

Sugerowane cytowanie:

Barczewska-Dziobek, A. (2020). Prawne formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. W: I. Lipowicz, M. Małecka-Tyszczek (red.). *Ekonomia społeczna. Wykluczenie społeczne* (s. 22–34). Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. <https://doi.org/10.15678/ES.2020.1.03>

Prawne formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu

Agata Barczewska-Dziobek

Streszczenie: Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, chociaż nie jest prawnie, to jest przedmiotem zadań administracji publicznej. Administracja działająca na rzecz jednostek w ramach swojej funkcji świadczącej, realizuje zadania, których podstawy znajdują się w wielu aktach prawnych, a ich istota wypełnia przedmiotowy zakres pojęcia wykluczenia społecznego. Polskie organizacje pozarządowe w ramach swoich zadań statutowych także prowadzą działalność w zakresach mieszczących się w sferze działania administracji socjalnej. Obie te aktywności są istotne z punktu widzenia interesu jednostek zagrożonych lub podlegających wykluczeniu społecznemu. W obu tych obszarach działań – organów administracji i organizacji pozarządowych – podlegających różnym regulacjom, powinny znajdować się takie, które stanowią podstawę i umożliwiają łączenie potencjałów obu tych sektorów. Wskazać należy, iż w systemie norm prawa administracyjnego istnieje wiele przykładów regulacji, które dają podstawę do podjęcia współpracy w różnych formach prawnych. Artykuł ma charakter opracowania teoretycznego.

Słowa kluczowe: wykluczenie społeczne, administracja świadcząca, organizacje pozarządowe, podstawy współpracy, prawne formy współpracy

Kody JEL: JEL: K23; L30

1. Wprowadzenie

Wykluczenie społeczne – zarówno jako pojęcie, jak i samo zjawisko społeczne stanowi w ostatnim czasie przedmiot zainteresowania i refleksji naukowej ze względu na fakt, iż towarzyszy ono współczesnym społeczeństwom, bez względu na system geopolityczny polityczny. Wykluczenie społeczne uznawane jest za kategorię poznawczą, która pozwala analizować, opisywać oraz wyjaśniać sytuację grup defaworyzowanych. Istnienie nierówności i podziałów związane jest immanentnie z istnieniem społeczeństw, z tego też powodu wykluczenie społeczne stanowi przedmiot zainteresowania polityk publicznych skoncentrowanych na diagnozie i rozwiązywaniu problemów poszczególnych kategorii podmiotów wykluczonych. Działania na rzecz przeciwdziałania bądź też minimalizacji wykluczenia społecznego stanowią przedmiot działalności podmiotów pozarządowych (zob. Polskie Towarzystwo Przeciwdziałania..., 2014). Samoorganizacja społeczeństwa – jako przejaw solidaryzmu silniejszych z gru-

pami wymagającymi wsparcia – ma na celu wsparcie najbardziej potrzebujących w ramach działalności filantropijnej czy charytatywno-opiekuńczej. I ten rodzaj działalności ma najdłuższą tradycję (Leś, 2001). Obecnie w Polsce aktywnie działa 100 tys. organizacji pozarządowych, a około 13% z nich koncentruje swoje działania na edukacji i wychowaniu, 7% działa w sferze usług socjalnych i pomocy społecznej. Adresatami działań podejmowanych przez organizacje są głównie mieszkańcy okolicy i lokalna społeczność (62%), dzieci i młodzież (73%), chorzy i osoby niepełnosprawne (25%) oraz osoby starsze (39%) (Gumkowska i Charycka, 2018).

Działalność państwa oraz organizacji pozarządowych w obszarze wykluczenia społecznego przebiegać może paralelnie, jednakże z punktu widzenia doniosłości tego problemu uzasadnione jest stworzenie podstaw współpracy w ramach przewidzianych prawem instrumentów. Celem badania jest wskazanie najważniejszych z nich oraz omówienie przewidzianych w nich form.

2. Przegląd literatury

Ogólna koncepcja współdziałania organizacji pozarządowych z organami administracji jest od wielu lat przedmiotem opracowań z zakresu nauk społecznych. W kategoriach zjawiska jest ona analizowana z punktu widzenia socjologii. Z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego analizie poddawane jest istnienie w systemie norm prawnych oraz charakter współpracy pomiędzy organami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi (Blicharz, 2005), a także szczegółowe formy prawne (Blicharz i Boć, 2009). Wśród opracowań odnaleźć można także takie, które tą problematykę ujmują wycinkowo, np. takie, które odnoszą się do form współpracy konkretnej jednostki organizacyjnej administracji (Seredocha, 2013), do wybranych form współpracy (Dolnicki, 2017) lub do wyodrębnionego zagadnienia polityki społecznej państwa (Lipowicz, 2017). Zauważyć należy jednak, iż pomimo licznych opracowań dotyczących tej problematyki, brak jest tych, które odzwierciedlają wyodrębniony przedmiot współpracy – sferę zadań związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu.

3. Metoda badawcza

Przyjęta w niniejszym opracowaniu metoda badawcza należy do metodologii nauk prawnych. Nauki prawne charakteryzuje specyficzny dobór metod badawczych w porównaniu do innych nauk społecznych. Jest to związane z koniecznością analizy i wykładni tekstu prawnego i języka. Ponadto badania w zakresie nauk prawnych cechuje niejednorodność ze względu na różnorodność koncepcji ujmowania samego prawa, w tym prawa administracyjnego (Zimmermann, 2012, s. 34). Przyjmując koncepcję prawa administracyjnego jako prawa, które tworzy strukturę organizacyjną i określa zadania administracji oraz innych osób i instytucji działających na rzecz dobra wspólnego, które określa relacje zachodzące pomiędzy tymi podmiotami oraz prawa i powinności podmiotów administrowanych (Stahl, 2000, s. 40), w niniejszym badaniu dokonane zostało wyodrębnienie tych aktów, które określają zadania administracji przedmiotowo zbieżne ze sferami wykluczenia społecznego. Następnie spośród norm ustrojowych zawartych w nich, wskazane zostały właściwe dla zadań organów jednostek administracji samorządowej. Zadania te przytoczone zostały zgodnie z ich ujęciem w języku aktu normatywnego, w tym przypadku zastosowano metodę opisową.

Dodatkowo – w celu pełnej realizacji założenia badawczego – należało przyjąć pojęcie wykluczenia społecznego i dokonać jego uszczegółowienia. Ponieważ nie występuje ono

w języku aktów normatywnych zastosowano ogólną teorię tworzenia pojęć poprzez ich zaczerpnięcie z właściwej dyscypliny – tutaj z nauki socjologii.

4. Prezentacja wyników badań i ich omówienie

Punktem wyjścia do badań szczegółowych w zakresie prawnych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu jest ustalenie przedmiotowego zakresu pojęcia wykluczenia w odniesieniu do zadań administracji samorządowej. Pojęcie wykluczenia społecznego w polskiej literaturze skorelowane jest z terminologią zaczerpniętą z języka dokumentów Unii Europejskiej. W ślad za ustaleniami dotyczącymi wyodrębnienia wymiarów tego zjawiska (Becker-Pestka i in., 2017, s. 16–17) przyjąć należy, iż wykluczenie społeczne występuje:

- na płaszczyźnie rynku pracy i zatrudnienia – poprzez istnienie zjawiska bezrobocia i długotrwałych szans na zatrudnienie,
- na płaszczyźnie ekonomicznej – poprzez istnienie ubóstwa,
- na płaszczyźnie kulturowej – poprzez istnienie różnic we wzorcach wraz z dyskryminacją odrębności,
- na płaszczyźnie społecznej – poprzez występowanie zjawiska izolacji,
- na płaszczyźnie instytucjonalnej – wraz z istnieniem ograniczeń w dostępie do usług publicznych oraz
- na płaszczyźnie przestrzennej – poprzez zjawisko podziału i wyodrębniania obszarów zasięgu terytorialnego.

Większość badań dotyczących wykluczenia społecznego oraz programów walki z tym zjawiskiem odnosi się do analizy i przeciwdziałania bezrobociu, analizy ubóstwa i zróżnicowania dochodów, osób niepełnosprawnych, bezdomności, dziedziczenia wykluczenia wśród dzieci, praw społecznych a zwłaszcza praw mniejszości, opieki postpenitencjarnej, przestępczych grup młodzieżowych i subkultur oraz polityki regionalnej (Czapiński, 2014, s. 142).

Wykluczenie społeczne jako termin nie występuje w doktrynie prawa ani też nie ma definicji legalnej. Jest ono raczej kategorią zbiorową opisującą niektóre zadania z zakresu administracji świadczącej, która na podstawie aktów prawnych w ramach swojej funkcji realizuje swoje obowiązki związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem bądź marginalizacją określonych problemów społecznych (Połuszny, 2005, s. 55).

Przegląd aktów prawnych materialnego prawa administracyjnego pozwala wyodrębnić następujące ustawy, które określają zadania administracji publicznej w zakresach przedmiotowych tożsamych z wyżej wskazanymi obszarami wykluczenia społecznego:

- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Ustawa o promocji..., 2004),
- ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym (Ustawa o zatrudnieniu..., 2003),
- ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (u.p.s., 2004),
- ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Ustawa o przeciwdziałaniu..., 2005),
- ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Ustawa o rehabilitacji..., 1997),
- ustawa z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości (Ustawa o wychowaniu..., 1982),

- ustawa z dnia 2 stycznia 2006 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Ustawa o mniejszościach..., 2006).

Akty te, określając zadania publiczne organów administracji w tym samorządowej, wskazują jednocześnie określone formy ich wykonywania na właściwych rzeczowo szczeblach administracji samorządowej.

Zadania te mogą być przedmiotem współpracy organów administracji samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, ze względu na istnienie prawnie dopuszczalnych form takiej współpracy, która z jednej strony wynika z zapisów tych właśnie ustaw, z drugiej przedmiotowo jest zbieżna z zakresem kompleksowej regulacji, którą stanowi ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Ustawa o działalności..., 2003).

Ustawa ta reguluje zasady współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze tzw. pożytku publicznego. Pod pojęciem pożytku publicznego, a zarazem działalności w tym zakresie, rozumieć należy: społecznie użyteczną działalność statutową organizacji pozarządowych, która zbieżna jest z zakresem zadań administracji publicznej wskazanym w ustawie. Do katalogu publicznych zadań pożytku publicznego ustawodawca zaliczył 34 ich kategorie i nie jest to katalog zamknięty. Można spośród nich wyodrębnić zadania administracji świadczącej odpowiadające zakresem rzeczowym pojęciu wykluczenia społecznego. W tym zawężonym katalogu znajdują się między innymi:

- zadania w zakresie pomocy społecznej, pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej i wyrównywania szans tych rodzin i osób,
- zadania w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- działalność charytatywna,
- działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego,
- działalność na rzecz integracji cudzoziemców,
- działalność na rzecz osób niepełnosprawnych,
- działalność związaną z promocją zatrudnienia i aktywizacją zawodową osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy,
- działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn,
- działalność na rzecz osób starszych,
- przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym.

Najważniejsze formy prawne współpracy jakie przewidziane zostały w ustawie o działalności pożytku publicznego mają charakter współpracy finansowej i pozafinansowej. Do tych pierwszych zaliczyć należy zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na pokrycie ich kosztów oraz wspieranie realizacji zadań wraz z udzieleniem dotacji na pokrycie części kosztów tych zadań. Formy pozafinansowej współpracy obejmują tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym oraz konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych odnoszących się do dziedzin działalności statutowej tych organizacji. Obowiązek konsultacyjny dotyczy także wszystkich innych projektów aktów normatywnych przygotowywanych na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego, które przedmiotowo odnoszą się do sfer zadań publicznych w zakresie pożytku publicznego.

Zwrócić należy też uwagę na istnienie obowiązku tworzenia programów współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Ich tworzenie podlega okre-

ślonej w ustawie procedurze, w której znaczenie mają konsultacje ich treści z organizacjami pozarządowymi. Szczególne znaczenie dla współpracy ma obowiązek określenia w programie współpracy: zasad i zakresu przedmiotowego współpracy, priorytetowych zadań publicznych, form współpracy, sposobu jego realizacji, środków publicznych przeznaczonych na zlecenie zadań, a także ustalenie sposobu powołania i zasad działania komisji konkursowych.

Inną formą pozafinansowej współpracy jest tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczo-inicjatywnym, lub powoływanie rad pożytku publicznego. Rady te jako organy konsultacyjno-doradcze mogą być tworzone na szczeblu regionalnym i lokalnym przy organach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa przewiduje zachowanie określonego parytetu członkostwa w radach pożytku publicznego – udział przedstawicieli organizacji pozarządowych musi wynosić co najmniej połowę członków rad. Szczegółowy zakres działania ciał doradczych określają przepisy prawa miejscowego. Należy zauważyć, że powyższe formy współpracy znajdują odzwierciedlenie w przepisach materialnego prawa administracyjnego odnoszących się do zadań w zakresie wykluczenia społecznego, z drugiej strony brak tego odzwierciedlenia nie przesądza o nieistnieniu podstaw prawnych współpracy w tych dziedzinach zadań publicznych. Dla unaocznienia tego poniżej omówiono wybrane regulacje.

Przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (u.p.s., 2004), określają, iż pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Podmiotami zobowiązanymi do organizacji działań w zakresie pomocy społecznej są organy administracji rządowej i samorządowej, które współpracują na zasadzie partnerstwa z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

Podmiotami pomocy społecznej są jednostki i rodziny, celem zaś – ich wsparcie w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb oraz umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadania pomocy społecznej mają na celu udzielanie wsparcia i dążenie do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem (Sierpowska, 2012). Omówienie szczegółowego ich zakresu oraz kompetencji organów przekracza ramy niniejszego opracowania, dlatego zostanie to pominięte. Dla analizowanego problemu badawczego znaczenie ma natomiast fakt, iż zadania w zakresie pomocy społecznej realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego mogą być wykonywane w formach wsparcia finansowego oraz w formach niefinansowych. Przykładowo obowiązkowe zadania gminy obejmują: wypłacanie zasiłków okresowych i celowych, ale także:

- opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka,
- udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym,
- praca socjalna,
- organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych,
- dożywianie dzieci,

- sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym,
- pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego.

Do obligatoryjnych zadań własnych samorządu powiatowego realizowanych w formach pozafinansowych należy:

- opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami,
- prowadzenie specjalistycznego poradnictwa,
- pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze, mających braki w przystosowaniu się,
- pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy,
- prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy i innych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach.

Do zadań samorządu województwa należy m.in.:

- opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacji z powiatami,
- rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska,
- diagnozowanie i monitorowanie wybranych problemów społecznych w regionie,
- inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej,
- koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie.

Ze względu na charakter tych zadań i brak zastrzeżeń co do wyłączności kompetencji organów administracji samorządowej, zadania te, zgodnie z regulacjami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, mogą być przedmiotem współpracy, w formach w niej przewidzianych.

Przepisy dotyczące promocji zatrudniania i instytucji rynku pracy (Ustawa o promocji..., 2004) odnoszą się podmiotowo do osób bezrobotnych. Normy ustawowe nakładają na organy administracji liczne obowiązki, w tym tworzenia i utrzymywania publicznych służb zatrudnienia oraz określają zakres ich zadań, a także szczegółowe ich formy.

W odniesieniu do realizowanego celu badania wyodrębnić spośród nich należy takie, które stanowić mogą płaszczyznę współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Są to normy kształtujące obowiązek corocznego opracowania przez samo-

rząd wojewódzki regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia, który w powiązaniu z Krajowym Planem Działań, strategią rozwoju województwa oraz strategią regionalnej polityki społecznej określać winien priorytetowe grupy bezrobotnych i osób wymagających wsparcia – po zasięgnięciu opinii samorządów powiatowych wchodzących w skład województwa, wojewódzkiej rady dialogu społecznego oraz innych instytucji dialogu społecznego. Instytucjami dialogu społecznego na rynku pracy – zgodnie z omawianymi przepisami – są: związki zawodowe, organizacje pracodawców i organizacje bezrobotnych oraz organizacje pozarządowe, które wśród swoich zadań statutowych realizują również te dotyczące promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.

Do zadań samorządu wojewódzkiego w zakresie promocji zatrudnienia należy zatem określanie i realizacja regionalnej polityki, która dokonywać się ma we współdziałaniu z powiatowymi urzędami pracy. Natomiast do zadań samorządu powiatowego należy opracowywanie i realizacja programów promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, będącego częścią powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Przepisy nie nakładają na gminy obowiązków realizacji zadań w zakresie promocji zatrudnienia, niemniej jednak stanowią one część systemu polityki jako podmioty powiązane więziami współdziałania, np. poprzez włączenie w realizację tzw. projektów pilotażowych, lub poprzez powierzenie im zadania w zakresie prowadzenia punktów informacyjnych.

Kolejne analizowane normy, tj. ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Ustawa o zatrudnieniu..., 2003) odnoszą się w swoim zakresie podmiotowym do katalogu osób znajdujących się w grupach „podlegających lub zagrożonych wykluczeniem społecznym”. Przepisy ustawy stosuje się w szczególności do bezdomnych, uzależnionych od alkoholu, uzależnionych od narkotyków, chorych psychicznie, długotrwale bezrobotnych, zwalnianych z zakładów karnych, uchodźców oraz osób niepełnosprawnych.

Działania na ich rzecz są prowadzone poprzez tworzenie i działalność centrów integracji społecznej – instytucji realizującej reintegrację zawodową i społeczną. Zgodnie z ustawową definicją przez reintegrację społeczną rozumie się działania (także o charakterze samopomocowym), których celem jest odbudowanie i podtrzymanie u osoby umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu. Przez reintegrację zawodową rozumie się działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy. Centrum może być zakładane przez jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe oraz inne podmioty, które na podstawie odrębnych przepisów mogą prowadzić działalność pożytku publicznego. Centrum Integracji Społecznej świadczy usługi kształcenia umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcie pozycji społecznych, nabywania umiejętności zawodowych oraz przyuczenia do zawodu, przekwalifikowania lub podwyższania kwalifikacji zawodowych. Prowadzi ono także naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą, czy też umiejętność racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi. Inną formą organizacyjną, której tworzenie przewidują omawiane przepisy jest Klub Integracji Społecznej, który może być tworzony przez gminy, organizacje pozarządowe oraz podmioty działające na rzecz pożytku publicznego.

Kolejne przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Ustawa o przeciwdziałaniu..., 2005), określają zadania jednostek samorządu terytorialnego w powiązaniu z przepisami o pomocy społecznej. Do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie m.in. poprzez opra-

cowanie i realizację gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, a także prowadzenie poradnictwa i interwencji poprzez działania edukacyjne. W podobny sposób określa się zadania samorządu powiatowego, z tym że powiat zobowiązany jest także do opracowania i realizacji programów służących działaniom profilaktycznym, mających na celu udzielenie specjalistycznej pomocy (w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie). Natomiast do zadań własnych samorządu województwa należy, prócz opracowania i realizacji odpowiednio wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, także inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań oraz organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.

Przepisy te przewidują możliwość tworzenia w gminach tzw. zespołów interdyscyplinarnych, w skład których mogą wchodzić przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia oraz organizacji pozarządowych. Zadaniem tych zespołów jest organizowanie działalności w obszarze profilaktyki, zapobiegania i przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz pomocy osobom, które tej przemocy doświadczają (Spurek, 2019).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób (Ustawa o rehabilitacji..., 1997) podmiotowo odnosi się do osób niepełnosprawnych. Zgodnie z przyjętymi w ustawie określeniami rehabilitacja osób niepełnosprawnych oznacza zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej. Natomiast celem rehabilitacji zawodowej jest ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy. Rehabilitacja społeczna z kolei, ma na celu umożliwianie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu społecznym poprzez wyrabianie zaradności osobistej i pobudzanie aktywności społecznej osoby niepełnosprawnej, wyrabianie w niej umiejętności samodzielnego wypełniania ról społecznych, likwidację barier (architektonicznych, urbanistycznych, transportowych, technicznych, w komunikowaniu się i dostępie do informacji), czy też kształtowanie w społeczeństwie właściwych postaw i zachowań sprzyjających integracji z osobami niepełnosprawnymi.

Z tego ujęcia wynika, że na pojęcie rehabilitacji składa się szereg przedsięwzięć o charakterze organizatorskim oraz szereg usług społecznych. Ze względu na określenie w przepisach podstawowej formy wspomagającej proces rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, jaką jest uczestnictwo w warsztatach terapii zajęciowej, turnusach rehabilitacyjnych oraz zajęciach klubowych, których organizatorami mogą być fundacje, stowarzyszenia lub przez inne podmioty, wyłania się jasno określony zakres współpracy w realizacji tych zadań. Dodatkowo przepisy przewidują możliwość tworzenia zakładów aktywności zawodowej, w tym przez organizacje pozarządowe.

Do zadań jednostek samorządu terytorialnego (województw i powiatów) realizowanych w ramach ustawy należy:

- opracowanie i realizacja wojewódzkich programów dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych – w odniesieniu do województwa,

– opracowywanie i realizacja, zgodnych z powiatową strategią dotyczącą rozwiązywania problemów społecznych, powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie ich rehabilitacji społecznej, zawodowej i zatrudniania oraz przestrzegania praw osób niepełnosprawnych – w odniesieniu do samorządu powiatowego.

Organy te mają także obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej tych osób.

Kolejne wyodrębnione przepisy, tj. ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości (Ustawa o wychowaniu..., 1982), formułują ogólny obowiązek współdziałania organów administracji publicznej z organizacjami społecznymi przy wykonywaniu zadań związanych z ograniczaniem spożywania alkoholu. Ustawa wskazuje także konieczność wspierania przez te organy tworzenia i rozwoju organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom. Organy publiczne zapewniają warunki sprzyjające działaniom tych organizacji.

Określone w ustawie zadania samorządu województwa realizowane są w postaci wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych stanowiącego część strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące przeciwdziałania uzależnieniu od alkoholu, określone w Narodowym Programie Zdrowia (Ustawa o zdrowiu..., 2015). Prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin. Ich realizacja prowadzona jest w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalanego corocznie przez radę gminy, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia (Ustawa o zdrowiu..., 2015). Przepisy ustawy przewidują, iż zadania te mogą być realizowane przez inną jednostkę wskazaną w tym programie, co oznacza, iż możliwy jest w nich udział organizacji pozarządowych. Zwłaszcza iż jedną z form jest prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej, prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych.

Omawiane aspekty współpracy w zakresie wykluczenia społecznego wymagają także krótkiej prezentacji ustawy z dnia 2 stycznia 2006 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Ustawa o mniejszościach..., 2006). Odnosząc się do przedmiotu analizy zauważyć należy, iż przepisy te określając z jednej strony zakaz dyskryminacji osób należących do mniejszości, z drugiej zaś podkreślają znaczenie integracji społecznej. W tym zakresie kształtowane są obowiązki organów administracji na rzecz poprawy ważnych aspektów życia społecznego osób należących do mniejszości, w szczególności warunków bytowych oraz dostępu do systemu oświaty, rynku pracy, systemu zabezpieczenia społecznego, a także opieki zdrowotnej. Organy władzy publicznej obowiązane są podejmować środki mające na celu pełną i rzeczywistą równość w sferze życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego pomiędzy osobami należącymi do mniejszości a osobami należącymi do większości, działania na rzecz ochrony osób będących obiektem dyskryminacji, wrogości lub przemocy ze względu na ich przynależność do mniejszości, a także działania na rzecz umacniania dialogu międzykulturowego. Wynikające stąd zadania, np. w zakresie oświaty, kultury, integra-

cji obywatelskiej i społecznej mogą być realizowane przez system dotacji na rzecz podmiotów spoza administracji publicznej.

Wśród aktów odnoszących się do kwestii współpracy organów administracji publicznej wskazać należy także przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Ustawa o zasadach..., 2006), która kompleksowo odnosi się do procedur formułowania aktów polityki zawierających normy planistyczne z udziałem organizacji pozarządowych. Może ona być przedmiotem odrębnego opracowania.

5. Konkluzje

Szczegółowa analiza aktów materialnego prawa administracyjnego kształtującego zadania jednostek samorządu terytorialnego w sferach związanych z zakresem przedmiotowym wykluczenia społecznego oraz formy współpracy tych jednostek z organizacjami pozarządowymi skłania do następujących wniosków.

Podstawową regulacją kształtującą formy prawne współpracy organów administracji z organizacjami pozarządowymi jest ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ma ona charakter regulacji kompleksowej, bo określając sfery pożytku publicznego grupuje w jednym akcie szeroki katalog przedmiotowy współpracy. Zauważyć jednak należy, iż ustawowo określony katalog sfer pożytku publicznego cechuje brak spójności w zakresie określenia zadań publicznych. Zadania te są uszczegółowione w różnych aktach materialnego prawa administracyjnego, zaś w omawianej regulacji wyliczone zostały w sposób odmienny: np. zadania z zakresu pomocy społecznej wyodrębnione zostały w kilku sferach pożytku publicznego. Najszerszy przedmiotowo zakres sfer pożytku publicznego mieści się w obrębie regulacji ustawy o pomocy społecznej, bowiem w jej ramach znajdują się działania związane z pomocą rodzinie i osobom w trudnej sytuacji życiowej, działalność charytatywna, działania na rzecz niepełnosprawnych, na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, czy na rzecz przeciwdziałania przemocy itp. Zadania o takim charakterze wskazane są w kilku jednostkach redakcyjnych ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jak wynika z treści komentarza do tej ustawy: „wyliczenie jest odległe od wymogów wynikających w logiki formalnej (...). Poszczególne punkty są sformułowane na różnym stopniu szczegółowości, wskutek czego mają różną pojemność. (...) Zakres niektórych punktów zachodzi na siebie, co uniemożliwia proste stosowanie wykładni literalnej lub systematycznej” (Izdebski, 2003, s. 34). W konsekwencji rzutuje to na trudność we wskazaniu wyczerpującego katalogu podstaw prawnych współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Podstawy prawne współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu mają charakter rozproszony, znajdują się w wielu aktach określających zadania administracji świadczącej. Przyjęcie na potrzeby prowadzonych analiz kryterium przedmiotowego zakresu pojęcia wykluczenia społecznego w oparciu o ujęcie socjologiczne pozwoliło na wskazanie podstaw prawnych, w których określane są szczegółowe formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi.

Zauważyć należy wzajemne powiązanie omawianych norm, np. przepisów o pomocy społecznej z przepisami dotyczącymi przeciwdziałania alkoholizmowi, czy rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Z drugiej strony regulacje te w różny sposób ujmują formy współpracy.

Obowiązki nałożone w drodze tych ustaw w większości przypadków wymagają przygotowania określonych programów, ale też normy nie odnoszą się do sposobu ich opracowywania i uchwalania. Posiłkowo należy zatem stosować przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie formy współpracy, jaką stanowią konsultacje. Spośród zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego wyodrębnić można takie zadania, których wykonanie podlegać może procedurze zlecenia organizacjom pozarządowym, z uprzednim zastosowaniem wymogów proceduralnych (np. organizacja turnusów rehabilitacyjnych).

Wszystkie przewidziane w zreferowanych przepisach formy współpracy mają różną postać: współdziałania w formie konsultacji przy uchwalaniu obowiązkowych dokumentów programowych, przekazania wykonania zadania częściowego w formie jego zlecenia lub powierzenia wraz z dotacją, uczestnictwa w pracach organów o charakterze opiniodawczo-doradczym lub inicjatywnym. Można przypuszczać, iż wskazywanie tych form wynika z rangi przedmiotu regulacji (pomoc społeczna), która na wstępie deklaruje konieczność współpracy (współdziałania) pomiędzy administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi, bądź wspierania tych ostatnich. Można także uznać, iż w zależności od doniosłości danego problemu ustawodawca uznał za konieczne wprowadzenie określonej formy współpracy – możliwej do zrealizowania w określonym reżimie prawnym. Gdyby bowiem przyrzeć się procesowi wprowadzania tych form w poszczególne regulacje materialnego prawa administracyjnego z punktu widzenia ich pierwszeństwa, to zauważyć można, iż pojawiały się one zanim przyjęto przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego (Barczewska-Dziobek, 2004, s. 40–42). Tendencja do odrębnego regulowania kwestii poszczególnych form współpracy jest nadal aktualna, co wzmacnia argument o eklektycznym charakterze rozwiązań prawnych.

Zrealizowane badanie stanowi punkt wyjścia dla dalszych badań o charakterze empirycznym, które pozwolić mogą na pogłębienie analiz oraz sformułowanie wniosków co do skuteczności przyjętych rozwiązań prawnych.

Literatura

- Barczewska-Dziobek, A. (2004). Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. *Roczniki Nauk Prawnych KUL*, XIV/3, 39–66.
- Becker-Pestka, D., Kubiński, G., Łojko, M. (2017). *Różne obszary wykluczenia społecznego w Polsce. Wybrane zagadnienia*. Wrocław: Exante Wydawnictwo Naukowe.
- Blicharz, J. (2005). *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Blicharz, J., Boć, J. (red.) (2009). *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Czapiński, J. (2014). Pojęcie wykluczenia społecznego. W: I.E. Kotowska (red.). *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013, Raport tematyczny* (s.141–143). Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Czapiński, J., Panek, T. (red.) (2016). *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego. Pobrane z: http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2015.pdf (dostęp 30.04.2020).
- Dolnicki, B. (red.) (2017). *Sposoby realizacji zadań publicznych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gumkowska M., Charycka, B. (2018). *Kondycja organizacji pozarządowych. Raport, Klon/Jawor*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor. Pobrane z: <https://api.ngo.pl/media/get/108904> (dostęp: 30.04.2020).
- Izdebski, H. (2003). *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*. Warszawa. Pobrane z: http://www.nowytarget.pl/dok/ngo/komentarz_ustawa.pdf (dostęp: 20.05.2020).
- Leś, E. (2001). *Zarys historii dobroczynności i filantropii*. Warszawa: Wydawnictwo Prószyński i Sówka.

- Lipowicz, I. (2017). Przeciwdziałania bezdomności w kontekście dobra wspólnego. *Ekonomia Społeczna*, 2, 7–15. <https://doi.org/10.15678/ES.2017.2.01>.
- Polskie Towarzystwo Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu. (2014). Pobrane z: <https://ngo.krakow.pl/2974,org,521,artykul,organizacja.html> (dostęp: 20.05.2020).
- Posłuszny, J. (2005). Istota i cechy administracji świadczącej. *Administracja – teoria, dydaktyka, praktyka*, 1, 55–67.
- Seredocha, I. (2013). Formy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie miasta Elbląg. *Zarządzanie publiczne*, 4(24), 459–474. DOI: 10.4467/20843968ZP.13.037.1742
- Sierpowska, I. (2012). *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjno-prawne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Spurek, S. (2019). *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, wyd. IV. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Stahl, M. (red.) (2000). *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: Diffin.
- Ustawa dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2019, poz. 688.
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, Dz. U. z 2017 r. poz. 2237.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2019, poz. 1507.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. 2020, poz. 176.
- Ustawa z dnia 2 stycznia 2006 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz.U. 2017, poz. 823.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2019, poz. 1482.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości, Dz.U. 2019, poz. 2277.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 2020, poz. 426.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz.U. 2020, poz. 218.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658.
- Zimmermann, J. (2012). *Prawo administracyjne*. Wrocław: Lex a Wolters Kluwer bussines.

Legal forms of cooperation between local public administration and non-governmental organizations in counteracting social exclusion.

Summary: Counteracting social exclusion, although it is not legally binding, is the subject of public administration agenda. The administration, acting for the benefit of individuals, as part of its rendering function, performs tasks which foundations lie in many legal acts, and which essence addresses social exclusion. As part of their statutory tasks, Polish NGOs operate in areas that fall within the sphere of social administration. Both of these activities are important from the point of view of the interest of individuals at risk or subject to social exclusion. In their areas of activity – administrative bodies and non-governmental organizations – are subject to different regulations. The focus of this paper is on those regulations which form the basis for effective cooperation and allow combining the potentials of both these sectors. It should be noted that in the system of administrative law there are many examples of regulations that provide the basis for cooperation between various legal forms.

Keywords: social exclusion, providing administration, non-governmental organizations, foundations of cooperation, legal forms of cooperation

JEL codes: K23, L30

Informacje o autorze

Agata Barczewska-Dziobek

ORCID: 0000-0002-7514-9219

Zakład Nauki o Administracji

Instytut Nauk Prawnych Kolegium Nauk Społecznych

Uniwersytet Rzeszowski

Al. Rejtana 16C, 35-959 Rzeszów

Email: adziobek@ur.edu.pl

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Publikacja na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa –
Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-ND 4.0)
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed/pl>

This work is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NoDerivatives International (CC BY-ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Wydane przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Published by Cracow University of Economics – Krakow, Poland.

Małopolska School of Public Administration of the Cracow University of Economics