

PARTNERSTWO MIĘDZYSEKTOROWE JAKO PRZYKŁAD WSPÓŁDZIAŁANIA W TRYBIE ART. 45 USTAWY O UDOSTĘPNIANIU INFORMACJI O ŚRODOWISKU I JEGO OCHRONIE, UDZIALE SPOŁECZEŃSTWA W OCHRONIE ŚRODOWISKA ORAZ O OCENACH ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

Istotą przeobrażeń współczesnych systemów rządzenia jest rozpraszanie monocentrycznej i scentralizowanej władzy publicznej i integrowanie zróżnicowanych zasobów zawiadywanych przez różnorodnych aktorów społecznych dla potrzeb realizowania celów publicznych.¹ Tendencja ta jest coraz bardziej widoczna w Polsce, co wiąże się zwłaszcza z wzmocnieniem społeczeństwa obywatelskiego, wyrażanym m.in. przez zwiększenie skali realnego wpływu organizacji pozarządowych i społeczności lokalnych na sprawowanie władzy i podejmowanie decyzji publicznych. Pojawia się więc pytanie, jaką formułę powinna przyjmować współpraca między organami administracji samorządowej i organizacjami trzeciego sektora. Agata Barczewska–Dziobek² wskazuje dwie podstawy prawne możliwego współdziałania: są to regulacje ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³ oraz przepisy ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Obszarów Wiejskich⁴, która wprowadziła przepisy szczególne dotyczące stowarzyszeń *sui generis* – Lokalnych Grup Działania. Te nowe formy współdziałania wykraczają poza tradycyjnie ujmowane współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego⁵ i ukazują ciekawą tendencję, idącą w kierunku większego upodmiotowienia orga-

- 1 S. Mazur, Paradoxy reformowania polskiej administracji publicznej, [w:] A. Bosiacki, H. Izebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie, Warszawa 2010, s. 65.
- 2 A. Barczewska–Dziobek, Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, [w:] B. Dolnicki (red.), Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012, s. 19.
- 3 Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 ze zm.
- 4 Dz.U. z 2007 r. Nr 64, poz. 427 ze zm.
- 5 B. Dolnicki, Wstęp, [w:] Formy współdziałania..., *op. cit.*, s. 16.

nizacji pozarządowych nie tylko jako podmiotów konsultowanych w procesie podejmowania decyzji publicznych, ale jako podmiotów stających się wykonawcami tychże decyzji, co wyraża się m.in. w wykonywaniu działalności społecznie użytecznej na rzecz społeczności lokalnych, rozumiane zarówno jako statutowy cel działania organizacji pozarządowych, jak i zadanie organów administracji publicznej. Współdziałanie nabrało efektywności od chwili wprowadzenia przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w 2003 r.,⁶ z badań prowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych na przełomie 2010/2011 wynika jednak, że cechą dominującą w tej współpracy jest faktyczna nierówność stron – wyrażająca się przede wszystkim w przewadze formy wspierania wykonania zadania publicznego nad jego powierzeniem.⁷ Pojawia się więc pytanie, jaką formułę powinna przyjmować współpraca między organami administracji samorządowej i organizacjami pozarządowymi, by zniwelować istniejącą nierównorzędność podmiotów takiego stosunku. Odpowiedź stanowią właśnie partnerstwa międzysektorowe.

Samo pojęcie partnerstwa, jako określenie intensywności relacji między władzą publiczną a społeczeństwem, pochodzi z koncepcji S.R. Arnstein,⁸ która wyróżnia osiem poziomów partycypacji społeczeństwa w podejmowaniu decyzji publicznych – od manipulacji i terapii (które są oczywiście formami „nieuczestnictwa”), przez informowanie, konsultacje i ugłaskiwanie, nazywane przez nią „działaniami pozornymi”, po partnerstwo, delegowanie władzy i kontrolę obywatelską, łącznie określane jako „uspołecznianie władzy”.⁹ W takim ujęciu o „zasadzie partnerstwa” jako określeniu relacji między podmiotami stanowi art. 5 ust. 3 udzppiw. Cechą partnerstwa w prezentowanym ujęciu jest więc przede wszystkim zbudowanie relacji „pomiędzy równymi i autonomicznymi stronami”,¹⁰ w której zachodzi uzgadnianie „wspólnych oczekiwań, wartości, perspektyw, sposobów, standardów działania między jego uczestnikami”.¹¹

Pojęcie „partnerstwo” może też być określeniem odnoszącym się do formuły, w jakiej współpracują ze sobą podmioty reprezentujące tzw. trzeci sektor oraz organy administracji. Przy czym w literaturze przedmiotu jest ono zazwyczaj opisywane jako „partnerstwo międzysektorowe”, ze wskazaniem, że odnosi się do dwustronnego współdziałania. Jednakże możliwe jest partnerstwo trójstronne, którego trzeci

6 Choć idea współpracy międzysektorowej nie jest nowością – ponieważ regulowały ją już przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz nieobowiązująca już ustawa o pomocy społecznej z 1990 r., zob. A. Miruć, *Współpraca międzysektorowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, J. Blicharz, J. Boć (red.), Wrocław 2009, s. 267.

7 G. Makowski, *Jak poprawić jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową?*, „Analizy i Opinie” 2012, nr 129, s. 8.

8 S.R. Arnstein, *Drabina partycypacji*, Magazyn Amerykańskiego Instytutu Planistów, 1969, przedruk: *Partycypacja, przewodnik krytyki politycznej*, Warszawa 2012, s. 12–39. Zob. także D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 254 i n.

9 Nie jest to jednak synonim „kontroli społecznej”, lecz pojęcie oznaczające realne podejmowanie przez obywateli decyzji związanych z rozwojem lokalnym, więcej zob. S.R. Arnstein, *Drabina partycypacji...*, *op. cit.*, s. 35.

10 A. Chrisidu–Budnik, *Organizacje sieciowe w sektorze publicznymi*, [w:] *Prawna działalność...*, *op. cit.*, s. 163.

11 *Ibidem*.

filarem stanowi sektor gospodarczy.¹² Współdziałanie organizacji i wspólnot obywateli tak z organami państwa, jak i ze światem gospodarki oraz rynku uzasadniane jest wymogiem instytucjonalizacji społeczeństwa obywatelskiego,¹³ a więc budowania relacji pozytywnych między tymi sektorami, w celu realizacji dobra wspólnego.

Refleksje doktryny¹⁴ ograniczają się jednak z reguły do wątku zlecenia wykonania zadania publicznego organizacjom pozarządowym w trybie tzw. *outsourcingu* komunalnego, ograniczonego przepisami udzppiw lub zlecenia na zasadach ogólnych, wynikających z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,¹⁵ art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁶ i art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.¹⁷ Polskie prawo wyraźnie wskazuje, że zlecenie zadań z zakresu administracji publicznej podlega zarówno ograniczeniu podmiotowemu (na rzecz organizacji pożytku publicznego w rozumieniu udzppiw), jak i przedmiotowemu (do kręgu zadań wymienionych w art. 4 tejże ustawy).

Nie negując praktycznej możliwości zastosowania przepisów udzppiw czy odnośnych regulacji ustaw samorządowych należy jednak podkreślić, że możliwości zlecenia zadań publicznych w zakresie ochrony środowiska są tu stosunkowo wąskie, obejmując w zasadzie wyłącznie zadania wymienione *explicite* w art. 4 ust. 1 p. 18) udzppiw dotyczące ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, co stanowi zaledwie wąski wycinek możliwych działań na rzecz ochrony środowiska.

Na tym tle pojawia się więc pytanie, w jaki sposób może nastąpić współdziałanie organów jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w sferach nieobjętych działalnością pożytku publicznego w ochronie środowiska, oraz zasadnicze pytanie – o podstawę prawną takiego współdziałania. Stanowi ją mianowicie art. 45 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,¹⁸ zgodnie z którym:

„Ust. 1. Organizacje ekologiczne, jednostki pomocnicze samorządu gminnego, samorząd pracowniczy, jednostki ochotniczych straży pożarnych oraz związki zawodowe mogą współdziałać w dziedzinie ochrony środowiska z organami administracji.

Ust. 2. Związki zawodowe i samorządy pracownicze mogą powoływać zakładowe komisje ochrony środowiska oraz społecznych inspektorów ochrony środowi-

12 J. Hausner, J. Górniak, S. Mazur, A. Władyka, *Komunikacja dwustronna i forum trzech sektorów*, [w:] *Komunikacja i współpraca sektorów w gminie*, A. Wiktorowska (red.), Warszawa 2000, s. 30.

13 J. Blicharz, *Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*, [w:] *Prawna działalność...*, *op. cit.*, s. 107.

14 Zob. zwłaszcza publikacje zebrane w publikacji: *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, powołane odpowiednio w przyp. 6 i 2.*

15 T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594.

16 T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 595.

17 T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596.

18 Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

ska w celu organizowania i przeprowadzania społecznej kontroli ochrony środowiska na terenie zakładu pracy.

Ust. 3. Organy administracji mogą udzielać pomocy organizacjom ekologicznym w ich działalności w dziedzinie ochrony środowiska.”

Refleksję nad normatywną treścią cytowanego przepisu należy rozpocząć od konstatacji faktu, że art. 45 uuiś stanowi wykonanie normy konstytucyjnej,¹⁹ mieszczony w art. 74 ust. 4, zgodnie z którym Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Jednocześnie zaś, zgodnie z art. 81 praw określonych w [...] art. 74–76 można dochodzić w granicach określonych w ustawie.

W komentarzach do art. 45 uuiś doktryna podnosi, że przepis ten stanowi podstawę prawną do współdziałania z organami administracji w realizacji ochrony środowiska.²⁰ Zasadnym jest więc wyjaśnienie pojęcia współdziałania na potrzeby interpretacji art. 45 uuiś. Zgodnie z przeważającymi w doktrynie poglądami, współdziałanie określa powiązania organizacyjne i funkcjonalne między podmiotami administrującymi, które nie są wobec siebie organizacyjnie podporządkowane, a działają dla osiągnięcia wspólnego celu.²¹ Z kolei w prakseologii współdziałanie określa sytuację, w której dwa podmioty znajdują się w stosunku do siebie w takim układzie, że co najmniej jeden z nich przeszkadza lub pomaga drugiemu.²²

Pozostawiając chwilowo na uboczu cel współdziałania należy dokonać analizy stron takiej kooperacji.

Zarówno ułokowane w tym przepisie samorząd pracowniczy,²³ jednostki ochotniczych straży pożarnych oraz związki zawodowe²⁴ stanowią pokłosie regulacji przejętej z art. 38 ustawy – Prawo ochrony środowiska,²⁵ a przed nią regulowanej przez art. 99 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska²⁶ i w takim właśnie ujęciu powinny być interpretowane.

Podobnie historycznie uwarunkowane są normy odnoszące się do społecznej kontroli ochrony środowiska w zakładzie pracy przez samorząd pracowniczy i związki zawodowe, jednakże ponownie zaczynają nabierać znaczenia z uwagi na renesans koncepcji kontroli społecznej w ochronie środowiska.²⁷ Normy te należy odczytywać w kontekście art. 45 ust. 2 uuiś. Kontrola społeczna w takim ujęciu nie może jednak przybierać formuły zlecenia funkcji administracyjnych, w której

19 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

20 M. Bar, [w:] J. Jendrośka (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 243.

21 M. Stahl, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 274.

22 A. Barczewska–Dziobek, *Instytucjonalne formy...*, *op. cit.*, s. 21.

23 Ustawa z dnia 10 lipca 1985 r. o przedsiębiorstwach mieszanych, Dz.U. z 1985 r. Nr 32, poz. 142, ze zm.

24 Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.

25 Pierwotny tekst ustawy Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627, dalej cytowana jako upoś.

26 Dz.U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6 ze zm.

27 Zob. A. Haładyj, *Kontrola społeczna w ochronie przyrody. Przykłady praktyczne*, [w:] M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012.

organy uprawnione do sprawowania kontroli przedsiębiorców, np. organy Inspekcji Ochrony Środowiska, zlecałyby kontrolę ich przestrzegania samorządowi pracownikczemu czy związkom zawodowym.

Oznacza to, że prawodawca sformułował w art. 45 ust. 1 i 2 uuiś dwie odmienne formy współdziałania, jedną z nich ograniczając co do zasięgu przedmiotowego (ochrona środowiska w zakładzie pracy) i podmiotowego (związki zawodowe, samorząd pracowniczy), co do drugiej dając zaś jedynie generalną podstawę prawną do podejmowania współdziałania z określoną grupą podmiotów, bez przesądzania jej zakresu przedmiotowego ani formy, w której ma być realizowana.²⁸

Tym samym należy uznać, że współdziałanie organizacji ekologicznych i jednostek ochotniczej straży pożarnej z organami administracji może następować w dowolnej, dopuszczalnej przez prawo formie, o ile dotyczy „dziedziny ochrony środowiska”. Ich łączne traktowanie jest o tyle zasadne, że jednostki ochotniczej straży pożarnej (OSP) działają na zasadach określonych przez ustawę Prawo o stowarzyszeniach.²⁹ Jednocześnie w przypadku jednostek OSP zakres możliwego współdziałania został określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 września 1998 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,³⁰ zgodnie z którym jednostki OSP w drodze porozumienia z właściwym miejscowo komendantem straży pożarnej mogą zostać włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, a tym samym, mogą współdziałać z organami ochrony środowiska w zakresie ochrony środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem.

Z kolei „organizacje ekologiczne” stanowią wyodrębniony z uwagi na cel działania rodzaj organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona środowiska. Pozwala to spiąć klamrą terminologiczną rozważania dotyczące celu statutowego organizacji, jak i sfery owego współdziałania – w obu przypadkach wyznaczone przez zakres definicji pojęcia „ochrona środowiska”. Zgodnie z art. 3 p. 13 ustawy Prawo ochrony środowiska³¹ przez ochronę środowiska rozumie się „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego”. Definicja obejmuje szeroki zakres zachowań (działania i zaniechania), które zmierzają do zachowania lub utrzymania równowagi przyrodniczej, czyli stanu, w którym na określonym obszarze ist-

28 Tak również (pod rządami art. 38 upoś) B. Rakoczy, [w:] J. Ciechanowicz–McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2008, s. 114.

29 T.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.

30 Dz.U. Nr 121, poz. 798.

31 T.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm., dalej cytowana jako upoś.

nieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej (art. 3 p. 32 upoś). W definicji tej można więc odnaleźć zarówno aspekt ochrony zachowawczej (oznaczającej utrzymanie równowagi przyrodniczej), jak i ochrony kształtującej, oznaczającej zarówno przywracanie środowiska do stanu właściwego, jak i racjonalne gospodarowanie zasobami.³²

Podsumowując wątek przedmiotowy współdziałania należy podkreślić, że będzie się ono odnosiło do wykonywania zadań publicznych. Zadania publiczne z zakresu ochrony środowiska obejmują działania podejmowane na podstawie i w zakresie określonym w odpowiednich normach prawnych przez obowiązane do tego podmioty, w interesie publicznym. Mają charakter specyficzny w tym sensie, że interes publiczny, którego wykonaniu służą, ma wyjątkowo szeroki zakres, często nawet ponadnarodowy;³³ zadania publiczne w zakresie ochrony środowiska są wykonywane przez organy ochrony środowiska art. 3 p. 15 upoś, stosownie do ich właściwości określonej w tytule VII w dziale I. Aktualne pozostają jednak uwagi odnoszące się do faktycznego braku równorzędności podmiotów takiej relacji (co podnoszono na początku opracowania), w związku z tym warto powrócić do sygnalizowanej powyżej możliwości tworzenia partnerstw międzysektorowych, których podstawę prawną działania może stanowić bądź to umowa cywilnoprawna, bądź statut stowarzyszenia. Na takie wyjście poza formułę współdziałania opartą na czystym zleceniu pozwala bowiem, w mojej ocenie,³⁴ w myśl reguły interpretacyjnej *lege non distinguente* – w odróżnieniu od przepisów udppiw oraz ustaw samorządowych – art. 45 ust. 1 uuiś.

W przypadku „umowy o współpracy” partnerstwo może powstać jako dobrowolna formuła współpracy pomiędzy organizacjami ekologicznymi i organami ochrony środowiska oraz przedsiębiorcami (trójstronne). Kryteria wyboru stron porozumienia stanowi zakres przedmiotowy partnerstwa,³⁵ nakierowany na realizację określonego zadania publicznego w ochronie środowiska. Sama konstrukcja porozumienia umownego zakłada konieczność wyznaczenia lidera, który przejmie koordynację działań będących przedmiotem umowy współpracy. Zaletami partnerstw międzysektorowych działających na podstawie umownej jest to, że każdy z uczestników zachowuje własną podmiotowość przy jednoczesnej dużej swobodzie działania uczestników umowy; równolegle zaś pojawia się konieczność podpisywania dodatkowych szczegółowych umów do konkretnych projektów.³⁶ Takie ujęcie w gruncie rzeczy powoduje powstanie organizacji sieciowej, której zasadniczą cechą jest za-

32 A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, wyd. 4, Kraków 2007, s. 29.

33 M. Górski, [w:] *Ustawa Prawo ochrony...*, *op. cit.*, s. 61.

34 Inaczej pod rządami art. 38 upoś B. Rakoczy, [w:] *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, s. 115.

35 K. Ćwik, *Partnerstwo sektora pozarządowego i samorządowego na rzecz rozwoju lokalnego*, [w:] *Rola samorządów i organizacji pozarządowych w promowaniu Transgranicznego Rezerwatu Biosfery Polesie Zachodnie*, Lublin 2011, s. 32.

36 *Ibidem*.

angażowanie dwóch lub więcej podmiotów, z których każdy jest wyrazicielem własnych celów, przy jednoczesnej współzależności zasobów, których dysponentami są uczestnicy sieci.³⁷

Z kolei formuła stowarzyszenia przewiduje (analogicznie do konstrukcji przewidzianej w przepisach prawa dla LGD) stworzenie nowego podmiotu prawnego, działającego na podstawie i w granicach uprawnień statutowych. Zasadniczą jego cechą jest brak bezpośredniego oddziaływania zewnętrznych podmiotów na sprawy stowarzyszenia, co może być uznane za zaletę w przypadku znacznej liczby partnerów. Na bazie badań prowadzonych wobec LGD i innych grup partnerskich powstających na obszarach wiejskich,³⁸ należy postulować odpowiednią reprezentację partnerstwa, z uwagi na obserwowaną tendencję organów administracji publicznej do zawłaszczania funkcji koordynacyjnych przez organy administracji (tzw. proces kolonizacji partnerstw).³⁹

Celem tak wykreowanego partnerstwa jest realizacja zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, a uczestnicy dzielą cele, zasoby (proporcjonalnie do możliwości), odpowiedzialność i ryzyko związane z realizacją zadania. Jest jednak rzeczą oczywistą, że w partnerstwie nie następuje zlecenie funkcji administracyjnych,⁴⁰ tym samym więc współwykonywanie zadań przez jego uczestników nie może dotyczyć zadań reglamentacyjnych, jak wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska, oraz zadań kontrolnych, jak wstrzymanie pracy instalacji. Za to działania społeczno-organizatorskie, jak edukacja ekologiczna,⁴¹ wydają się być naturalnie predystynowane do realizacji właśnie w formule partnerstwa, co potwierdza ogólną teorię, że wykonywanie przez podmioty spoza aparatu administracyjnego zadań administracji publicznej następuje głównie poprzez współuczestniczenie w wykonywaniu administracji niewładzei.⁴²

Podsumowując warto zastanowić się, w jakim zakresie mogłyby więc powstawać partnerstwa międzysektorowe w ochronie środowiska? Biorąc pod uwagę katalog zadań własnych gminy, naturalnymi będą partnerstwa wpisujące się z realizacją zadań wymienionych w art. 7 ust. 1 p. 1, p. 12 usg dotyczących ochrony środowiska, zieleni gminnej i zadrzewień. Z kolei analiza ustawy o ochronie przyrody wskazuje, że przedmiot partnerstwa mogą stanowić zadania z zakresu ochrony przyrody realizowane tak przez organy gminy (obejmujące ochronę walorów krajobrazowych,

37 A. Chrisidu-Budnik, Organizacje sieciowe w sektorze publicznym, [w:] Prawna działalność..., *op. cit.*, s. 163.

38 Socjologiczne badania terenowe prowadzone w 2009 r. wykazały, że 34% liderów badanych partnerstw to osoby związane z lokalną władzą – wójtowie, starostowie, urzędnicy gminni lub nauczyciele ze szkół podlegających urzędowi gminy. Badania wskazują także na tendencję związaną z inicjowaniem powstawania LGD – inicjatywa powstania partnerstwa aż w 44% przypadków pochodziła od władz publicznych, więcej zob. W. Knieć, W. Goszczyński, Uwarunkowania procesów aktywizacji społeczności wiejskich: wyniki badań nad lokalnymi grupami działania oraz grupami partnerskimi, „Polityka Społeczna” 2011, nr 1, s. 24.

39 *Ibidem*, s. 27.

40 A. Miruć, Współpraca międzysektorowa..., *op. cit.*, s. 270.

41 M. Bar, [w:] Ustawa – Prawo ochrony środowiska..., *op. cit.*, s. 243.

42 M. Stahl, [w:] Prawo administracyjne..., *op. cit.*, s. 279.

zieleni w miastach i wsiach, działania związane z zapewnieniem możliwości korzystania z terenów zielonych i utrzymania parków gminnych oraz prowadzenie prac na terenach zieleni), jak i adresowane wobec pozostałych organów ochrony przyrody, zwłaszcza w zakresie utrzymywania lub przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody.

Analiza przepisów pozwala na uznanie, że oprócz istniejącej w art. 45 uuiś ogólnej podstawy prawnej współdziałania w dziedzinie ochrony środowiska zadania publiczne mogą być przekazywane na podstawie przepisów szczególnych, czego przykładem są przepisy ustawy Prawo łowieckie,⁴³ przy czym kryterium odrębności regulacji stanowi nie tyle forma przekazania zadania, co materia podlegająca przekazaniu.

Kończąc warto podkreślić, że partnerstwa mogą powstawać w związku z realizacją zadań o charakterze organizatorskim, w tym zwłaszcza odnoszących się do rozwoju lokalnego zgodnego z wymogami ochrony środowiska. Takie ujęcie w szczególności promuje ONZ w dokumencie kończącym obrady zeszłorocznego szczytu Ziemi Rio+20 – w p. 53 Deklaracji „Przyszłość, jakiej chcemy” podkreślono bowiem rolę organizacji pozarządowych oraz rolę partnerstw *per se*, w promowaniu zrównoważonego rozwoju.

BIBLIOGRAFIA

- Arnstein S.R., Drabina partycypacji, Magazyn Amerykańskiego Instytutu Planistów, 1969, przedruk: Partycypacja, przewodnik krytyki politycznej, Warszawa 2012.
- Bar M., [w:] J. Jendrośka (red.), Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Wrocław 2001.
- Barczewska–Dziobek A., Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, [w:] B. Dolnicki (red.), Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012.
- Blicharz J., Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym, [w:] Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, J. Blicharz, J. Boć (red.), Wrocław 2009.
- Chrisidu–Budnik A., Organizacje sieciowe w sektorze publicznym, [w:] Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, J. Blicharz, J. Boć (red.), Wrocław 2009.
- Ćwik K., Partnerstwo sektora pozarządowego i samorządowego na rzecz rozwoju lokalnego, [w:] Rola samorządów i organizacji pozarządowych w promowaniu Transgranicznego Rezerwatu Biosfery Polesie Zachodnie, Lublin 2011.
- Długosz D., Wygnański J.J., Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, Warszawa 2005.
- Dolnicki B., Wstęp, [w:] Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012.

43 Tj. Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.

- Haładaj A., Kontrola społeczna w ochronie przyrody. Przykłady praktyczne, [w:] M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012.
- Hausner J., Górniak J., Mazur S., Władyka A., *Komunikacja dwustronna i forum trzech sektorów*, [w:] *Komunikacja i współpraca sektorów w gminie*, A. Wiktorowska (red.), Warszawa 2000.
- Knieć W., Goszczyński W., *Uwarunkowania procesów aktywizacji społeczności wiejskich: wyniki badań nad lokalnymi grupami działania oraz grupami partnerskimi*, „Polityka Społeczna” 2011, nr 1.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, wyd. 4, Kraków 2007.
- Makowski G., *Jak poprawić jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową?*, „Analizy i Opinie” 2012, nr 129.
- Mazur S., *Paradoksy reformowania polskiej administracji publicznej*, [w:] A. Bosiacki, H. Izebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010.
- Miruć A., *Współpraca międzysektorowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, J. Blicharz, J. Boć (red.), Wrocław 2009.
- Rakoczy B., [w:] J. Ciechanowicz–McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Stahl M., [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.

**THE INTERSECTORAL PARTNERSHIP AS AN EXAMPLE
OF COOPERATION ON THE BASIS OF ART. 45 OF THE INFORMATION ON
THE ENVIRONMENT AND ITS PROTECTION, PUBLIC PARTICIPATION IN
ENVIRONMENTAL PROTECTION AND ENVIRONMENTAL IMPACT
ASSESSMENT ACT**

The aim of the article is to present the legal basis of possible triangular partnership in the field of environmental public tasks. Partnerships involving small, micro, and medium-sized enterprises, as well as civil society organizations, are needed to cooperate with public authorities to achieve sustainable development in accordance with the Rio+20 Declaration. A partnership, based on the provisions of art. 45 *information on the environment and its protection...* Act might serve as the spur to new collaborative efforts, especially in nature conservation, ecological education and the creation of sustainable local development policies.

Keywords: intersectoral partnership, cooperation, public tasks in environment protection