowa, decentralizacja, społeczeństwo obywatelskie, Kościół katolicki, rozwój cywilizacyjny, fundusze europejskie, społeczność lokalna, działalność charytatywna, współpraca regionalna.

### **Wstęp**

Samorząd terytorialny oraz organizacje pozarządowe od ponad 20 lat stanowią silny duet w zacieśnianiu współpracy i poszerzaniu horyzontów działania. Jako przełomowy moment w tej kwestii można przytoczyć wejście w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Od tamtego czasu samorządy terytorialne,

w ramach realizacji polityki lokalnej aktywnie wspierają wszelkie organizacje pozarządowe, które działają na terenie całej Polski. Można powiedzieć, że samorządy są jednym z najważniejszych partnerów dla sektora pozarządowego, tym bardziej że większość organizacji pozarządowych (tzw. NGO) działa lokalnie. Także dla samorządów NGO są istotne tym bardziej, że cieszą się społecznym zaufaniem społecznym. Dowodzi tego chociażby badanie z raportu *Ufamy, ale... Polki i Polacy o organizacjach pozarządowych* Stowarzyszenia Klon/Jawor, w którym to cztery osoby na dziesięć uważają, iż organizacje pozarządowe rozwiązują ważne problemy społeczne w ich sąsiedztwie. NGO prowadzą szkoły, przedszkola, świetlice, noclegownie, organizują lokalne wydarzenia sportowe i kulturalne. Natomiast ważne jest też to, że pobudzają energię społeczną, dzięki czemu dbają o rozwój samorządności. Najistotniejsze zaś jest to, aby poznać mechanizmy, dzięki którym funkcjonują zarówno samorząd terytorialny, jak i organizacje pozarządowe w postaci „siatki połączeń”, dzięki której oba te podmioty przy zacieśnianiu współpracy rozwiązują problemy społeczności lokalnych, które ich bezpośrednio dotyczą. Tym samym, poznając to zjawisko, możemy zacząć poszukiwania wdrażania nowych perspektyw rozwoju cywilizacyjnego dla samorządów i wszelkich organizacji pozarządowych im towarzyszących. Przy okazji należałoby sobie zadać pytanie, którego dotyczy to badanie i które ma charakter opisowy, a mianowicie: „Jakie wyzwania cywilizacyjne stoją przed samorządem terytorialnym i organizacjami pozarządowymi w współczesnym świecie?”. Na to pytanie starano się odpowiedzieć w niniejszym artykule.

### Część właściwa

Przystępując do wyjaśnienia pojęcia samorządu terytorialnego i jego roli w społeczeństwie, należy wziąć pod uwagę jego wymiar aksjologiczny – mianowicie, omawiając prawną problematykę polskiego samorządu terytorialnego „na tle rozwiązań przyjmowanych we współczesnych demokratycznych państwach prawnych oraz w szerszym kontekście współczesnego zarządzania publicznego, konieczne jest wskazanie treści podstawowych pojęć z jego zakresu”<sup>1</sup>.

Tytułem wstępu należałoby zauważyć, że „o ile określenie «samorząd terytorialny» należy do sfery języka prawnego, o tyle termin «samorząd» (bez dodania żadnego przymiotnika) – który powinien stanowić punkt wyjścia ustalania treści właściwych szczególnemu rodzajowi samorządu, jakim jest samorząd terytorialny – występuje zasadniczo jedynie w języku prawniczym”<sup>2</sup>. „«Samorząd» jest również oczywiście określeniem języka ogólnego. Jednakże, co nie jest przypadkiem wyjątkowym, jego rozumienie w języku prawniczym – i, choć tylko po części, w języku prawnym – jest węższe niż w języku ogólnym<sup>3</sup>, ale też, niezależnie od objęcia tym określeniem czasem różnych podmiotów, w języku używanym w dyscyplinach naukowych innych niż prawo”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 35.

<sup>2</sup> Por. ibidem, s. 35

<sup>3</sup> Gdzie samorząd może być definiowany jako „niezależna organizacja społeczna mająca pewien zakres władzy na jakimś terenie, w jakiejś instytucji itp.; system sprawowania władzy przez taką instytucję”, *Encyklopedia powszechna: encyklopedyczny słownik języka polskiego od a do z. Uniwersalna encyklopedia od A do Z*, red. T. Michałowski, Warszawa 2006, s. 861.

<sup>4</sup> Por. R. Kmiecik, *Wielowymiarowość pojęcia samorządu. Od związków terytorialnych do specjalnych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015/4, s. 49 i nast.

Termin pod nazwą „samorząd terytorialny” występuje w wielu polskich aktach normatywnych, zaczynając od Konstytucji RP oraz wielu innych ustaw. Pojęcie to mieści się w ramach określenia „jednostki samorządu terytorialnego”, które odnosi się do gmin, powiatów i samorządowych województw, mając na uwadze przeprowadzony w 1998 r. drugi etap reformy samorządowej<sup>5</sup>.

Artykuł 16 ust. 2 oraz art. 163 Konstytucji RP zawierają podstawowe elementy definicyjne samorządu terytorialnego, w kolejności: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” oraz „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”.

W tym przypadku istotnym i trafnym w omawianym kontekście jest sformułowanie normy prawnej art. 16 ust. 1 Konstytucji RP: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Takie sformułowanie odzwierciedla demokratyczny charakter samorządu<sup>6</sup>.

Godna przytoczenia jest także definicja samorządu terytorialnego, sformułowana w art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z 15.10.1985 r., wiążącej polskiego ustawodawcę: „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podległymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie”<sup>7</sup>.

Przy tematyce samorządu i organizacji pozarządowych ważne jest rozróżnienie samorządu i samorządności w trzecim sektorze, kojarzonym z pojęciem społeczeństwa obywatelskiego. Jednakże „ze względu na wskazane wychodzenie przez ustawodawstwo w posługiwaniu się określeniem «samorząd» poza sektor władz publicznych, konieczne wydaje się przedstawienie podstawowych kwestii związanych z tą problematyką”<sup>8</sup>.

Od kilku dekad powszechnie przyjęte jest zatem wyróżnianie trzech sektorów organizacji społeczeństwa: „a) sektora publicznego, w szczególności władz publicznych, którego misją jest działanie na rzecz dobra wspólnego; szczególnym, prawnym wyrazem wartości dobra wspólnego jest kategoria interesu publicznego, a istotą tego sektora jest jego silne związanie prawem: stosuje się do niego zasada legalizmu, tj. konieczności funkcjonowania nie tylko w ramach, ale i na podstawie prawa, mogąca w wielu przypadkach oznaczać

<sup>5</sup> Por. H. Izdebski, op. cit., s. 36.

<sup>6</sup> Por. ibidem.

<sup>7</sup> Por. T. Szewc, *Pojęcie samorządu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego*, „Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu” 2005/1. Podobna, lecz znacznie krótsza, definicja („prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej”) została sformułowana w Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego, niewiążącym dokumencie ONZ, wypracowanym na Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w Rio de Janeiro w 1985 r., „Gospodarka. Administracja Państwowa”, październik 1988 r.

<sup>8</sup> Por. H. Izdebski, op. cit., s. 47

brak jakiegokolwiek swobody, a tym bardziej dobrowolności; b) sektora przedsiębiorczości, którego istotę stanowi realizowanie partykularnych interesów ekonomicznych poprzez prowadzenie działalności gospodarczej – sprowadzających się do osiągnięcia zysków przez inwestorów; c) trzeciego sektora, skupiającego różnego rodzaju szeroko rozumiane organizacje pozarządowe; ten ostatni termin, pochodzenia anglosaskiego (*non-government organisations* – NGOs), oznacza organizacje znajdujące się poza systemem władz publicznych (czyli „rządu” w terminologii anglosaskiej), które – tak jak podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców – są tworzone i działają na zasadzie dobrowolności, jak również podlegają, odmiennej niż w sektorze publicznym, zasadzie «co nie zabronione, jest dozwolone»<sup>9</sup>, ale z drugiej strony ich misją nie jest realizowanie partykularnych interesów ekonomicznych, lecz zaspokajanie innych potrzeb działających w nich osób, najczęściej też służących dobru wspólnemu<sup>10</sup>.

Określenie „organizacje pozarządowe” jest ugruntowane w praktyce międzynarodowej, a ostatnio również w aktach prawa międzynarodowego, i zarazem znajduje coraz szersze zastosowanie w naszym ustawodawstwie, także odnoszącym się do samorządu terytorialnego<sup>11</sup>. Legalną definicję organizacji pozarządowych zawiera art. 3 ust. 2 ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>12</sup>:

„1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia” – z dalszym doprecyzowaniem tej kategorii w następujących przepisach ustawy „(z którego wynika, że organizacjami pozarządowymi są np. nie tylko związki zawodowe oraz organizacje pracodawców, ale i, poza samorządami, o których mowa w ustawie z 30.05.1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, samorządy zawodowe, co powinno budzić zasadnicze wątpliwości – tyle że nie stosuje się do nich podstawowych przepisów ustawy o współpracy z organami administracji publicznej)”<sup>13</sup>.

Organizacje pozarządowe przyzwyczajono się nazywać „instytucjonalnymi formami społeczeństwa obywatelskiego”. Co więcej, często utożsamia się je z tym społeczeństwem (zwłaszcza jeżeli rozumie się je szeroko, jako wypełniające całość trzeciego sektora) ze społeczeństwem obywatelskim.

Przykładowo, we wspomnianym raporcie Komisji Europejskiej *European Governance* znajduje się następujące objaśnienie: „Społeczeństwo obywatelskie grupuje w szczególności

---

<sup>9</sup> Obydwie te cechy są podkreślone w, nieużywającym zresztą określenia „organizacje pozarządowe”, art. 12 Konstytucji RP, który zapewnia „wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”.

<sup>10</sup> Por. np. J. Blicharz, *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych we współczesnym świecie*, A UW PPIA 2007/75; J. Blicharz, *Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*, A UW PPIA 2009/80.

<sup>11</sup> Określenia tego używają w szczególności od początku dwie ustrojowe ustawy z 5.06.1998 r.: ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa, a także ustawa o samorządzie gminnym – od jej istotnej nowelizacji z 11.04.2001 r.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.

<sup>13</sup> Por. H. Izdebski, op. cit., s. 48

organizacje związkowe i organizacje pracodawców (partnerzy społeczni), organizacje pozarządowe, stowarzyszenia zawodowe, organizacje dobroczynne, organizacje najbliższe ludzi (grass-root organizations, organizations de based), organizacje włączające obywateli w życie lokalne i gminne, przy szczególnym wkładzie kościołów i wspólnot religijnych”<sup>14</sup>.

Z kolei zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „konstytucyjne ramy modelu społeczeństwa obywatelskiego zawarte są w przepisach art. 11–13 Konstytucji, ze szczególnym uwzględnieniem art. 12”<sup>15</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny wprost wysnuł z art. 12 Konstytucji RP zasadę społeczeństwa obywatelskiego<sup>16</sup>.

Wobec powyższego skupimy się na prawdziwej misji organizacji pozarządowych w społeczeństwie obywatelskim w kontekście ich współpracy z samorządami lokalnymi, aby móc tym samym nieco bliżej naświetlić nadchodzące wyzwania cywilizacyjne związane z tym zjawiskiem. Wszystkie takie działania zmierzają do jednego celu – do dostrzeżenia szans rozwojowych, a jednocześnie szerokich perspektyw dalekiego postępu cywilizacyjnego we współczesnym społeczeństwie.

Cytując Roberta Putnama: „Każde jednostkowe działanie w systemie wzajemności charakteryzuje zwykle kombinacja tego, co można by określić krótkookresowym altruizmem i długookresową interesownością: pomagam ci w tej chwili, w oczekiwaniu (raczej mglistym, niepewnym i niewykalkulowanym), że ty pomożesz mi w przyszłości. Wzajemność powstaje w wyniku serii działań, z których każde jest altruistyczne w krótkim okresie (przynosi korzyści innym kosztem altruisty), ale które razem zwykle dają więcej każdemu człowiekowi”<sup>17</sup>.

Koncentrując się na misji organizacji pozarządowych i ich wyzwaniach w społeczeństwie obywatelskim, należy zaznaczyć, że „funkcjonowanie współczesnych społeczeństw w regionach najbardziej rozwiniętych pod względem technologiczno-cywilizacyjnym opiera się na współistniejących dość autonomicznie, systemach organizacyjnych. Struktury społeczne zbudowane są wokół trzech podstawowych działalności charakterystycznych dla wszystkich systemów społecznych: – ekonomicznej, związanej z produkcją i wymianą dóbr; – politycznej, związanej z tworzeniem zasad redystrybucji dóbr, organizacją usług publicznych dla ludności oraz sprawowaniem władzy; – społecznej, opartej na zasadach samoorganizacji rozmaitych grup w celu zabezpieczenia ich interesów, artykułowania potrzeb, troski o wolność jednostek”<sup>18</sup>.

Struktura społeczna nazywana jest jako „układ elementów systemu społecznego spajany przez relacje między rolami, grupami, organizacjami i jednostkami. W klasycznym ujęciu można wyróżnić następujący podział sektorów społecznych: – państwowy, pierwszy obejmujący administrację publiczną, samorząd terytorialny oraz podmioty systemu sądownictwa, działający na rzecz utrzymania państwa i jego organów; – rynkowy, drugi związany z działalnością o charakterze ekonomicznym, obejmuje różnorodne podmioty prowadzące działalność nastawioną na zysk (pro profit), o zasięgu lokalnym, regionalnym lub globalnym, obejmuje samorządy zawodowe, grupy producenckie, klastry, podmioty wspierające działalność biznesową; – obywatelski, związany z działalnością o charakterze społecznym,

<sup>14</sup> „European Governance”, COM (2001) 428, s. 14.

<sup>15</sup> Wyrok TK z 27.05.2003 r., K 11/03, OTK-A 2003/5, poz. 43, LEX nr 79782.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z 12.12.2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006/2, poz. 37, LEX nr 167966.

<sup>17</sup> Por. R. Putnam, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Warszawa 2008, s. 226.

<sup>18</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, *Prawne aspekty działalności organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego)*, Wyd. II uzupełnione, Wyd. PWSZ w Raciborzu, Racibórz 2020, s. 45–46.

nie nastawioną na zysk (non-profit), ale na zaspokajanie potrzeb konkretnych grup i zbiorowości, reprezentują interesy środowiska narażonych na społeczne wykluczenie, niezaradnych lub dotkniętych skutkami katastrof, w przypadku generowania przez te organizacje zysków są one przekazywane na realizację celów określonych w statucie<sup>19</sup>.

Obecny etap cywilizacyjny charakteryzuje uogólniona niepewność. Dominacja drugiego sektora, a także narzucenie organizacji społecznej logiki rynku wymusza stałą gotowość do adaptacji wobec procesów, organizacji różnego typu. Orientacja na ciągłą konkurencję wiąże się z niemożliwością trwałego i stabilnego funkcjonowania. Stan nieustannego napięcia prowadzi do kompulsywnego poszukiwania nowości w różnych obszarach. Konieczność zarządzania celami i procesami w organizacjach o hierarchicznym układzie pozycji jest sprzężona z mechanizmami kontroli „ex post” wykorzystującymi kary i nagrody, a także kontroli „ex ante” pozwalającej na weryfikację założeń strategii operacyjnych. W tradycyjnych strukturach organizacyjnych tworzy się blokada wynikająca z kontroli „ex ante”, która prowadzi w wielu przypadkach do spowolnienia dzieła. Kontrola „ex post” promuje zachowania sprawdzone i schematyczne, znane i akceptowane przez kierownictwo. Niepewność i niezdolność do oszacowania kosztów i zysków w relacjach wymiany wymaga podejmowania ryzyka. Nadmierne karanie w sytuacji niepowodzenia może paraliżować i blokować kreatywność podmiotów odpowiedzialnych za określone zadania. Kooperacja wymaga w tej sytuacji świadomego założenia dobrej woli ze strony wszystkich zaangażowanych. Zaufanie jest swoistym paliwem współpracy, jest określane jako wiara w odpowiedzialność współpracowników, przekonanie, że wywiążą się ze swoich zobowiązań w sposób możliwie najlepszy<sup>20</sup>. W tym miejscu warto zatrzymać się nad pojęciem lojalności jako kategorią powiązaną. Lojalność jest rozumiana jako „zasada przestrzegania przepisów prawa, nawet w sytuacji wejścia w konflikt z określonymi środowiskami. Lojalność może wynikać z transakcji, kiedy incydentalnie kupuje się lojalność u partnerów, określając poziom wzajemnych zobowiązań. Lojalność oparta na zaufaniu, wynikająca z podzielanego systemu wartości polega na wzajemnej wymianie świadczeń pomiędzy aktorami życia społecznego w imię dobra wspólnego. Dobrem wspólnym jest państwo, ale też system prawa, dziedzictwo kulturowe czy też kapitał społeczny”<sup>21</sup>.

Przejdźmy teraz do pojęcia społeczeństwa obywatelskiego. Pojęcie to „tworzą następujące elementy: idee związane z ochroną jednostek i grup, system prawny, suwerenność, podmiotowość, instytucje obywatelskie niezależne od władzy państwowej, samoorganizacja społeczna, normy współpracy między podmiotami tworzącymi strukturę społeczną. Koncepcje społeczeństwa obywatelskiego powstają w opozycji do władzy despotycznej zagrażającej osobistej wolności i podmiotowości”<sup>22</sup>.

Dorobek myślicieli poruszających temat społeczeństwa obywatelskiego koncentruje się wokół: – tradycji republikańskich obecnych w rozważaniach starożytnych filozofów, w świadomości społecznej funkcjonuje Arystotelesowski termin *koinomiatopolitike*, a także obecna w pracach Cycerona kategorie *societas civilis* oraz *res publica* niezbędne dla zagwarantowania poszanowania prawa obywateli do samoorganizacji powiązane z obowiązkami i odpowiedzialnością wobec dobra publicznego; – tradycji szkockiego oświecenia,

<sup>19</sup> Por. ibidem, s. 46.

<sup>20</sup> Por. A. Koźmiński, P. Sztompka, *Rozmowa o wielkiej przemianie*, Warszawa 2004.

<sup>21</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 46.

<sup>22</sup> Por. ibidem, s. 46.

reprezentowanego przez prace Adama Smitha, Adama Fergusona, Francisca Hutchesona. Wymienieni autorzy opisali warunki konstytutywne dla społeczno-politycznego ładu społeczeństwa modernistycznego, zorganizowanego wokół cnót moralnych i politycznych niezbędnych do rozwoju kapitalizmu<sup>23</sup>; – dorobku Alexisa de Tocqueville’a, który jako jeden z pierwszych uznał, iż nowoczesne państwo demokratyczne obejmuje administrację publiczną, sferę nieskrępowanej aktywności gospodarczej, a także społeczeństwo polityczne, w którym interesy jednostek zabezpieczane są przez podmioty takie jak: partie polityczne, media, samorząd lokalny, stowarzyszenia<sup>24</sup>.

Spółeczeństwo obywatelskie wielokrotnie pojawiało się jako swoista utopia. Działo się tak „w okresie rozwoju kapitalizmu i mieszczaństwa w XIX wieku, ale też i w wieku XX podczas procesów integracji państw w ramach Unii Europejskiej. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej procesy transformacji społeczno-ustrojowej miały na celu odzworowanie struktur organizacyjnych istniejących w krajach zachodnich. Termin «społeczeństwo obywatelskie» analizowany był z punktu widzenia postulatów normatywnych, projektów politycznych zmierzających do instytucjonalizacji praktyk właściwych zaawansowanym demokracjom. Koncepcja budowy społeczeństwa obywatelskiego legitymizowała reformy społeczno-ustrojowe podejmowane w okresie transformacji. Reformatorzy nie zważali na fakt, iż budowa struktur społeczeństwa obywatelskiego nie przystawała do istniejącego układu aksjonormatywnego osadzonego w realnym socjalizmie. Przeprowadzone reformy doprowadziły do wywołania konfliktów społecznych, pojawiły się jako skutek przemocy symbolicznej i zastosowaniem strategii wygrani–przegran. Koszty transformacji zostały przeniesione na robotników zatrudnionych w sektorze przemysłowym, państwowych gospodarstwach rolnych.”<sup>25</sup>

Operacjonalizując termin „społeczeństwo obywatelskie”, przyjmuje się w licznych badaniach empirycznych<sup>26</sup>, iż jest to zespół właściwości organizacyjnych społeczeństwa, w którym istnieje trzeci sektor reprezentowany przez ogół niepaństwowych instytucji, organizacji i stowarzyszeń cywilnych opartych w większości na dobrowolnym uczestnictwie swoich członków<sup>27</sup>. Społeczeństwo obywatelskie współwystępuje z systemem kapitalistycznym, charakteryzują je publiczne debaty, pluralizm, zdolność do przestrzegania prawa, wykształcenia i autonomizacji sfery ekonomii, administracji, konkurujących ze sobą partii politycznych. Dojrzałe społeczeństwo obywatelskie wymaga od swoich członków posiadania zbiorowej tożsamości poznawczej i normatywnej<sup>28</sup>. W takich oto warunkach „przy swobodzie zrzeczania się i artykulacji interesów grupowych scena publiczna zapełnia się podmiotami poszukującymi równowagi w warunkach zmian i przekształceń”<sup>29</sup>.

Koncentrując się na istocie kapitału społecznego, warto zauważyć, że w warunkach ciągłej zmiany społecznej, dezorientacji warstw i klas społecznych, rosnących konfliktów co do zasad redystrybucji dóbr – pojawiły się wątpliwości związane z jakością systemu

<sup>23</sup> Por. J. Szacki, *Historia myśli społecznej*, Warszawa 2005.

<sup>24</sup> Por. *Spółeczeństwo obywatelskie: Między ideą a praktyką*, red. A. Kościański, P. Misztal, Warszawa 2008.

<sup>25</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 47.

<sup>26</sup> Por. Z. Zagąła, *Obywatele lokalni i kosmopolityczni. Tradycje i współczesność aktywności stowarzyszeniowej mieszkańców Górnego Śląska*, Katowice 2014.

<sup>27</sup> Por. E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005.

<sup>28</sup> Por. C. Trutkowski, S. Mandes, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Warszawa 2005.

<sup>29</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 48.

demokratycznego. Możliwości poprawy skuteczności funkcjonowania zasad demokratycznych upatrywano w jakości więzi społecznych, norm i wartości sprzyjających działalności organizacji obywatelskich.

W XX wieku w rozważaniach teoretycznych w naukach społecznych pojawiło się pojęcie kapitału społecznego. Było ono nie tylko często stosowaną kategorią analityczną, ale także wielonurtową teorią związaną z analizą sieci społecznych. Do najważniejszych prac z tego okresu należy zaliczyć prace Jamesa Colemana, Roberta Putnama, Pierra Bourdieu. Dwaj pierwsi badacze uważali, że kapitał społeczny ma pozytywne zabarwienie, obniża koszty wymiany w społeczeństwie, podnosi poziom zaufania wobec instytucji i zbiorowości. Zaufanie może być rozpatrywane jako uwarunkowanie przewagi konkurencyjnej opartej na szybkości i elastyczności, obniża koszty administrowania, ograniczając kontrolę średniego szczebla. W strukturach organizacyjnych zaufanie może pełnić następujące funkcje: – może być spoiwem wspieranym przez kulturę organizacyjną opartą na uczciwości, dialogu i poszukiwaniu konsensusu; – może być substytutem lub uzupełnieniem formalnych struktur nadzoru; – może stanowić zasób niematerialny, prowadząc do spłaszczenia struktur w celu wsparcia innowacyjności i elastyczności<sup>30</sup>.

Pierre Bourdieu uznał, że w krajach postkomunistycznych, takich jak np. Polska, kluczową rolę odgrywał kapitał polityczny rozumiany jako sieci powiązań o zabarwieniu klientelistycznym pomiędzy władzą, nomenklaturą i biurokracją. Niezależnie od różnic w poglądach różnych badaczy niekwestionowanym skutkiem ubocznym funkcjonowania struktur sektora obywatelskiego jest ich silne oddziaływanie kulturotwórcze. Przyjmuje się, iż rozwój społeczno-gospodarczy jest bardziej dynamiczny tam, gdzie społeczeństwo obywatelskie poprzez swoje agendy tworzy odpowiedni system instytucjonalny, sprzyjający przedsiębiorczości i wzmacniający zaufanie obywateli wobec siebie i swojego otoczenia. Zarządzanie miastem jest modelem współpracy różnych aktorów, opartej na dobrowolności, gdzie podejmowanie decyzji odbywa się w oparciu o poziome sieci powiązań. Umiejętność współpracy, tworzenia koalicji, zdolność do mobilizowania różnych zasobów w celu realizacji konkretnych celów jest wynikiem wysokiego poziomu kapitału społecznego<sup>31</sup>. Krótko mówiąc, kapitał społeczny „jest jednym z typów zasobów niematerialnych wpływających na zdolność do rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych państw czy też zbiorowości. W literaturze przedmiotu funkcjonuje również kapitał kreatywny, ludzki, symboliczny”<sup>32</sup>.

W społeczeństwie obywatelskim „więzi i relacje pomiędzy poszczególnymi jego członkami mogą być oparte na wspólnych wartościach lub interesach, relacje te generują dwa różne rodzaje kapitału społeczno-kulturowego. Wartości tworzą podstawę do generowania kapitału społecznego opartego na ograniczonych powiązaniach, ścisłych więziach między jednostkami tworzącymi określoną grupę społeczną. Więzy te wyodrębniają swoistą grupę społeczną (zbiorowość) spośród innych grup i instytucji. Można go więc nazwać kapitałem zamkniętym. Jest on podstawą wytwarzania się tożsamości grupowej silnie wyodrębniającej się spośród innych i często przeciwstawionej innym grupom lub zbiorowościom. Kapitał społeczny, tworzący się w oparciu o bardziej luźne, oparte na interesach, ale i na porozumiewaniu się ponad grupowymi tożsamościami, relacje między różnymi jednostkami i grupami społecznymi, tworzy powiązania pomostowe. Jednostki ulokowane w różnych

<sup>30</sup> Por. P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.

<sup>31</sup> Por. C. Trutkowski, S. Mandes, op. cit.

<sup>32</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 49.



przestrzeniach społecznych, grupowych i przestrzennych tworzą związki (instytucje) ponad dotychczas istniejącymi więziami grupowymi, kapitał taki można nazwać kapitałem otwartym. Jest on podstawą poszukiwania wielowątkowej tożsamości opartej na uzgadnianiu wielości pamięci historycznej jednostek i grup (zbiorowości) oraz na rzetelnej wiedzy historycznej odnoszącej się do zdarzeń historycznych dotyczących wspólnej historii różnych grup i zbiorowości<sup>33</sup>.

Mając na uwadze zasady współpracy pomiędzy sektorami społecznymi, trzeba zwrócić uwagę na fakt, że „w rozwiniętych demokracjach funkcjonują systemy i wzorce współpracy między różnymi aktorami sceny politycznej. Organizacje pozarządowe współpracują z administracją w dziedzinie tworzenia i realizacji polityk publicznych. Istnieją pełnomocnicy odpowiadający za przebieg współpracy powoływani przez poszczególne jednostki administracji publicznej. Współczesna demokracja oparta jest na partnerstwie różnych aktorów społecznych z władzami szczebla samorządowego. Podstawą organizowania społeczeństwa jest dyskusja prowadzona w przestrzeni publicznej dotycząca różnych problemów społecznych, gospodarczych, kulturowych przez reprezentacje społeczeństwa obywatelskiego z władzami różnego szczebla.

Odstępuje się od hegemonii wybieralnych ciał na rzecz zarządzania poziomego pomiędzy partnerami z sektora publicznego i prywatnego. W demokratycznym systemie władzy przedstawicielskiej, w którym jest wiele grup i organizacji wywierających wpływ na podejmowanie decyzji, powstają koalicje w celu łączenia dostępnych zasobów. W teorii pluralistycznej charakterystyczne jest podzielenie władzy politycznej. Wszystkie grupy mają jakieś zasoby polityczne i rozproszenie to jest pozytywne dla demokracji, wymusza procesy kooperacji i dysputy w celu znalezienia konsensusu. Rzeczywista siła polityczna rozciąga się poza instytucje demokratyczne, wybrane władze podlegają różnym wpływom, co mieści się w porządku demokratycznym i podlega społecznej kontroli. Prawo do kierowania rozwojem społeczno-gospodarczym uzyskują ci, którzy zdobyli większe poparcie elektoratu. Są oni jednak zmuszeni do interakcji i komunikacji z różnymi grupami, z których większość posiada ograniczone zasoby. Rzeczywista siła polityczna polega na zdolności do pozyskania do współpracy rozmaitych grup posiadających wysoki kapitał kulturowy i ekonomiczny<sup>34</sup>. Empiryczną weryfikację teorii pluralistycznej przeprowadziło wielu badaczy, do najbardziej znanych można zaliczyć opracowania Roberta Dahla czy też Terry'ego Clarka<sup>35</sup>.

Bardzo ważne znaczenie w kontekście współpracy pomiędzy poszczególnymi sektorami społecznymi ma partycypacja obywatelska „rozumiana jako współczesny model procesów decyzyjnych podejmowanych przez administrację państwową i samorządową. W demokracji tradycyjnie rozumianej obywatele są zobowiązani do przestrzegania decyzji władzy popieranej przez większość w procesie wyborczym. Obywatele wpływają na władzę, organizując petycje, demonstracje, wnioski o referenda i w końcu podejmują decyzje, oddając swój głos w wyborach. W demokracji parlamentarnej występującej w społeczeństwach z silnym sektorem organizacji obywatelskich istnieje zasada przekazywania kompetencji i zadań publicznych różnym aktorom społecznym. Rząd i samorząd udzielają wsparcia różnym organizacjom, konsultują programy działania, optymalizują

<sup>33</sup> Por. *ibidem*, s. 50.

<sup>34</sup> Por. *ibidem*, s. 51.

<sup>35</sup> Por. P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa 2004.

zarządzanie poprzez organizację społecznych konsultacji czy też bezpośrednich głosowań. Partycypacja obywatelska może jednocześnie prowadzić do upolitycznienia organizacji, wytworzenia sieci klientelistycznych, wydłużenia procesów decyzyjnych, obniżenia możliwości kontroli przez państwo.

W krajach zrzeszonych w ramach Wspólnoty Europejskiej koncepcja sprawowania władzy z uwzględnieniem dialogu publicznego określana jest mianem «governance» (współrządzenie). W nowoczesnych, bardzo złożonych wielopoziomowych systemach społecznych system hierarchiczny staje się niewydolny. Globalizacja doprowadziła do zmniejszenia suwerenności poszczególnych administracji państwowych, wzmocniły się natomiast sieci współzależności między różnymi ośrodkami władzy państwowej i prywatnej. Sieci aktorów, reprezentujących każdy z trzech sektorów, mają charakter regionalny, ponadnarodowy. Decentralizacja władzy, wprowadzenie zasady współrządzenia umożliwiła poszukiwanie i wdrażanie rozwiązań, które są poza zasięgiem regulacji administracji państwowej. Zwiększona elastyczność ma istotne znaczenie w sytuacji konkurencji między jednostkami terytorialnymi. Najczęściej przedmiotem konkurencji jednostek terytorialnych są zasoby ludzkie, miejsca pracy (związane z produkcją, sektorem badawczo-rozwojowym), organizacja znaczących wydarzeń przyciągających turystów (sportowych, kulturalnych, targów, festiwali, konferencji itp.).

Odejście od rządzenia na rzecz współzarządzania w administracji przyczynia się do upowszechnienia świadomości dobra publicznego. Zmienia się również kultura organizacyjna. Następuje uspołecznienie administracji publicznej: obywatele, których dotyczą podejmowane decyzje oraz planowane strategie rozwojowe czynnie uczestniczą w pracach nad regulacjami prawnymi lub inwestycjami. Dla przedstawicieli administracji na każdym szczeblu obywatel nie ma statusu klienta, lecz partnera<sup>36</sup>.

Zasada partnerstwa w polskiej kulturze organizacji przestrzeni publicznej jest związana z członkostwem w Unii Europejskiej. Komisja Europejska wpisała je w fundusze strukturalne, programy wspólnotowe i legislację. Szczególne znaczenie mają w obszarach związanych z polityką społeczną – państwa członkowskie, pozyskując środki finansowe, są zobowiązane do zachowania lokalnej specyfiki i dostosowania działań do potrzeb środowisk obejmowanych wsparciem<sup>37</sup>.

Oprócz powyższego, organizacje pozarządowe „mogą przejmować funkcje partii politycznych i władzy publicznej, żądając określonych zmian. Jednocześnie mają potencjał do kanalizowania propozycji zmian korzystnych dla obywateli, dostarczają nowych idei normatywnych w życiu publicznym. Organizacje mocno profesjonalne potrafią obecnie narzucać priorytety dyskursywne w życiu publicznym. Tematyka reprezentatywności trzeciego sektora jest podejmowana na forach międzynarodowych, w tym szczególnie w krajach Unii Europejskiej”<sup>38</sup>.

Ważnym zagadnieniem przy tematyce misji i wyzwań organizacji pozarządowych i ich współpracy z samorządem terytorialnym jest rola Kościoła katolickiego w Polsce, tym bardziej, iż jest to instytucja, która także kształtuje społeczeństwo obywatelskie. Administracja Kościoła katolickiego w Polsce „jest najbardziej rozbudowaną i efektywną strukturą, która przetrwała zarówno czasy zaborów, jak i okres dwóch wojen światowych. Legitymizowane

<sup>36</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 52.

<sup>37</sup> Por. *Negocjowana demokracja, czyli governance po polsku*, red. K. Wódz, Warszawa 2007.

<sup>38</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 53.

poprzez dziedzictwo historyczne i kulturowe jednostki terytorialne posiadały znaczną zdolność mobilizowania kapitału społecznego<sup>39</sup>.

W okresie PRL-u w Polsce Kościół katolicki poprzez swoje jednostki terytorialne pełnił funkcję katalizatora i dostawcy zasobów wspierających samoorganizację społeczną. Władze komunistyczne pozwalały na funkcjonowanie stowarzyszeń religijnych ze względu na słabość własnych terenowych struktur oraz międzynarodowe zobowiązania. Działalność miała charakter koncesjonowany, środowiska w nią zaangażowane były regularnie inwigilowane i pozbawione podmiotowości. Przykładem jest „Caritas”, którego działalność została zlikwidowana w latach 50. XX wieku, a następnie władze powołały Zrzeszenie Katolików „Caritas”, zmieniając cele statutowe. Działania takie miały pozorować zachowanie organizacyjnej ciągłości<sup>40</sup>. Uwzględniając to, „niezależnie od procesu likwidowania organizacji, które nie realizowały celów państwa komunistycznego, parafie brały aktywny udział w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Skupione w nich grupy formalne i nieformalne organizowały usługi społeczne, kompensując niedostatki polityki społecznej państwa, dystrybuowano także wsparcie materialne dostarczane przez państwa Europy Zachodniej. Parafie organizowały także debaty środowiskowe na ważne tematy ustrojowe, umożliwiały wymianę myśli poprzez działalność wydawniczą i popularyzatorską w wielu dziedzinach wiedzy. Szczególnie istotna była działalność edukacyjna i naukowa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, działalność duszpasterstw akademickich, które przygotowywały kadry zdolne do budowania społeczeństwa obywatelskiego na wzór zachodni<sup>41</sup>”.

„Po roku 1989 nastąpiła zasadnicza zmiana, Kościół katolicki uzyskał podmiotowość i niezależność w działaniach. Na mocy ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, a także Konkordatu podpisanego 28 lipca 1993 roku. Państwo polskie uznaje osobowość cywilnoprawną Kościoła katolickiego jako całości, jak i również jego jednostek organizacyjnych. (...) Instytucje należące do Kościoła katolickiego powołują wiele organizacji, fundacji i stowarzyszeń skupionych wokół struktur: - terytorialnych, takich jak: parafie, opactwa i prałatury, diecezje, administratury apostolskie, archidiecezje i metropolie; - personalnych, wśród których można wyróżnić: Ordynariat Polowy, Kapituły, Parafie Personalne, Konferencję Wyższych Przełożonych Zakonów Męskich i Żeńskich, Instytuty Życia Konsekrowanego, Prowincje Zakonów, Opactwa, Klasztory, Domy Zakonne, Wyższe i Niższe Seminarium; - terytorialno-personalnych takich jak: kościoły rektoralne, Caritas Polska, Caritas Diecezji, Papieskie Dzieła Misyjne<sup>42</sup>”.

W literaturze przedmiotu wielu autorów wskazuje na trudności związane z definiowaniem organizacji pozarządowych i trzeciego sektora. Pojęcia te mają charakter nieostry, pomimo licznych wieloznaczności do opisu podmiotów społeczeństwa obywatelskiego stosowane jest pojęcie „organizacje pozarządowe<sup>43</sup>”. W polskim ustawodawstwie pojęcie organizacji pozarządowych wprowadzono w 1997 roku ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych<sup>44</sup>. W ustawie

<sup>39</sup> Por. ibidem, s. 53.

<sup>40</sup> Por. Z. Zagąła, op. cit.

<sup>41</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 53.

<sup>42</sup> Por. W. Jakubowski, M. Solarczyk, *Ustrój Kościoła rzymskokatolickiego. Wybrane zagadnienia instytucjonalne*, Warszawa 2002.

<sup>43</sup> Por. Z. Zagąła, *Obywatele lokalni i kosmopolityczni...*

<sup>44</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 426.

z 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie zdefiniowano organizacje pozarządowe jako te, które nie działają w celu osiągnięcia zysku. Z zakresu definicyjnego wyłączone samorządy zawodowe, fundacje powołane przez partie polityczne, partie polityczne, związki pracodawców, podmioty, których fundatorem jest Skarb Państwa, kluby sportowe będące spółkami.

W wielu badaniach empirycznych przeprowadzonych przez różnych badaczy trzeci sektor obejmuje: stowarzyszenia, fundacje, partie polityczne, związki zawodowe, organizacje samorządów zawodowych, organizacje kościelne<sup>45</sup>. Samorządy zawodowe oraz związki zawodowe „wiążą się z obligatoryjną przynależnością, ale wpływają na strukturę społeczną nie tylko w wymiarze materialnym. Upowszechniają normy współpracy, podnoszą zdolność mobilizacji zasobów, mają charakter samopomocowy.

Organizacje trzeciego sektora różnią się między sobą w następujących obszarach: – zasięg działania, pozycja w sieciach kooperacji; – charakter i typ reprezentowanych środowisk; – struktura organizacyjna; – cele i metody działania; – zasady przynależności i pozyskiwania członków; – stopień profesjonalizacji i sformalizowania działań.

Cechą wspólną organizacji pozarządowych jest ich obywatelski charakter, działają one na rzecz realizacji interesów grupowych, wprowadzają ład społeczny, oferują różne formy aktywności obywatelskiej. Uczestnictwo obywateli w trzecim sektorze może mieć charakter czynny, kiedy osoby współuczestniczą w kreowaniu przestrzeni publicznej, oraz bierny, czego wyrazem jest konsumowanie efektów aktywności innych. Klasycznym przykładem biernego uczestnictwa jest obecność podczas wydarzeń sportowych i kulturalnych często cyklicznie organizowanych dla społeczności lokalnych.

Można wyróżnić następujące formy aktywności organizacji trzeciego sektora: – akcje, są to zwykle przedsięwzięcia dotyczące konkretnego problemu lub sprawy, przedsięwzięcia realizowane przez jeden podmiot, np. akcje informacyjne dotyczące zagrożeń ekologicznych; – kampanie będące sekwencją akcji realizowanych w pewnym otoczeniu instytucjonalnym i mające charakter szerszego projektu, np. kampanie przeciwko przemocy w rodzinie; – działalność instytucjonalna charakteryzująca się ciągłością działania np. prowadzenie domów pomocy społecznej, telefonu zaufania; – udział w dialogu społecznym w celu artykulacji interesów środowisk, grup mieszkańców, wywieranie nacisku na jednostki administracji publicznej<sup>46</sup>.

W polskim porządku prawnym zadania organizacji pozarządowych określone zostały w trzech ustawach: 1) Ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach<sup>47</sup>, „które reguluje zasady powoływania i zamykania stowarzyszeń; ich funkcjonowanie zostało zdefiniowane jako narzędzie realizacji wolności i swobód obywatelskich: prawa do zrzeszania się oraz prawa do równego traktowania, a także czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i prawa do wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań”<sup>48</sup>; 2) Ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach<sup>49</sup>, „w której zamieszczono zasady powoływania i funkcjonowania oraz zamykania fundacji; ustawa wskazuje także obszary działalności i cele, dla których fundacje mogą być powoływane, a które powinny być zgodne

<sup>45</sup> Por. J. Dąbrowska, M. Gumkowska, J. Wygnański, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania*, Warszawa 2002.

<sup>46</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 54–55.

<sup>47</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 713 z późn. zm.

<sup>48</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 55.

<sup>49</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1491.

z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej, jak również powinny być społecznie lub gospodarczo użyteczne i związane z: ochroną zdrowia, rozwojem gospodarki i nauki, oświatą i wychowaniem, kulturą i sztuką, opieką i pomocą społeczną, ochroną środowiska oraz opieką nad zabytkami)<sup>50</sup>; 3) Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>51</sup>, „która wprowadziła podstawowe definicje: pożytku publicznego, organizacji pozarządowej i wolontariatu; ustawa ta także reguluje zasady współpracy między sektorem administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi, wprowadza normy w zakresie działalności odpłatnej i nieodpłatnej prowadzonej przez sektor obywatelski”<sup>52</sup>.

W ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie skatalogowano zadania publiczne, które samorządy mogą przekazywać do realizacji organizacjom pozarządowym. Sfera zadań przekazywanych z sektora publicznego dotyczy w szczególności: – 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; – działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; – działalności charytatywnej, rewitalizacji; – działań wspomagających rozwój demokracji; udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; – promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; – działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; – działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; – ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; turystyki i krajoznawstwa; – porządku i bezpieczeństwa publicznego; obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; – ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; – ratownictwa i ochrony ludności; – działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych.<sup>53</sup>

Z punktu widzenia jednostek organizacje pozarządowe mają co najmniej trzy zasadnicze funkcje: – „afiliacyjną, która umożliwia zaspokojenie potrzeby przynależności i budowania tożsamości w odniesieniu do danego środowiska; – integracyjną, która scala społeczność, umożliwia powstawanie więzi, prowadzi do wytworzenia i rekonwersji rozmaitych zasobów kapitałowych, ułatwia przekazywanie dziedzictwa kulturowego i pamięci historycznej; – ekspresyjną, która umożliwia samodoskonalenie, rozwijanie zainteresowań, wymianę wiedzy, zaspokaja potrzebę samorealizacji i poczucia wpływu na środowisko zewnętrzne; – edukacyjną, która umożliwia socjalizację jednostki do pełnienia ról społecznych, integrację wokół obywatelskich norm, wartości, uczy zasad funkcjonowania kategorii dobra publicznego.

Przyjmując za punkt odniesienia państwo, organizacje pozarządowe przede wszystkim pełnią funkcję: – kontrolną – stoją na straży demokracji, ułatwiają kontrolę władzy, dostarczają narzędzi do ograniczania dominacji; – reprezentacyjną dla wielu grup i środowisk wykluczonych z życia publicznego, tworzą platformy wymiany myśli i dyskusji, ułatwiają komunikację między władzą i obywatelami; – mediacyjną – ułatwiają pokojowe rozwiązywanie konfliktów między rywalizującymi grupami, ułatwiają adaptację zbiorowości

<sup>50</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 55–56.

<sup>51</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 688 z późn. zm.

<sup>52</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 56.

<sup>53</sup> Por. ibidem, s. 56–57.

do zmian; – popularyzatorską – inicjują wymianę wiedzy naukowej, najlepszych praktyk i doświadczeń, mają udział w procesach zbiorowego uczenia się instytucji; – usługodawczą – ułatwiają organizację samopomocy.

Organizacje pozarządowe pełnią rolę strażników wartości, upowszechniają i promują specyfikę kulturową, religijną, ideologiczną. Wykorzystują energię motywacyjną obywateli do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań w sposobach organizacji życia zbiorowego, a także optymalizacji procesu zaspokajania potrzeb jednostkowych i instytucjonalnych<sup>54</sup>.

### Wnioski końcowe

Podsumowując, „organizacje pozarządowe stabilizują funkcjonowanie państw o ugruntowanych systemach demokratycznych, a w krajach rozwijających się zastępują niewydolne instytucje. Trzeci sektor ma szczególną rolę w państwach budowanych na różnorodności kulturowej, wpływają na strukturę społeczną w (dających się uchwycić empirycznie) co najmniej dwóch obszarach.

Pierwszy z nich jest związany z instytucjonalizacją zasad poszanowania praw obywatelskich oraz zasad praworządności, dystrybucji władzy pomiędzy rozmaite podmioty reprezentujące grupy społeczne, w tym organizacje obywatelskie, które kontrolują władzę publiczną, organizują debaty i dyskursy związane z istniejącym porządkiem prawnym. Organizacje te budują zaufanie do państwa i jego organów.

Drugi obszar związany jest z usługami społecznymi, które umożliwiają zaspokajanie potrzeb obywateli w szerokim zakresie: w kwestii zabezpieczenia społecznego, ułatwiają integrację społeczną, dostarczają afiliacji tożsamościowych, pośredniczą w mediacjach, sprzyjają rozwojowi kapitału ludzkiego, bezpośrednio poprzez sieci instytucjonalne powodują wzrost kapitału społecznego.

Organizacje pozarządowe mogą także wpływać negatywnie na strukturę społeczną, tworząc tzw. brudny kapitał społeczny czy też kapitał zamknięty. Zagrożenia dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego mogą pojawić się w następujących sytuacjach: – kiedy organizacje pozarządowe prowadzą marketing polityczny, obniżają jakość procesów związanych z partycypacją podmiotów prywatnych i obywatelskich w procesach demokratycznych; – kiedy krótkowzroczne żądania dobrze zorganizowanych grup wpływają na długofalowe strategie, wówczas wzrost efektywności demokracji poprzez partycypację może odbywać się kosztem demokratycznej reprezentacji, zadania publiczne przejmują organizacje nie mające legitymacji demokratycznej; – kiedy aktorzy sektora drugiego i trzeciego mają finansowy udział w realizacji polityki publicznej, wówczas oczekują realnego wpływu na podejmowanie decyzji o jej kształcie<sup>55</sup>.

W kontekście wyzwań cywilizacyjnych dla samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych należałoby zwrócić także uwagę na realizację projektów europejskich. Otóż „rozwój sektora pozarządowego w Polsce w dużej mierze jest zdeterminowany dostępnością do funduszy umożliwiających ich działalność. Znakomita część działalności organizacji jest finansowana ze środków pochodzących z funduszy europejskich, które zazwyczaj nazywane są w skrócie środkami europejskimi. Finansowanie z funduszy dotyczyć może co do zasady

<sup>54</sup> Por. *ibidem*, s. 57–58.

<sup>55</sup> Por. *ibidem*, s. 58.

realizacji projektów zwanych «projektami europejskimi». Oznacza to, że środki europejskie mogą być źródłem finansowania jedynie dla części działalności organizacji. Ze względu na ograniczone możliwości zarobkowania bardzo często budżet projektu przekracza roczny budżet organizacji<sup>56</sup>.

Na potrzeby niniejszych rozważań można powołać definicję projektu europejskiego jako wieloetapowego, wyodrębnionego finansowo, organizacyjnie i czasowo przedsięwzięcia realizującego cele strategii systemowej i strategii własnej jednostki<sup>57</sup>. Dla pełnego wyjaśnienia definicji należy wyjaśnić, że strategia systemowa to strategia, na której oparty jest cały system wdrażania funduszy strukturalnych. System ten wskazuje kierunki rozwoju na poziomie całej Unii Europejskiej, poziomie krajowym oraz regionalnym. Kwestie te normuje ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>58</sup>, która w art. 2 definiuje politykę rozwoju jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Natomiast w szczegółowym zakresie chodzi przede wszystkim o system realizacji programu operacyjnego, który zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (zwanej dalej ustawą o zasadach realizacji programów)<sup>59</sup> zawiera warunki i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji programów operacyjnych. Tym samym „realizacja celów systemowych jest uzależniona od prawidłowego wyboru projektów, których efekty wpłyną na osiągnięcie celów”. Ustawa o realizacji programów stanowi o tym w art. 31 „stwierdzając, że cele programu operacyjnego są osiąmane przez realizację projektów objętych dofinansowaniem. Wdrażanie funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności jest ustawowym zadaniem ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, który na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o realizacji programów zapewnia zgodność realizacji programów z prawem Unii Europejskiej.

Jednostki planujące uzyskanie finansowania na realizację projektów powinny przede wszystkim dokonać wewnętrznej diagnozy potrzeb i możliwości własnej organizacji. Większość podmiotów ma sprecyzowane cele działania. Niektóre z nich mają wyraźnie sformułowaną strategię, którą konsekwentnie realizują. W przypadku organizacji pozarządowych istnieje oczywiście możliwość dostosowania celów działania do możliwości uzyskania wsparcia z funduszy strukturalnych. W takim zakresie możliwe jest również odpowiednie dostosowanie strategii. Organizacje, które nie prowadzą zaangażowanej działalności gospodarczej i których funkcjonowanie uzależnione jest od finansowania zewnętrznego, bardzo często wybierają czy dostosowują kierunki swojego działania do możliwości finansowania projektów. W przypadku innych podmiotów, takich jak przedsiębiorstwa, jednostki samorządu terytorialnego czy szkoły wyższe, tak głęboka modyfikacja nie jest możliwa. Można również zaryzykować tezę, chociaż nie popartą statystyką, że wiele organizacji

<sup>56</sup> Por. *ibidem*, s. 129.

<sup>57</sup> Por. J. Berezowski, *Kompetencje administracji publicznej w zakresie zarządzania projektami unijnymi* [w:] B. Goranczewski, K. Łobos (red. nauk.), *Wyzwania w zarządzaniu współczesną administracją*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu”, Nr 26/2011, s. 97

<sup>58</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1295 z późn. zm.

<sup>59</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1431.

pozarządowych powstaje właśnie dzięki możliwościom finansowania projektów. Przy czym czas ich działalności często bywa ograniczony do czasu trwania projektu.

Trudno jest na podstawie dostępnych danych określić, jaka jest struktura przychodów pochodzących ze źródeł europejskich, jeżeli chodzi o organizacje pozarządowe. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, dotyczących sektora non-profit za rok 2014 – 51% organizacji uzyskuje przychody ze źródeł publicznych i stanowi to 42% ich przychodów. Niestety dane te nie stanowią podstawy do stwierdzenia, jaki jest w tym zakresie udział środków związanych z realizacją projektów europejskich<sup>60</sup>. Warto dodać, że z prezentowanych danych statystycznych wynika, iż w latach 2010–2014 liczba organizacji sektora non-profit zwiększyła się o 9%, a przychody sektora zwiększyły się o ponad 2 mld złotych<sup>61</sup>. Poruszając ten temat, „pomimo braku konkretnych danych można domniemywać, że wpływ funduszy strukturalnych na przychody organizacji pozarządowych jest znaczący, co daje podstawy do stwierdzenia, że wzrost ich liczby i aktywności również w dużym stopniu jest stymulowany przez te środki”<sup>62</sup>. Należy zwrócić uwagę, że przedstawione dane statystyczne dotyczą całego sektora non-profit, w którego skład wchodzi oprócz stowarzyszeń i fundacji również inne organizacje, takie jak związki zawodowe, organizacje pracodawców etc.<sup>63</sup>

Uwzględniając strategię rozwojową, diagnoza potrzeb organizacji pozarządowej „powinna zostać skonfrontowana z możliwościami finansowania, które oferuje system wsparcia z funduszy strukturalnych. Dostępność informacji i promocja funduszy europejskich w Polsce jest na dobrym poziomie. Zainteresowana organizacja pozarządowa może skorzystać chociażby z portalu [www.funduszeuropejskie.gov](http://www.funduszeuropejskie.gov), który oferuje profesjonalną wyszukiwarkę funduszy dostosowaną do rodzaju organizacji i przedmiotu przedsięwzięcia. Jednym z rodzajów podziału projektów jest bezpośrednie źródło ich finansowania, czyli program, który według słownika opracowanego na podanym portalu oznacza „dokument realizowany w ramach polityki strukturalnej państwa, przyjęty przez Radę Ministrów lub przez Zarząd Województwa – w przypadku Regionalnego Programu Operacyjnego i zatwierdzony przez Komisję Europejską. Składa się z zestawienia priorytetów oraz wieloletnich działań, które mogą być wdrażane poprzez jeden lub kilka Funduszy Europejskich, jeden lub kilka innych dostępnych instrumentów finansowych oraz Europejski Bank Inwestycyjny”. W takim zakresie możemy projekty podzielić na: 1) projekty regionalne finansowane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych wdrażanych przez samorządy województw; 2) projekty krajowe finansowane w ramach krajowych programów operacyjnych; 3) projekty Komisji Europejskiej wdrażane przez komisję lub agencje unijne; 4) projekty transgraniczne.

Taki podział determinuje w dużej mierze skalę projektu oraz zakres jego finansowania. Nie jest to determinant bezwzględny, chodzi raczej o potencjał projektowy. W praktyce realizacja projektu na poziomie regionalnym czy krajowym oznacza różne możliwości kontaktu z instytucją wdrażającą, innym określeniu grupy beneficjentów czy skali efektów i celów projektowych. Ponadto, uwzględniając regionalny aspekt projektu, konieczne będzie odnie-

<sup>60</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 129–130.

<sup>61</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Podstawowe dane o sektorze non-profit w 2014 r.*, Warszawa 2017, s. 8–10.

<sup>62</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 130.

<sup>63</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Podstawowe dane o sektorze...*, s. 2.



sienie się do regionalnych i lokalnych strategii rozwojowych, w przedmiocie których będzie realizowany projekt”<sup>64</sup>.

Rozwój samorządu terytorialnego w Polsce w ramach projektów Unii Europejskiej opiera się na ściśle określonych aktach prawnych. Mianowicie – „podstawą prawną dla wdrażania programów, a co za tym idzie realizacji projektów europejskich, jest przede wszystkim ww. ustawa o zasadach realizacji programów oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006<sup>65</sup>; rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 470); rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu «Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia» oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006<sup>66</sup>. Przechodząc do właściwej realizacji projektu związanej z jego zarządzaniem, musi uwzględniać określone fazy projektu zwane cyklami projektowymi («project cycle management»), które przedstawiają się następująco: 1) faza programowania – tworzenie podstaw programowych dla realizacji projektu; 2) faza identyfikacji – idea projektowa; 3) faza formułowania – sporządzanie dokumentacji wniosku o dofinansowanie projektu; 4) faza realizacji projektu; 5) faza oceny realizacji projektu<sup>67</sup>. Przykładem takiego dokumentu „o charakterze fundamentalnym w bieżącym okresie wdrażania pozostaje Umowa Partnerstwa określająca strategię interwencji funduszy europejskich w latach 2014–2020”<sup>68</sup>.

Kontynuując, „po procesie identyfikacji potrzeb i dostosowania ich możliwości pozyskania właściwego finansowania organizacja musi przystąpić do sporządzania wniosku o dofinansowanie, którego definicja podana na powołanym publicznym portalu dotyczącym funduszy europejskich oznacza «dokument przedkładany przez potencjalnego beneficjenta do instytucji wdrażającej w celu uzyskania środków finansowych na realizację projektu w ramach programu».

Największe znaczenie dla projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe w Polsce ma Program operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (POWER), który został zatwierdzony przez Komisję Europejską 17 grudnia 2014 r. na perspektywę finansową Unii Europejskiej 2014–2020. Zgodnie z ogólnym opisem programu ma on odpowiadać na potrzeby reform przede wszystkim w obszarach zatrudnienia, włączenia społecznego, edukacji, szkolnictwa wyższego, zdrowia i dobrego rządzenia. Głównym źródłem finansowym dla programu jest Europejski Fundusz Społeczny, a także krajowe środki publiczne pochodzące z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych i środków prywatnych. Zgodnie z dokumentem POWER zorientowany jest przede wszystkim na finansowanie działań dotyczących wdrażania reform w obszarze zatrudnienia,

<sup>64</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 130–131.

<sup>65</sup> Dz. Urz. z 20.12.2013, str. 320, z późn. zm.

<sup>66</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 347.

<sup>67</sup> Por. *Zarządzanie projektem europejskim*, red. M. Trocki, B. Grucza, Warszawa 2007, s. 57.

<sup>68</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 131.

integracji społecznej, edukacji i funkcjonowania administracji publicznej. Obszary wsparcia właściwe dla projektów fiksonowanych z Regionalnych Programów Europejskich związane powinny być przede wszystkim z bezpośrednim wsparciem indywidualnych odbiorców, prowadząc do zwiększenia ich aktywności na rynku pracy lub rozwiązywania indywidualnych problemów. Zgodnie z funkcjonującymi zasadami pomiędzy sferą programów finansowanych z poziomu krajowego i regionalnego powinna być zachowana komplementarność, co uwzględnione jest w dokumentach programowych<sup>69</sup>. Alokacja finansowa programu POWER na lata 2014–2020 wynosi prawie 4,7 mld euro<sup>70</sup>. Krótko mówiąc, „wszystkie osie priorytetowe określające zakres wsparcia projektowego odnoszą się bezpośrednio do możliwości pozyskania środków przez organizacje pozarządowe”<sup>71</sup>.

Do tych osi priorytetowych składających się na program POWER należą następujące kategorie: 1) Osoby młode na rynku pracy; 2) Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji; 3) Szkolnictwo wyższe dla gospodarki i rozwoju; 4) Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa; 5) Wsparcie dla obszaru zdrowia<sup>72</sup>.

Analizując przytoczone punkty osi priorytetowych, „wskazują [one] na szerokie możliwości dla realizacji projektów przez organizacje pozarządowe. Właściwie większość przedstawionych działań może być adresowana dla organizacji pozarządowych, które w ramach swojej działalności mogą wdrażać projekty pod warunkiem realizacji celów programu i celów organizacji.

Inne możliwości dla organizacji pozarządowych stanowią Regionalne Programy Operacyjne dostosowane dla każdego województwa oraz pozostałe programy operacyjne jak Program Operacyjny Polska Cyfrowa czy Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Duże znaczenie dla organizacji pozarządowych z wybranych regionów i obszarów będą miały projekty międzynarodowe, transgraniczne realizowane w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

Istotną kwestią dotyczącą realizowanego projektu przez organizację pozarządową jest budżet, który musi być dostosowany do możliwości finansowych organizacji oraz dostępnego wymiaru i poziomu finansowania. Projekty realizowane w ramach programu POWER mogą być finansowane co najmniej w 80% ze środków publicznych, co w przypadku organizacji pozarządowych jest niezwykle ważną kwestią<sup>73</sup>. Innym problemem pozostaje właściwe zaplanowanie wydatków w ramach projektu, zważywszy na to, że szczegółowe wytyczne programowe<sup>74</sup> określają wydatki kwalifikowane, należy ostrożnie podchodzić do zakresu tzw. wydatków niekwalifikowanych, których zakres może być zbyt szeroki i narazić organizację na problemy związane z utrzymaniem płynności finansowej.

Podstawą realizacji projektu „jest umowa o dofinansowaniu projektu zawarta pomiędzy

<sup>69</sup> Por. *ibidem*, s. 132.

<sup>70</sup> Por. Ministerstwo Rozwoju, *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój*, Warszawa 2017, s. 5–7.

<sup>71</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, *op. cit.*, s. 132.

<sup>72</sup> Por. *ibidem*, s. 132–136.

<sup>73</sup> Por. *ibidem*, s. 136.

<sup>74</sup> Zgodnie z art. 2 ustawy o zasadach realizacji programów wytyczne to instrument prawny określający ujednolicone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu terytorialnego albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu.

wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania, albo decyzja o dofinansowaniu projektu. Zgodnie z art. 52 ustawy o zasadach realizacji programów umowa może zostać podpisana, a decyzja o dofinansowaniu może zostać podjęta, jeżeli projekt spełnia wszystkie kryteria, na podstawie których został wybrany do dofinansowania.

Wydatkowanie środków w ramach realizacji projektów podlega kontroli przeprowadzanej na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy o zasadach realizacji programów<sup>75</sup>. Zgodnie z tym przepisem kontrole obejmują weryfikację wydatków służące sprawdzeniu prawidłowości i kwalifikalności poniesionych wydatków, które przybierają formę: – kontroli składanego przez beneficjenta wniosku o płatność; – kontroli projektu w miejscu jego realizacji, które mogą być prowadzone również po zakończeniu realizacji projektu; – kontroli krzyżowej służącej zapewnieniu, że wydatki ponoszone w projektach nie są podwójnie finansowane<sup>76</sup>.

Wybór projektów „do dofinansowania normuje rozdział 13 ustawy o zasadach realizacji programów. Zgodnie z art. 37 powołanej ustawy właściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania.

Ustawa w art. 38 przewiduje dwa tryby wyboru projektu do dofinansowania: konkursowy i pozakonkursowy, przy czym tryb pozakonkursowy może być zastosowany do wyboru projektów, których wnioskodawcami, ze względu na charakter lub cel projektu, mogą być jedynie podmioty jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, a projekty mają znaczenie strategiczne dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, regionu lub obszaru objętego realizacją ZIT (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne), lub projekty dotyczące realizacji zadań publicznych. Tryb konkursowy z kolei polega na wyborze projektu do dofinansowania, który uzyskał wymaganą liczbę punktów albo uzyskał kolejno największą liczbę punktów, w przypadku gdy kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w konkursie nie wystarcza na objęcie dofinansowaniem wszystkich projektów. Tryb konkursowy wymaga uprzedniego ogłoszenia o konkursie na zasadach określonych w art. 40 ustawy oraz ustalenia regulaminu konkursu.

Proces realizacji projektu jest niewątpliwie przedsięwzięciem skomplikowanym, które ma formę nie tylko normatywną. Często zarzucana organom uczestniczącym we wdrażaniu projektów unijnych, czyli przeprowadzającym konkursy i kontrolującym prawidłowość realizacji projektów biurokracja nie jest zarzutem bezpodstawnym. Niezwykle rozbudowany system wdrażania jest wynikiem dostosowania do wymogów administracyjnych Unii Europejskiej działającej przez swoje rozbudowane organy i instytucje. Dlatego prawidłowa realizacja każdego projektu europejskiego jest możliwa jedynie przez organizację pozarządową, która sprawnie funkcjonuje i w sposób efektywny realizuje swoje cele. Właśnie zbieżność celów własnych z celami projektowymi jest elementem o największym znaczeniu. W przeciwnym razie efekty projektu mogą zostać nie osiągnięte i jego realizacja skazana będzie na porażkę. W takim przypadku byt organizacji może zostać przekreślony. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że skala zrealizowanych i będących w realizacji projektów jest ogromna, co daje podstawę do wniosków, że nigdy jeszcze rozwój organizacji pozarządowych nie był tak efektywny właśnie dzięki możliwościom finansowania ich działalności<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 136.

<sup>76</sup> Ibidem, s. 136–137.

<sup>77</sup> Por. J. Blicharz, L. Zacharko, op. cit., s. 136–137.

Na podstawie niniejszego tekstu można stwierdzić, że przed samorządem terytorialnym i organizacjami pozarządowymi otwierają się dalekosiężne perspektywy rozwoju cywilizacyjnego, do których należy cały czas dążyć.

## Bibliografia

- Berezowski J., *Kompetencje administracji publicznej w zakresie zarządzania projektami unijnymi* [w:]; *Wyzwania w zarządzaniu współczesną administracją*, red. naukowa B. Goranczewski, K. Łobos, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu”, nr 26/2011.
- Blicharz J., *Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*, A UW PPIA 2009/80.
- Blicharz J., *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych we współczesnym świecie*, A UW PPIA 2007/75.
- Blicharz J., Zacharko L., *Prawne aspekty działalności organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego)*, Wyd. II uzupełnione, Wyd. PWSZ w Raciborzu, Racibórz 2020.
- Dąbrowska J., Gumkowska M., Wygnański J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania*, Warszawa 2002.
- Encyklopedia powszechna: encyklopedyczny słownik języka polskiego od a do z. Uniwersalna encyklopedia od A do Z*, red. T. Michałowski, Warszawa 2006.
- „European Governance – a white paper” COM (2001) 428 final (2001/C 287/01).
- Główny Urząd Statystyczny, *Podstawowe dane o sektorze non-profit w 2014 r.*, Warszawa 2017.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Jakubowski W., Solarczyk M., *Ustrój Kościoła rzymskokatolickiego. Wybrane zagadnienia instytucjonalne*, Warszawa 2002.
- Kmiecik R., *Wielowymiarowość pojęcia samorządu. Od związków terytorialnych do specjalnych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015/4.
- Koźmiński A., Sztompka P., *Rozmowa o wielkiej przemianie*, Warszawa 2004.
- Ministerstwo Rozwoju, *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój*, Warszawa 2017.
- Negocjowana demokracja, czyli governance po polsku*, red. K. Wódz, Warszawa 2007.
- Putnam R., *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Warszawa 2008.
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013).
- Spoleczeństwo obywatelskie: Między ideą a praktyką*, red. A. Kościański, P. Misztal, Warszawa 2008.

- Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa 2004.
- Szacki J., *Historia myśli społecznej*, Warszawa 2005.
- Szewc T., *Pojęcie samorządu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego*, „Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu” 2005/1.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Trutkowski C., Mandes S., *Kapitał społeczny w małych miastach*, Warszawa 2005.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1491.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 426.)
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1295 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1431.).
- Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005.
- Wyrok NSA z 12.12.2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006/2, poz. 37, LEX nr 167966.
- Wyrok TK z 27.05.2003 r., K 11/03, OTK-A 2003/5, poz. 43, LEX nr 79782.
- Zagała Z., *Obywatele lokalni i kosmopolityczni. Tradycje i współczesność aktywności stowarzyszeniowej mieszkańców Górnego Śląska*, Katowice 2014.
- Zarządzanie projektem europejskim*, red. M. Trocki, B. Grucza, Warszawa 2007.

## SUMMARY

Aleksy Chowaniec

**Civilization challenges for local governments  
and non-governmental organizations**

Local government and non-governmental organizations are two entities that share many features. The most important of them include: cooperation, development and mutual benefit. Acting for the benefit of local communities throughout Poland is key to achieving sustainable civilization development. Therefore, cooperation between local governments and various non-governmental organizations, such as foundations and associations, is necessary. In all this, an important role is played primarily by civil society, i.e. one that works actively for local communities, participating in various charitable campaigns, supporting those most in need, etc. When we talk about supporting individual entities, we should not forget about the Catholic Church in Poland. As a religious institution, the Catholic Church should be an advocate of undertaking various types of initiatives to help those most in need. The authority of the Catholic Church should be a guide for numerous non-governmental organizations that work for local communities. The support provided by the Church to these institutions should not take an exclusively symbolic form, but also a real one, such as the activities of the "Caritas Polska" foundation. However, first of all, it is a big challenge in particular for the local governments themselves, to ensure that their wise policy is guided by real support for foundations and associations that play a very important role in our society.

**Key words:** local government, non-governmental organization, decentralization, civil society, Catholic Church, civilizational development, European funds, local community, charity work, regional cooperation.

Data wpływu artykułu: 5.02.2024 r.

Data akceptacji artykułu: 29.02.2024 r.