



Uniwersytet  
Wrocławski

# Trzeci sektor i ekonomia społeczna

## Uwarunkowania prawne. Kierunki działań

Redakcja naukowa

Jolanta Blicharz

Lidia Zacharko

Wrocław 2017

100-LECIE  
SĄDU  
NAJWYŻSZEGO  
I SĄDOWNICTWA  
POWSZECHNEGO  
1917 - 2017



# **Trzeci sektor i ekonomia społeczna**

**Uwarunkowania prawne. Kierunki działań**

Prace Naukowe  
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytetu Wrocławskiego

---

Seria: **e-Monografie**

Nr 98

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/84272>

# **Trzeci sektor i ekonomia społeczna**

## **Uwarunkowania prawne. Kierunki działań**

**redakcja naukowa**

**Jolanta Blicharz**

prof. zw. dr hab.,  
Uniwersytet Wrocławski

**Lidia Zacharko**

prof. zw. dr hab.,  
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Wrocław 2017



*Niniejszą monografię poświęcamy pamięci  
Prof. nadzw. dr hab. Lidii Klat-Werteleckiej,  
która była współautorem, a także redaktorem  
i współredaktorem licznych publikacji zbiorowych*

## **Kolegium Redakcyjne**

*prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący*

*dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego*

*mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz*

*mgr Bożena Górna – członek*

*mgr Tadeusz Juchniewicz – członek*

Recenzent: *dr hab. prof. UO Stanisław Nitecki*

**© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego**

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszką [eBooki.com.pl](http://eBooki.com.pl)*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, [www.betadruk.pl](http://www.betadruk.pl)*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-65431-68-4 (druk)

ISBN 978-83-65431-69-1 (online)



# Spis treści

Wstęp .....	11
<b>CZĘŚĆ I. TEORETYCZNO-PRAWNE ASPEKTY ORGANIZACJI TRZECIEGO SEKTORA</b>	
<b>Anetta Breczko, Alina Miruć</b>	
Swoboda zrzeszeń w kontekście społeczeństwa obywatelskiego (aspekty filozoficzne i teoretycznoprawne) .....	15
<b>Jakub Zabłocki</b>	
Prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach. Rozważania na kanwie orzecznictwa sądowego .....	25
<b>Justyna Mielczarek, Konrad Mikołajów</b>	
Nowelizacja ustawy Prawo o stowarzyszeniach i jej wpływ na funkcjonowanie trzeciego sektora – zagadnienia wybrane .....	37
<b>CZĘŚĆ II. OBSZARY DZIAŁANIA ORGANIZACJI TRZECIEGO SEKTORA</b>	
<b>Bartosz Szymkow</b>	
Uspołecznienie a prywatyzacja zadań publicznych w świetle rozwoju społeczeństwa obywatelskiego .....	47
<b>Karol Kalinka</b>	
Wpływ grup nacisku z organizacji pozarządowych na realizację niektórych zadań publicznych .....	55
<b>Jolanta Behr</b>	
Udział trzeciego sektora w świadczeniu gminnych usług niematerialnych .....	65
<b>Paulina Ilnicka</b>	
Ochrona zdrowia ludzkiego w działaniach organizacji pozarządowych .....	77
<b>Bartosz Gołębiowski, Paweł Bigos</b>	
Rola trzeciego sektora w funkcjonowaniu placówek ochrony zdrowia na przykładzie stowarzyszenia „Pomocy chorym” przy oddziale chirurgii ogólnej i onkologicznej Wojewódzkiego Centrum Szpitalnego Kotliny Jeleniogórskiej w Jeleniej Górze .....	85
<b>Magdalena Debita</b>	
Program Kompleksowej Ochrony Zdrowia Prokreacyjnego w Polsce – cele, planowane działania, prognozy kosztów .....	93
<b>Michał Kiedrzynek</b>	
Udział organizacji pozarządowych w ochronie środowiska .....	105

<b>Renata Raszevska-Skalecka</b>	
Trzeci sektor w systemie oświaty – wybrane formy wspierające oświatę .....	113
<b>Jacek Pierzchała</b>	
Edukacja niepubliczna wobec wyzwań reformy edukacji .....	129
<b>Natalia Miłostan</b>	
Organizacje pozarządowe wobec ustawy Prawo zamówień publicznych .....	139
<b>Piotr Schmidt</b>	
Trzeci sektor w zamówieniach publicznych .....	151
<b>Anna Deryng-Dziuk</b>	
Organizacja pozarządowa jako podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej .....	161
<b>Maciej Błażewski</b>	
Znaczenie elektronicznej administracji dla funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego .....	173
<b>Jakub Mrozek</b>	
Ograniczenie prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym podmiotów trzeciego sektora na przykładzie postępowania rekrutacyjnego w prawie oświatowym .....	181
<b>Małgorzata Szreniawska, Piotr Szreniawski</b>	
Znajomość prawa a kapitał społeczny .....	189
<b>Wiesław Wenz</b>	
Kanoniczny wymiar ekonomicznej troski o dobra kościelne. Pieniądze w Kościele .....	197
<b>CZĘŚĆ III. EKONOMIA SPOŁECZNA I WYZWANIA WSPÓŁCZESNOŚCI</b>	
<b>Magdalena Małecka-Łyszczek</b>	
Zakres podmiotowy i klasyfikacja pojęcia „podmiot ekonomii społecznej” .....	207
<b>Jolanta Blicharz</b>	
Ekonomia społeczna jako forma aktywności społecznej .....	219
<b>Marcin Pleśniak</b>	
Reintegracyjna funkcja spółdzielni socjalnych .....	227
<b>Adrian Zacharko</b>	
Udział podmiotów ekonomii społecznej w realizacji usług publicznych w modelu francuskim .....	235
Bibliografia .....	243

## Wstęp

W ocenie redaktorów naukowych tej pozycji wydawniczej podejmowany temat jest w chwili obecnej szczególnie ważny ze względu na toczące się dziś w Polsce debaty nad rolą organizacji trzeciego sektora i instytucji ekonomii społecznej w sferze realizacji zadań publicznych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że zarówno sektor pozarządowy, jak i sektor ekonomii społecznej jest reakcją na niezdolność tak rynku, jak i państwa w realizacji polityki spójności społeczno-gospodarczej, w szczególności w tworzeniu miejsc pracy i zwalczaniu wykluczenia społecznego. Także w krajach Unii Europejskiej pojęcie *social economy* czy *économie sociale* jest od dawna obecne na forum debaty publicznej. Nacisk rosnącego w siłę sektora ekonomii społecznej i sektora pozarządowego spowodował, że zarówno w prawodawstwie krajowym, jak i europejskim zaczęto wprowadzać oddzielne regulacje dla tego typu działań.

Praca jest podzielona na trzy części. Część pierwszą otwierają teksty dotyczące teoretyczno-prawnych aspektów funkcjonowania organizacji trzeciego sektora. Część druga koncentruje się na wybranych regulacjach dotyczących działalności organizacji pozarządowych. Natomiast część trzecia dotyczy roli sektora ekonomii społecznej w realizacji polityki spójności społeczno-gospodarczej.

Prezentowane w zbiorze teksty różnych autorów mają w pierwszej kolejności pomóc studentom studiów prawniczych, administracyjnych i ekonomicznych w zrozumieniu wielowymiarowej natury organizacji trzeciego sektora i instytucji ekonomii społecznej. Intencją naszą jest pokazanie stanowisk i opinii na temat prawnych ram działalności tych organizacji i instytucji. Wszystkie te motywacje znalazły odzwierciedlenie w strukturze prezentowanego tomu.

W związku z niezwykle szybkim tempem dokonywania zmian regulacji prawnych przyjęto w niniejszych rozważaniach jako datę, na którą uwzględniono stan ustawodawstwa w poszczególnych opracowaniach, dzień 1 czerwca 2017 r.

Redaktorzy tomu składają wszystkim Autorom tekstów serdeczne podziękowanie za wyrażenie zgody na ich opublikowanie w niniejszym tomie.

Wdzięczność chciałobyśmy przede wszystkim wyrazić panu prof. dr. hab. Stanisławowi Niteckiemu za trud włożony w przygotowanie recenzji wydawniczej.

Wyrazy szczerych podziękowań przekazujemy również pani mgr Aleksandrze Dorywale i pani dr Magdalenie Wojcieszak za wnikliwą i troskliwą pieczę nad techniczną stroną przygotowania książki do druku.

Jolanta Blicharz  
Lidia Zacharko



# Część I

## Teoretyczno-prawne aspekty organizacji trzeciego sektora



**Dr hab. Anetta Breczko, prof. UwB**

Uniwersytet w Białymstoku

**Dr hab. Alina Miruć**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa

im. prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach

## **Swoboda zrzeszeń w kontekście społeczeństwa obywatelskiego (aspekty filozoficzne i teoretycznoprawne)**

### **1. O istocie społeczeństwa obywatelskiego – uwagi wprowadzające**

We współczesnych demokratycznych państwach prawa możemy wyróżnić trzy główne segmenty działań: publiczny, gospodarczy oraz pozarządowy (non profit). To właśnie ten ostatni obszar, określane też mianem „trzeciego sektora”, stanie się głównym przedmiotem rozważań w naszym opracowaniu<sup>1</sup>.

W literaturze występuje wiele definicji społeczeństwa obywatelskiego. W polskiej doktrynie społeczeństwo obywatelskie utożsamiane jest na ogół z zespołem instytucji społecznych, funkcjonujących obok państwa<sup>2</sup>. Stanowi ono najczęściej synonim segmentu pozarządowego, do którego należą różnorodne spontaniczne stowarzyszenia, organizacje, ruchy i przedsięwzięcia w sferze publicznej. Tak rozumiane struktury służą realizacji licznych celów wspólnych. Są względnie autonomiczne wobec władzy państwowej. Charakteryzują się dobrowolnością członkostwa<sup>3</sup>. Ich istnienie oparte jest na więziach zaufania, solidarności i braterstwa. Stają się miejscem współdziałania ludzi zaangażowanych w działalność społeczną, zjednoczonych za sprawą podzielanych wartości<sup>4</sup>.

Zamienne używanie określenia „sektor organizacji pozarządowych” („trzeci sektor”) z pojęciem „społeczeństwo obywatelskie” może stać się źródłem niejasności semantycznych<sup>5</sup>. Dlatego należałoby się zastanowić, czy nie bardziej uzasadnione byłoby – w warunkach demokratycznego państwa prawa – terminologiczne rozróżnienie powyższych

---

<sup>1</sup> Przyjmujemy, że do „trzeciego sektora” należą formy działań społecznych mieszczące się pomiędzy państwem a rynkiem.

<sup>2</sup> H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*, Warszawa 1999, s. 7.

<sup>3</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005, s. 119.

<sup>4</sup> W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001, s. 53.

<sup>5</sup> J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 11.

kategorii. Na taką potrzebę wskazują chociażby kierunki ewolucji we współczesnym definiowaniu społeczeństwa obywatelskiego, które coraz powszechniej utożsamiane jest z ideą demokratycznego państwa prawa, traktowanego jako postulowany porządek. Wydaje się, że sektor non profit jest tylko jednym z wielu środków prowadzących do osiągnięcia tego celu.

## 2. Kierunki ewolucji w sposobie definiowania społeczeństwa obywatelskiego

Zaznaczyć należy, że chociaż koncepcja społeczeństwa obywatelskiego zaczęła przeżywać swój rozkwit dopiero na przełomie XX i XXI wieku, to jednak sam termin posiada bardzo długą historię. Jego źródła poszukiwać należy już w starożytnej myśli Arystotelesa<sup>6</sup>. Opisywana przez niego *koinonia politike* (wspólnota polityczna) osadzona była na przekonaniu, że zrzeczanie się jest naturalną ludzką potrzebą, zaś obowiązkiem obywatela ma być aktywne zajmowanie się sprawami publicznymi. Idea ta znalazła kontynuację w filozofii rzymskiej. *Societas civilis* stało się odpowiednikiem późniejszego społeczeństwa obywatelskiego. Stanowiła ją wspólnota ludzi uznających wspólne prawo, współdziałających ze sobą dla dobra ogółu. Łacińska formuła *res publica* wskazywała, że państwo to „rzecz publiczna”, dopełniająca naturę człowieka. O takiej wspólnotcie wspominał Cynceron, podkreślając, że Rzeczpospolita nie jest „bezładną gromadą”, a wspólną sprawą, swoistym zgromadzeniem, o które społeczeństwo powinno dbać, jednoczone uznawaniem prawa i korzyściami z życia we wspólnotcie<sup>7</sup>.

Ideał wspólnoty obywatelskiej rozwijany był w czasach nowożytnych. Podkreślano, że człowiek może się realizować poprzez uczestnictwo w życiu publicznym państwa, które traktowane być zaczęło jako „wspólnota polityczna”. Jej dobro wymagało troski nie tylko o to, co jest prywatne, ale przede wszystkim o to, co publiczne<sup>8</sup>. Zgodnie z kształtującym się ideałem republikańskim „aktywne życie obywatelskie” (*vita activa civilis*) ocenione zostało jako wyróżniony rodzaj egzystencji. Powszechnie twierdzono, że tylko przez działanie w sferze publicznej człowiek może wzmacniać swoje cnoty. Dynamiczne bytowanie w tym obszarze stało się w końcu celem samym w sobie. Zaczęło upowszechniać się przekonanie, że o pomyślności państwa decydować mają nie tylko dobre rządy, lecz również „mądrzy”, wyposażeni w „cnoty moralne” obywatele. Na wspólnotę polityczną składać się miały, oprócz rodzin, rozmaite zrzeszenia, wzmacniające siłę i jedność poddanych. Element stowarzyszeniowy stał się z czasem kluczowym

<sup>6</sup> Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 2001, s. 27.

<sup>7</sup> Cynceron, *O państwie. O prawach*, Kęty 1999, s. 26.

<sup>8</sup> M. Król, *Historia myśli politycznej. Od Machiavellego po czasy współczesne*, Gdańsk 1998, s. 134-143.



składnikiem społeczeństwa obywatelskiego<sup>9</sup>. W republikańskim modelu życie obywatelskie, nierozzerwalnie związane z odpowiedzialnością i troską o wspólne dobro, stanowić miało zarazem „przestrzeń praktycznej wzajemności” wolnych ludzi. Za warunek *sine qua non* wolności obywatela uznano wolność wspólnoty politycznej. Wolność jednostki miała być budowana w oparciu o autorytet prawa oraz instytucji politycznych. Siłą rzeczy musiała zostać osadzona nie tylko na systemie prawnym, ale również na moralności, religii i obyczajach. Status „bycia obywatelem” odsyłał do pojęcia „ładu politycznego”, opartego na zasadach sprawiedliwości i słuszności.

Idea dobra wspólnego, zapoczątkowana przez Arystotelesa, rozwijana w modelu republikańskim, została zmodyfikowana przez przedstawicieli liberalnej myśli politycznej – T. Hobbesa i J. Locke’a. Na plan pierwszy wysunęły się uprawnienia jednostki (wolność i własność), zaś cała organizacja życia społecznego i politycznego została im podporządkowana. Wspomniani myśliciele zaprezentowali odmienną, niż dotychczas, koncepcję społeczeństwa obywatelskiego, bazującą na pojęciu umowy społecznej. Niezależnie od wyobrażeń na temat tego, jak miał się realizować ów społeczny kontrakt, uznano, że to społeczeństwo musi sprawować kontrolę nad rządzącymi. W sytuacji, kiedy władza złamie warunki umowy, możliwe jest jej rozwiązanie. W liberalnym ujęciu kluczowe stało się respektowanie zasady podziału władzy, sformułowanej przez Monteskiusza. Akcentowano konieczność zachowania niezbędnej równowagi pomiędzy władzą centralną i siecią stowarzyszeń, które miały ją ograniczać, skłaniając zarazem do poszukiwania konsensu ze społeczeństwem<sup>10</sup>.

Dopiero na przełomie XVIII i XIX wieku, pod wpływem poglądów G.W.F. Hegla, dokonano się częściowe rozróżnienie pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a państwem. To właśnie Hegel zauważył, że w istocie istnieją trzy ogniwa społecznego rozwoju; obok państwa i rodziny funkcjonuje również społeczeństwo obywatelskie<sup>11</sup>. W sposób całkowity odróżnił je od państwa dopiero A. de Tocqueville w połowie XIX wieku. Sprowadził on państwo do formalnego przedstawicielstwa politycznego, tj. do instytucji władzy politycznej i mechanizmów jej sprawowania. W jego mniemaniu społeczeństwo obywatelskie stanowiło natomiast sferę wzajemnej relacji pomiędzy obywatelami, aktywnie uczestniczącymi w niektórych obszarach życia publicznego. Tocqueville twierdził, że „sztuka stowarzyszania się” jest najmocniejszym atutem w tej przestrzeni. Uznał ją za warunek zachowania demokratycznego charakteru kultury politycznej oraz prawdziwie wolnych instytucji demokratycznych<sup>12</sup>. Stowarzyszenia traktował jako swoiste „zapory

---

<sup>9</sup> J. Bodin, *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958, s. 332.

<sup>10</sup> W. Osiatyński, *Sztuka społecznej organizacji*, „Wiedza i Życie” 1996, nr 7.

<sup>11</sup> G.W.F. Hegel, *Zasady filozofii prawa*, Warszawa 1969, s. 226.

<sup>12</sup> A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Kraków 1996, t. 1, s. 193.

przed despotyzmem”, zaś naukę o stowarzyszeniach jako – „matkę nauk”<sup>13</sup>. Podkreślał, że w sytuacji gdyby zanikła „stowarzyszeniowa” aktywność obywateli, jednostka zostałaby osamotniona wobec instytucji państwa<sup>14</sup>.

Na problem wzajemnej relacji państwa i społeczeństwa obywatelskiego zwracał uwagę K. Marks. Nawiązując do Hegla, zredukował on zakres społeczeństwa obywatelskiego niemal wyłącznie do kategorii ekonomicznych (gospodarki rynkowej oraz związanej z nią walki klas)<sup>15</sup>. Do ustaleń Marksa odwoływał się na początku XX wieku A. Gramsci. W jego „triadzie”, obok zdominowanej przez burżuazję gospodarki i państwa (będącego narzędziem przemocy burżuazji), sytuowało się społeczeństwo obywatelskie. Uznał, że ma ono stanowić – tak w życiu społecznym, politycznym, jak i kulturalnym – swoistą zaporę dla dominacji burżuazji. Posługując się terminologią zaczerpniętą od Marksa, inaczej jednak niż on, umieścił znaczenie społeczeństwa obywatelskiego w nadbudowie, obok państwa i sfery gospodarczej. Potraktował je zatem jako element systemu społecznego<sup>16</sup>.

Na przełomie XIX i XX wieku miejsce idei społeczeństwa obywatelskiego zajęły doktryny społeczeństw totalitarnych (w wersji komunistycznej i faszystowskiej). Jej ożywienie nastąpiło dopiero w połowie XX wieku za sprawą sformułowanej przez K.R. Poppera koncepcji „społeczeństwa otwartego”. Popper zakwestionował zasady przyświecające społeczeństwom totalitarnym, a więc społeczeństwom „zamkniętym” na jakikolwiek dopływ idei sprzecznych z oficjalną doktryną państwową<sup>17</sup>. Na fali przemian lat 70. i 80. XX wieku pojęcie „społeczeństwo obywatelskie” nabrało jeszcze innego – niż dotychczas – znaczenia. W państwach, w których dokonywała się transformacja ustrojowa, jego symbolem stało się oddolne współdziałanie obywateli przeciwko nieakceptowanej władzy. Podkreślano wagę samoorganizowania się jednostek w opozycji do socjalistycznego państwa.

W państwach demokratycznych – w owym czasie – istotną rolę odgrywać zaczęła idea kapitału społecznego, autorstwa R. Putnama<sup>18</sup>. Zauważył on, że sprawność funkcjonowania administracji wzrasta wraz z zaangażowaniem społeczności lokalnych w działalność organizacji non profit<sup>19</sup>. „Kapitał społeczny” (*social capital*) zdefiniował jako sieć relacji, norm i wartości wpływających na poziom zaufania społecznego, który przyczynia

<sup>13</sup> W. Bokajło, *Społeczeństwo obywatelskie. Sfera publiczna jako problem demokracji*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001, s. 53.

<sup>14</sup> P. Śpiewak, *Obietnice demokracji*, Warszawa 2004, s. 65.

<sup>15</sup> K. Marks, *Przyczynek do krytyki ekonomii politycznej. Przedmowa*, Warszawa 1966, s. 5.

<sup>16</sup> A. Gramsci, *Nowoczesny Książę. Pisma wybrane*, t. 1, Warszawa 1961, s. 92; *idem, Zeszyty filozoficzne*, Warszawa 1991, s. 440.

<sup>17</sup> K.R. Popper, *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, t. 1, *Urok Platona*, Warszawa 1999, s. 194 i n.

<sup>18</sup> M. Kisiłowski, *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009, s. 116-118.

<sup>19</sup> R. Putnam, *Making democracy work civic tradition in modern Italy*, Princeton 1993, s. 66.

się do rozwoju społeczeństwa i gospodarki<sup>20</sup>. Kontynuatorem takiego spojrzenia jest obecnie F. Fukuyama. Utożsamia on kapitał społeczny z umiejętnością współpracy międzyludzkiej w obrębie różnych grup i organizacji. Celem współdziałania ma być realizacja własnych interesów. Kapitał społeczny staje się tym samym niezbędnym ogniwem społeczeństwa obywatelskiego<sup>21</sup>.

Przy współczesnych definicjach społeczeństwa obywatelskiego autorzy wskazują na różnorodny kontekst analizy i wyjaśniania istoty tego pojęcia. Niezależnie od zauważalnych różnic powyższa formuła zawiera w sobie wspólne, uniwersalne zasady i wartości. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim: wolność i odpowiedzialność, suwerenność i partnerstwo, tożsamość narodową, pomocniczość i partycypację, solidarność oraz sprawiedliwość społeczną. Nawiązując do klasycznych ustaleń podkreśla się najczęściej: niezbędność funkcjonowania autonomicznych (wyjętych spod kurateli władzy) stowarzyszeń i instytucji, a także konieczność istnienia owej „niewymuszonej przestrzeni” ludzkiej organizacji i działania<sup>22</sup>. Społeczeństwo obywatelskie umieszczane jest na ogół między sferą publiczną i prywatną, stanowiąc obszar wypełniający pozostałą, „wolną” sferę stosunków społecznych.

Wydaje się, że w warunkach demokracji politycznej traktowanie państwa i społeczeństwa obywatelskiego jako całkowicie rozdzielnych wymiarów nie jest do końca zasadne. Zgodzić należałoby się z opinią N. Bobbio, który stwierdza, że toczący się obecnie spór o społeczeństwo obywatelskie jest właściwie sporem o charakter państwa. Być może ma on rację prognozując, że w niedalekiej przyszłości nastąpi pełne utożsamienie społeczeństwa obywatelskiego z państwem demokratycznym<sup>23</sup>. Przemawia za tym już teraz fakt, że wiele elementów współczesnych społeczeństw obywatelskich jest ściśle związanych z istotą demokracji. Partie polityczne, związki zawodowe i różnego rodzaju inne stowarzyszenia weszły na trwałe do struktur demokratycznego państwa prawa, stając się immanentną częścią systemu politycznego<sup>24</sup>. Niektóre tradycyjne elementy ustroju demokratycznego zaliczane są więc obecnie do centralnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego. I nie chodzi tu tylko o wspomniane wcześniej organizacje, środki masowego przekazu, rozmaite inicjatywy gospodarcze czy różne formy samorządu, ale

<sup>20</sup> M. Kisilowski, *op. cit.*, s. 116-117.

<sup>21</sup> F. Fukuyama, *Kapitał społeczny*, [w:] L.E. Harrisom, S.P. Huntington (red.), *Kultura ma znaczenie*, Kraków 2003, s. 19.

<sup>22</sup> R. Dahrendorf, *Zagrożone społeczeństwo obywatelskie*, [w:] K. Michalski (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków 1994, s. 236.

M. Walzer, *Spór o społeczeństwo obywatelskie*, [w:] J. Szacki (red.), *Ani Książe, ani kupiec. Obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, Kraków 1997, s. 84.

Ch. Taylor, *Kiedy mówimy: społeczeństwo obywatelskie*, [w:] K. Michalski (red.), *op. cit.*, s. 59.

<sup>23</sup> N. Bobbio, *Społeczeństwo obywatelskie*, [w:] J. Szacki, *op. cit.*, s. 58.

<sup>24</sup> A. Antoszewski, *Społeczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, [w:] A. Czajkowski, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. 3, Wrocław 2000, s. 16.

również o „instytucje przedstawicielskie, takie jak szerokie prawa wyborcze, wybierane władze ustawodawcze i wybierane wyższe władze wykonawcze, które wspólnie ustanawiają prawa oraz mianowane średnie i niższe instancje, które wprowadzają je w życie, a także wymiar sprawiedliwości, interpretujący i stosujący prawa, zarówno wobec rządzących, jak i rządzonych”<sup>25</sup>.

W najbardziej aktualnych rozważaniach dotyczących społeczeństwa obywatelskiego zauważalne są tendencje do poszukiwania „trzeciej drogi” pomiędzy dychotomią społeczeństwa obywatelskiego i państwa, a dążeniem do ustalenia wspólnych elementów obu tych kategorii. Udanej próby połączenia skrajnych nurtów w tej dyskusji dokonuje V.M. Pérez-Díaz. Wyróżnia on dwa obszary społeczeństwa obywatelskiego: 1) społeczeństwo *sensu largo* i 2) społeczeństwo *sensu stricto*. Na społeczeństwo obywatelskie w szerokim ujęciu składa się zespół społecznych i politycznych instytucji: władza publiczna, rządy prawa, sfera publiczna skupiająca zainteresowanych obywateli, system rynkowy oraz szereg dobrowolnych stowarzyszeń wszelkiego rodzaju. Społeczeństwo obywatelskie w wąskim rozumieniu sprowadza się wyłącznie do organizacji społecznych, pozostających poza instytucjami państwa. Chodzi zatem o „trzeci sektor”, który nie podlega kontroli władzy. Obie sfery przenikają się wzajemnie. Ich powiązanie jest jednak możliwe tylko w warunkach demokratycznego państwa prawa<sup>26</sup>.

### 3. Swoboda zrzeczeń jako fundament społeczeństwa obywatelskiego

Pojęcie wolności bywa rozumiane w różny sposób. Z perspektywy rozważań z zakresu teorii i filozofii prawa szczególne znaczenie mają definicje zaproponowane na gruncie liberalizmu. Już J. Locke podkreślał, że człowiek z natury jest wolny i rodzi się bez żadnej zwierzchniej władzy. J.S. Mill twierdził, że jedynym ograniczeniem wolności może być tylko wolność drugiego człowieka. T. Hobbes uznawał, że wolność to brak wewnętrznych przeszkód w osiągnięciu celu. J.J. Rousseau zaznaczał, że wolność może być realizowana wyłącznie w ramach wspólnoty ludzi równych i wolnych<sup>27</sup>. Filozofowie ci rozpatrywali pojęcie wolności w kontekście władzy. Chodziło o taką władzę innych nad człowiekiem, która ogranicza (lub ułatwia) realizację jego woli.

Postrzeganie związków „władzy” i „wolności” uzasadnione jest ich przeciwieństwem. Władza oznacza przecież konieczność podporządkowania się cudzej woli. Istota

<sup>25</sup> E. Shils, *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, [w:] K. Michalski (red.), *op. cit.*, s. 12.

<sup>26</sup> V.M. Pérez-Díaz, *Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii*, Kraków 1996, s. 5.

<sup>27</sup> Zob. szerzej: J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992; J.S. Mill, *Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 2006; T. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, Warszawa 2006; J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Kęty 2007.

wolności polega natomiast na realizacji woli własnej<sup>28</sup>. Pod wpływem myśli liberalnej upowszechniło się przekonanie, że rozumna jednostka, posiadająca „wolną wolę” zdolna jest do dokonywania wyborów. U podstawy demokracji legło założenie, że człowiek jako „podmiot woli” powinien móc dowolnie, bez nacisków zewnętrznych, kształtować swoją aktywność.

W klasycznych, liberalnych rozważaniach na temat wolności widoczne stało się wyodrębnienie dwóch jej rodzajów: „wolności negatywnej” i „wolności pozytywnej”. Pierwsza z nich to „wolność od”, a więc wolność od arbitralnej władzy drugiego człowieka. Rozumiana jest ona najogólniej jako brak ingerencji z zewnątrz (zarówno ze strony państwa, jego instytucji, jak i innych osób). Drugi rodzaj wolności to „wolność do”, oznaczająca możliwość swobodnego działania i dokonywania preferowanych wyborów (stylu życia, religii, światopoglądu etc.)<sup>29</sup>. Wolność ujmowana negatywnie wiąże się w demokratycznym państwie z zasadą związania państwa prawem (zasadą legalizmu). Ogranicza swobodę działania władzy do zakresu określonego w normach kompetencyjnych. Wolność pozytywna natomiast utożsamiana jest z zasadą domniemania wolności jednostki, dającą możliwość swobodnej aktywności w granicach indyferencji prawnej (pomiędzy zakazami i nakazami prawa). Związana z wolnością zasada nieingerencji stała się podstawą funkcjonowania współczesnych państw. Władze publiczne mają chronić wolność człowieka poprzez odpowiednio stanowione prawo. W pewnych sytuacjach możliwe stają się jednak jej ograniczenia<sup>30</sup>.

Wolność zrzeszania przynależy do wolności politycznych. Ma swoje źródła w koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. To właśnie na jej gruncie uznano, że tak jak wolność w ogóle, tak i swoboda zrzeszeń przysługuje ludziom w sposób przyrodzony, z samej racji przynależności do gatunku ludzkiego. Zaznaczyć należy, że już w XVIII wieku funkcjonowało tzw. „prawo do spokojnych zgromadzeń”, utożsamiane dziś z wolnością zrzeszania. Pojawieniu się prawa do zrzeszeń towarzyszyły doktrynalne spory. Ci, którzy twierdzili, że ma ono charakter autonomiczny, argumentowali, że prawo to wynika z istoty człowieczeństwa; jest naturalne, i jako takie musi być niezależne od innych społecznych wartości. Zwolennicy podejścia instrumentalnego podkreślali natomiast, że prawo to (tak jak i inne prawa oraz wolności) stanowi jedynie środek do realizacji określonych celów społecznych. Z czasem zauważalne stało się połączenie obu tych

---

<sup>28</sup> L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka - pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 51.

<sup>29</sup> I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności*, [w:] I. Berlin, *Cztery eseje o wolności*, Warszawa 1994, s. 178-233.

<sup>30</sup> Ustęp 3 art. 31 Konstytucji RP zawiera warunki ograniczenia wolności: 1) tylko normą ustawową; 2) gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie; 3) ze względu na precyzyjnie wymienione cele ochrony: bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej lub wolności i praw innych osób; 4) ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

stanowisk. A. de Tocqueville dostrzegł w swobodzie zrzeszania instrument, który przynosi pozytywne społeczne efekty. Jednocześnie wykorzystał ideę autonomicznych praw i wolności stwierdzając, że: „naturalnym przywilejem człowieka [...] jest prawo do łączenia swoich wysiłków, z wysiłkami takich jak on stworzeń i wspólne z nimi działanie”<sup>31</sup>. Podkreślił, że prawo do zrzeszania jest niemal tak niezbywalne jak prawo do wolności osobistej.

Pod wpływem utilitaryzmu, swobodzie zrzeszeń zaczęto w coraz większym stopniu przypisywać charakter instrumentalny. Jak zauważa R.A. Epstein, przyczyniła się do tego m.in. teoria sprawiedliwości, sformułowana przez J. Rawlsa<sup>32</sup>. Z czasem uświadomiono sobie, że traktowanie wolności zrzeszania w sposób autonomiczny wiązałoby się możliwością tworzenia bardzo rozmaitych stowarzyszeń; nie tylko takich, które przyczyniają się do „wspólnego dobra”. Legitymizowane stałoby się również tworzenie organizacji rasistowskich, seksistowskich, faszystowskich czy autorytarnych, które nie tylko nic do „wspólnego dobra” nie wnoszą, ale wręcz przeciwnie, mogą prowadzić do jego pomniejszenia lub destrukcji. Instrumentalne, przesiąknięte utilitaryzmem podejście prezentuje chociażby R.J. Besler. Zwraca on uwagę na fakt, że wprowadzenie „swoboda zrzeszeń nie gwarantuje dobrego wyniku. Bez niej jednak życie byłoby znacznie gorsze”<sup>33</sup>.

Reasumując, w teoretycznych rozważaniach dotyczących swobody zrzeszeń wolność rozumiana jest jako zasada autonomiczna i niezbywalna. Prawo do zrzeszania się jest czymś naturalnym dla człowieka, który, jak zauważył to już Arystoteles, jest przecież istotą społeczną. Swoboda zrzeszeń ma jednak obecnie charakter instrumentalny. Definiowana bywa najczęściej w ujęciu negatywnym. Stanowi istotny element pośród praw i wolności politycznych. Jest ucieleśnieniem dążeń ludzkich do wspólnego realizowania określonych celów: działania na rzecz określonej sprawy czy idei. Przynależność do różnych dobrowolnych organizacji (oraz działalność w nich) jest przejawem indywidualności człowieka, przyczynia się do jego samorealizacji, podkreśla wolność i niezależność od państwa. Ma znaczenie nie tylko z punktu widzenia statusu prawnego jednostki, ale również sfery życia społecznego autonomicznej wobec władz publicznych.

Swoboda tworzenia oraz funkcjonowania rozmaitych zrzeszeń zagwarantowana jest przez Konstytucję RP z 2 kwietnia 1997 r. Ustrojodawca uznał ją za istotny element naczelnej zasady ustroju społecznego państwa, określonego jako społeczeństwo obywatelskie. Szereg przepisów odnosi się do szeroko pojętej wolności zrzeszania się. Kluczowe znaczenie mają artykuły: 12 i 58. Nadanie wolności zrzeszania się formy prawnej oznacza zagwarantowanie uprawnionym podmiotom takiej sfery aktywności, w której

<sup>31</sup> A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. 2, Kraków 1996.

<sup>32</sup> R.A. Epstein, *Principle for a free society: Reconciling individual liberty with the common good*, New York 1998, s. 12, s. 120-183.

<sup>33</sup> R.J. Besler, *Freedom of association: rights and liberties under the law*, Oxford 2004, s. 5-6.



możliwe jest realizowanie wspólnych celów oraz rozwijanie i kształtowanie zainteresowań w rozmaitych dziedzinach życia. W obszarze tym wyłączona bądź istotnie ograniczona powinna być ingerencja zewnętrzna. Na gruncie doktrynalnych rozważań wolność zrzeszania się składa się z pięciu zasadniczych elementów. Są to: 1) wolność tworzenia zrzeszeń; 2) swoboda ich działalności; 3) wolność przystępowania do już istniejących zrzeszeń; 4) wolność nieskrępowanego występowania z zrzeszeń; 5) swoboda decydowania przez członków zrzeszenia o zakończeniu jego działalności. Wszelka ingerencja pochodząca od organów państwa musi być zawsze legitymowana konkretnym upoważnieniem ze strony prawodawcy. Ten zaś, kierując się troską o ochronę innych dóbr i wartości, powinien wyraźnie określić jej dopuszczalny zakres oraz formy<sup>34</sup>. W związku z tym, że konstytucyjne prawo zrzeszania się zostało ujęte jako wolność obywatelska, ustawodawca nie jest uprawniony do regulowania przejawów aktywności obywateli, a jedynie do określenia ram, których obywatelowi nie wolno przekraczać. Ustawa zasadnicza zawiera ogólne wskazanie granic wolności zrzeszania się, wyrażając w art. 58 ust. 2 zakaz tworzenia i działalności zrzeszeń, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. W odniesieniu do szczególnych form zrzeszeń Konstytucja indywidualizuje ograniczenia w korzystaniu z tej wolności.

Regulacje konstytucyjne potwierdzają, że Polska, jako demokratyczne państwo prawa, uznaje – przynajmniej w sferze normatywnej – wolność tworzenia i funkcjonowania rozmaitych zrzeszeń<sup>35</sup>. Stanowią one podstawę funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. To między innymi za ich sprawą realizowana może być idea pluralizmu. Niezbędne jest, aby różnorodne zrzeszenia (będące odzwierciedleniem różnorodności poglądów, postaw i interesów rozmaitych grup) były nie tylko dopuszczone do działania, ale również świadomie popierane przez państwo.

#### **4. Podsumowanie**

Współczesna koncepcja społeczeństwa obywatelskiego ma swoje korzenie w starożytnej idei wspólnoty politycznej. Dojrzała korzystając z nowożytnej, republikańskiej i liberalnej tradycji politycznej. Doktrynalny spór o sposób definiowania pojęcia „społeczeństwo obywatelskie” oscyluje wokół skrajnie odmiennych spojrzeń na jego istotę i stosunek do terminu „państwo”. Do niedawna dominowały poglądy uznające dychotomię tych dwóch kategorii. Obecnie zwiększa się popularność stanowisk zakładających

---

<sup>34</sup> P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 592.

<sup>35</sup> M. Kaźmierczuk, *Wolność zrzeszania się jako element społeczeństwa obywatelskiego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 21-34.

pewną ich spójność. Poszukując wspólnych elementów, coraz częściej przyjmuje się, że formuł „społeczeństwo obywatelskie” i „państwo” nie powinno się już dziś rozdzielać. Pojęcia społeczeństwa obywatelskiego nie należy również – jak czyniono to do tej pory – utożsamiać wyłącznie z segmentem pozarządowym („trzecim sektorem”). Obejmuje ono bowiem znacznie szerszy zakres znaczeniowy. Staje się nierozzerwalnie związane z demokratycznym państwem prawa, wchłaniając tradycyjne elementy demokratycznego ustroju. „Trzeci sektor” sprowadzony zostaje do sedna definicji społeczeństwa obywatelskiego rozumianego *sensu stricto*. Tym niemniej jego społeczna użyteczność jest nadal niezmiernie istotna. Dobrowolna aktywność obywatelska przyczynia się do pomnażania „dobra wspólnego”, przynosząc korzyści nie tylko jednostkom, ale również państwu, wspierając je chociażby w świadczeniu usług opiekuńczych czy edukacyjnych. Aktywność taka jest możliwa tylko i wyłącznie w warunkach demokratycznego państwa prawa, poprzez zagwarantowanie pluralizmu i związanej z nim swobody zrzeszeń oraz prawa do tworzenia i funkcjonowania rozmaitych organizacji pozarządowych.



# Prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach. Rozważania na kanwie orzecznictwa sądowego

## 1. Wolność zrzeszania się i sfera publiczna<sup>1</sup>

Istotą i kluczem do zrozumienia znaczenia sfery publicznej<sup>2</sup> w państwie prawa jest wolność każdego obywatela. Relacja ta opiera się na prawnym związku osób fizycznych z aparatem państwa, w którym obywatel ten wyposażony jest w gwarantowane konstytucyjnie prawa i obowiązki. W takim układzie sfera publiczna stanowi przestrzeń, w której obywatelstwo mobilizuje swoje siły dzięki partycypacji i zaangażowaniu, poprzez umiejętne wykorzystanie formalnych oraz materialnych aspektów wynikających z zasad rządów prawa i demokracji.

---

<sup>1</sup> J. Niczyporuk uznaje, że termin „sfera publiczna” przynależy do terminów prawniczych, aczkolwiek dwa obejmujące go wyrazy istnieją również jako samodzielne terminy prawne. Gdy chodzi o „sferę” w rozumieniu terminu prawnego, to należy jeszcze dodać, że zaliczana jest do terminów ustawowych, bo przykładowo pojawia się na gruncie ustawowym jako część połączenia wyrazowego „sfera zadań publicznych” (zob.: art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.). Co tyczy się wyrazu „publiczna”, to najpierw wypada podkreślić jego stosunkowo częste występowanie w ustawach, lecz wyjątkowo ma jako termin prawny konotacje przestrzenne, co potwierdza przy dopuszczalnej odmianie chociażby połączenie wyrazowe: życie publiczne (zob. art. 3 ust. 2 *in fine* i tytuł rozdziału 2 *in fine* ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim – Dz. U. Nr 90, poz. 999 z późn. zm.). Szerzej zob.: *idem*, *Sfera publiczna*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 120.

<sup>2</sup> J. Habermas definiuje sferę publiczną „jako przestrzeń naszego życia społecznego, w której może być formowane coś, co staje się opinią publiczną [...]. Obywatele zachowują się jak ciało publiczne, kiedy w nieograniczony sposób, czyli przy zagwarantowaniu wolności stowarzyszania się i wyrażania opinii, zastanawiają się i dyskutują na temat wspólnych dla nich spraw”. Szerzej zob.: *idem*, *Die Öffentlichkeit Ein Lexikonartikel*, [w:] *Fischer Lexikon: Staat und Politik*, Frankfurt am Main 1964, s. 221. W. Bokajło wskazuje, że sfera publiczna jest „sferą własną” i zasadniczą dziedziną społeczeństwa obywatelskiego. Stanowi podstawową sferę, w której człowiek – obywatel *in actu*, aby zracjonalizować i zmaksymalizować swoje działania, tworzy wspólnoty, związki, zrzeszenia. *Idem*, *Spoleczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001, s. 51. Z kolei K. Dziubka społeczeństwo obywatelskie pojmuje jako takie, w którym występuje cały szereg instytucji oraz spontanicznych organizacji, związków i stowarzyszeń, zrzeszających dobrowolnie obywateli. *Idem*, *Spoleczeństwo obywatelskie*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1996, s. 373. Natomiast J. Keane, formułuje pojęcie sfery publicznej jako skupiska instytucji, których członkowie uczestniczą przede wszystkim w kompleksie pozapaństwowej aktywności – wytwórczość ekonomiczna i kulturalna, życie gospodarstw domowych i stowarzyszenia – i którzy w ten sposób zachowują i przekształcają swoją tożsamość przez wywieranie wszelkiego rodzaju nacisków i ograniczenie instytucji państwowych. Za: R. Śniezek, *Spoleczeństwo obywatelskie w teorii krytycznej Jürgena Habermasa*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *op. cit.*, s. 190.

W układzie wielowymiarowych i wielowarstwowych płaszczyzn, jakie formują się pomiędzy państwem i jego obywatelami, wyłania się pojęcie społeczeństwa obywatelskiego rozumianego jako aktywność indywidualna, a przede wszystkim zbiorowa. Chodzi tu o pewne postawy, działania i związane z nimi reguły postępowania. Jednym z podstawowych wyznaczników funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w rozwiniętej demokracji jest sieć różnorodnych zrzeszeń, a więc każdego przejawów oddolnego, autonomicznego organizowania się społeczeństwa.

Obecnie zarówno w Polsce, jak i wielu innych krajach świata działa mnóstwo różnorodnych form samoorganizacji społecznej. W literaturze z zakresu polityki społecznej wyróżnia się następujące obszary samoorganizacji obywatelskiej: 1) samorząd terytorialny, 2) ruchy i organizacje nieformalne (subkultury młodzieżowe, komitety obywatelskie, niesformalizowane ruchy społeczne i polityczne itp.), 3) partie polityczne oraz 4) organizacje pozarządowe<sup>3</sup>. Ostatnie z wymienionych stanowią trzon tzw. trzeciego sektora, którego sens w relacjach obywatel – państwo zawiera się z jednej strony w teorii o zawodności rynku, z drugiej zaś w teorii o zawodności państwa<sup>4</sup>.

Specyfikę trzeciego sektora, jak zauważa J. Blicharz, oddaje dobrze charakterystyka działań ludzkich w ramach trzech sektorów dokonana przez A. Eversa, w świetle której zadaniem pierwszego sektora (państwa) jest organizowanie, przeprowadzanie i finansowanie redystrybucji dóbr dokonywanej w oparciu o ustalone, względnie trwałe i kolektywne kryteria. Zasady działania tego sektora to egalitaryzm i bezpieczeństwo. Z kolei drugi sektor (rynek) poprzez anonimową, nieopartą na głębszych więzach produkcję zaspokaja przede wszystkim potrzeby materialne, wyrażone w pieniądzu. Zasada działania tego sektora jest zysk. Natomiast trzeci sektor, odznaczający się wyraźnie odmiennym stylem organizacyjnym w porównaniu do sektora publicznego (państwowego i samorządowego), jak i przedsiębiorstw prywatnych, dąży do samozabezpieczenia ludzi według kryteriów opartych na osobistych i rzeczywistych ich potrzebach, kierując się zakorzenionymi w świadomości społecznej zasadami i wartościami. Podstawowymi celami działania są dobro wspólne oraz solidaryzm społeczny<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> P. Gliński, *Bariery samoorganizacji obywatelskiej*, [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), *Niepokoje polskie*, Warszawa 2004, s. 227. Zob. też: T. Zbyrad, *Samoorganizacja obywatelska jako sposób realizacji celów polityki społecznej*, [w:] E. Balawajder (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie*, Lublin 2007, s. 183-185; J. Blicharz, *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych we współczesnym świecie*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3016, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, nr LXXV, s. 7.

<sup>4</sup> S. Golinowska, *Teoretyczne podstawy działania organizacji pozarządowych*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, (wybór i opracowanie), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław 2003, s. 63-67, [za:] J. Blicharz, *Sektor pozarządowy w Polsce*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2950, „Przegląd Prawa i Administracji” 2006, nr LXXIV, s. 8.

<sup>5</sup> A. Evers, *Im Intermediären Bereich – Soziale Träger und Projecte zwischen Haushalt*, „Journal für Sozialforschung” 1990, Jg. 30, Heft 2, [za:] J. Blicharz, *Rola i znaczenie...*, s. 7.

Rozwój obywatelskiego państwa nie może się jednak dokonywać tylko i wyłącznie za sprawą obywateli i tworzonych przezeń zrzeszeń<sup>6</sup>. Ważne przy tym jest, aby państwo, poprzez właściwe określenie swojej doniosłej roli, tworzyło mechanizmy prawne urzeczywistniające potrzeby społeczne i pobudzające nowe inicjatywy, w szczególności ukierunkowane na realizację celów pożytku publicznego<sup>7</sup>.

## **2. Prawo zrzeszania się w prawie międzynarodowym**

Ustawa zasadnicza z 2 kwietnia 1997 r. stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego<sup>8</sup>. Respektowanie przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego jest nie tylko obowiązkiem konstytucyjnym, ale stanowi

---

<sup>6</sup> Zob.: D. Pietrzyk-Reeves, *O potrzebie obywatelskiego państwa. Sfera publiczna i demokracja*, [w:] A. Lisowska, A.W. Jabłoński (red.), *Wizje dobrego państwa. Idee i teorie*, Toruń 2007, s. 69.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze ustawowych zadań publicznych, w zakresie: pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób; 1a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 1b) udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa; 2) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; 3) działalności charytatywnej; 4) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; 5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; 5a) działalności na rzecz integracji cudzoziemców; 6) ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1638); 7) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; 8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; 9) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; 10) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym; 11) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; 12) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej; 13) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; 14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania; 15) działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży; 16) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; 17) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej; 18) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; 19) turystyki i krajoznawstwa; 20) porządku i bezpieczeństwa publicznego; 21) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 22) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji; 22a) udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; 23) ratownictwa i ochrony ludności; 24) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; 25) upowszechniania i ochrony praw konsumentów; 26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami; 27) promocji i organizacji wolontariatu; 28) pomocy Polonii i Polakom za granicą; 29) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych; 29a) działalności na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz. U. poz. 1203); 30) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą; 31) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka; 32) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym; 32a) rewitalizacji; 33) działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 te same ustawy.

<sup>8</sup> Art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483. Zwana dalej: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza.

jedną z zasad systemu prawnego i ustroju państwa. Jest to przepis o pełnej wartości normatywnej właściwej innym naczelnym zasadom konstytucyjnym<sup>9</sup>. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny<sup>10</sup> wskazując, iż art. 9 Konstytucji RP jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską<sup>11</sup>. W orzecznictwie TK utrwaliło się ponadto stanowisko, zgodnie z którym prawną konsekwencją art. 9 jest to, iż system prawa obowiązujący na terytorium RP ma charakter wieloskładnikowy. Oznacza to, że na terenie Polski współobowiązują podsystemy regulacji prawnych<sup>12</sup>, pochodzące z różnych centrów prawodawczych<sup>13</sup>.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1948 r., stanowi, że każda osoba ma prawo do spokojnego zgromadzania i stowarzyszania się<sup>14</sup> oraz że nikogo nie można zmusić do należenia do jakiegoś stowarzyszenia<sup>15</sup>.

Z kolei dnia 29 grudnia 1977 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej opublikowano Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjęty w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.<sup>16</sup>, który w art. 22 stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swoich interesów. Podobnie stanowi sporządzona dnia 4 listopada 1950 r. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>17</sup>, z tym zastrzeżeniem, że dozwala na ograniczanie prawa do stowarzyszania się w sytuacji, gdy ma to służyć zapobieganiu przestępstwa, a ponadto wobec członków administracji państwowej.

Natomiast w obowiązującej regionalnie Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r.<sup>18</sup> możliwość swobodnego stowarzyszania się została ujęta w kategorii „wolności”. Jest to swego rodzaju ewenement, gdyż akty międzynarodowe zazwyczaj posługują się terminem „prawo” na określenie tego przywileju jednostki. Terminologia Karty jest jednak niekonsekwentna, gdyż poza zakwalifikowaniem zrzeszenia się w poczet wolności na mocy tytułu II w treści samego art. 12 mówi się

---

<sup>9</sup> K. Wójtowicz, *Komentarz do art. 9 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 325-335.

<sup>10</sup> Zwany dalej: Trybunał lub TK.

<sup>11</sup> Zob.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, OTK-A 2005, Nr 4, poz. 42, pkt 5.5.

<sup>12</sup> Zob.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49, pkt 2.2.

<sup>13</sup> K. Wójtowicz, *op. cit.*

<sup>14</sup> Art. 20 ust. 1 Deklaracji.

<sup>15</sup> Art. 20 ust. 2 Deklaracji.

<sup>16</sup> Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

<sup>17</sup> Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

<sup>18</sup> Dz. U. UE C 326/02 z 26.10.2012 r.

o prawie<sup>19</sup>. Przepis art. 12 ust. 1 Karty stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów.

### 3. Prawo zrzeszania się w ujęciu Konstytucji RP

Ustawa zasadnicza zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji<sup>20</sup>. Ponadto, zgodnie z art. 58 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność zrzeszania. Z powyższych regulacji płynie wniosek, że intencją prawodawcy jest zagwarantowanie obywatelom swobody tworzenia i funkcjonowania stowarzyszeń. Sąd Apelacyjny w Warszawie, w postanowieniu z dnia 24 kwietnia 1998 r. uznał, że z art. 12 i 58 Konstytucji RP wynika, iż wolność zrzeszania się należy do wolności obywatelskich, które umożliwiają postępowanie według własnej woli zainteresowanych osób, niezależnie od państwa i jego ustaw, nie mogą być jednostkom przyznawane i cofane<sup>21</sup>.

Zauważyć należy, jak podkreśla Ł. Pisarczyk<sup>22</sup>, że ustrojodawca zdecydował się umieścić cytowany przepis art. 58 w podrozdziale dotyczącym wolności i praw politycznych, co można tłumaczyć ustrojowymi implikacjami zrzeszania się i rolą, jaką dobrowolne zrzeszenia mają do odegrania w organizacji społeczeństwa (które uznaje się za społeczeństwo obywatelskie). Istotne jest, że dzięki tym gwarancjom jednostka może uczestniczyć w życiu publicznym<sup>23</sup>. Określone umiejscowienie art. 58 niewątpliwie wpływa na interpretację tego przepisu. Jednak nie powinno prowadzić to do zawężenia wyrażonej w nim normy<sup>24</sup>. Przede wszystkim wydaje się, że wolność zrzeszania się można zaliczyć do wolności politycznych *sensu largo*. Dlatego ochrony nie należy pozbawiać zrzeszeń, które nie mają charakteru *stricte* politycznego<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> P. Kuczma, *Wolność zrzeszania się*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 312-313.

<sup>20</sup> Art. 12 Konstytucji RP.

<sup>21</sup> „Apelacja. SA Warszawa” 1999, Nr 1, s. c-8, [za:] P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2011, s. 75.

<sup>22</sup> Ł. Pisarczyk, *Komentarz do art. 12 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, s. 364-379.

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., K 1/13, OTK-A 2015, Nr 6, poz. 80.

<sup>24</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r., K 64/07, OTK-A 2009, Nr 7, poz. 110.

<sup>25</sup> Zob.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 maja 2001 r., K 5/01, OTK 2001, Nr 4, poz. 87; 15 lipca 2009 r., K 64/07, OTK-A 2009, Nr 7, poz. 110 oraz 12 stycznia 2012 r., KP 10/09, OTK-A 2012, Nr 1, poz. 4.

Wolność zrzeszania się stanowi fundament polskiego porządku prawnego i powinna być ona uwzględniana przy interpretacji wszelkich przepisów poświęconych zrzeszeniom. Tymczasem katalog przepisów, które odnoszą się już w samej ustawie zasadniczej do przedmiotowej wolności, jest całkiem spory. Można wręcz powiedzieć, że obok prawa do prywatności i wolności gospodarczej ustawodawca poświęcił wolności zrzeszania się największą uwagę, biorąc pod rozwagę kontekst ilościowy unormowań<sup>26</sup>. Bezsparnie zatem prawo to zajmuje znaczące miejsce w katalogu wszystkich praw i wolności konstytucyjnych.

#### 4. Stowarzyszenie jako organizacja pozarządowa

Podstawową normą funkcjonującą w demokratycznym państwie jest zasada pomocniczości (łac. *subsidiūm* – pomoc, oparcie, podpora, ochrona) realizowana przez organizacje pozarządowe. Zasada pomocniczości (subsydiarności) zakłada takie zorganizowanie państwa, w którym kompetencje i zdolność do działania są przypisane w pierwszej kolejności zorganizowanym grupom społecznym. W przypadku gdy działania tych grup społecznych okazują się niewystarczające, w drugiej kolejności kompetencje te przechodzą na bardziej złożone instancje wyższe (samorządowe), by wreszcie – jeżeli żadna instancja społeczna lub samorządowa nie jest skuteczna – przejście w ręce państwa<sup>27</sup>. „Zasada ta znajduje zastosowanie w określonej rzeczywistości normatywnej zarówno w sferze rozdziału kompetencji podmiotów prawa publicznego, jak i w odniesieniu do sposobów realizacji zadań publicznych. [...] Można powiedzieć, iż subsydiarność jest konstytucyjną dyrektywą dla ustawodawcy zwykłego w zakresie tworzenia warunków instytucjonalnych form organizacji pozarządowych (jako podstawowych instytucji społeczeństwa obywatelskiego) oraz kreowania współpracy tych podmiotów z organami administracji publicznej, ich udziału w wykonywaniu zadań administracji publicznej”<sup>28</sup>.

Definicja legalna organizacji pozarządowych zawarta jest w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie którą organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi

<sup>26</sup> P. Kuczma, *op. cit.*, s. 316.

<sup>27</sup> M. Halszka-Kurleto, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008, s. 36-37.

<sup>28</sup> J. Blicharz, *Znaczenie zasady subsydiarności w kontekście przekazywania wykonywania zadań administracji publicznej organizacjom pozarządowym*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 3017*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, Nr LXXVI, s. 7-8.



osobami prawnymi. Ponadto ustawodawca za organizacje pozarządowe uznaje także niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia<sup>29</sup>.

## 5. Definicja legalna stowarzyszenia

Kluczową formą realizacji wolności zrzeszania się są niewątpliwie stowarzyszenia. Ich tworzenie i funkcjonowanie regulują przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach<sup>30</sup>.

W ujęciu encyklopedycznym stowarzyszeniem nazywać będziemy dobrowolne i trwałe zrzeszenie osób, o celach niezarobkowych, samodzielnie określające swoje programy i strukturę; wyjątkowo może prowadzić działalność gospodarczą, przeznaczając dochód na cele statutowe, z wyłączeniem członków stowarzyszenia<sup>31</sup>. Z kolei, zgodnie z definicją słownikową<sup>32</sup>, przez stowarzyszenie rozumie się dobrowolny związek grupy osób zorganizowany dla osiągnięcia jakichś celów, zajmujący się jakąś działalnością. W najszerszym znaczeniu przez stowarzyszenie rozumie się dobrowolne zrzeszenie ludzi w formie organizacji dla osiągnięcia wspólnymi siłami i środkami określonego celu<sup>33</sup>.

Ustawowa definicja stowarzyszenia zawiera się w art. 2 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach, zgodnie z którą stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Z komentowanego przepisu wynika tylko, że stowarzyszenie jest rodzajem zrzeszenia<sup>34</sup>, którego atrybuty (takie jak: dobrowolność, samorządność, trwałość, niezarobkowe cele) wskazane zostały w art. 1 tejże ustawy. Pojęcie to, jak twierdzi E. Hadrowicz, zostało zdefiniowane na gruncie socjologii. W tym znaczeniu zrzeszenie określane jest poprzez przeciwstawianie pojęciu wspólnoty, którym to pojęciem określa się takie grupy społeczne jak rodzina, grupa etniczna, społeczność lokalna czy naród<sup>35</sup>. Zarówno wspólnota, jak i zrzeszenie są grupami społecznymi.

<sup>29</sup> Art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2017 r., poz. 210. Zwana dalej: prawo o stowarzyszeniach. Za: Ł. Pisarczyk, *Komentarz do art. 58 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, s. 1378.

<sup>31</sup> *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 6, Warszawa 1996, s. 62.

<sup>32</sup> *Mały Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1968, s. 780. Podobną definicję odnajdujemy w *Słowniku Języka Polskiego*, t. 8, Warszawa 1964, s. 786 oraz *Małej Encyklopedii PWN*, Warszawa 1995, s. 835.

<sup>33</sup> J. Czerwiński, *Stowarzyszenia*, [w:] Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, Warszawa 1930, s. 993, [za:] P. Suski, *op. cit.*, Warszawa 2011, s. 47.

<sup>34</sup> Prawodawca nie zawarł w ustawie definicji „zrzeszenia”. Nie została sformułowana definicja legalna w innych aktach prawa powszechnie obowiązującego.

<sup>35</sup> F. Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie. Rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*, Warszawa 2008, s. 34 i n. Autor ten w literaturze socjologicznej po raz pierwszy wprowadził

Wspólnota jest zbiorowością, której członkowie żyją w pewnym przestrzennym skupieniu i łączy je jakaś trwała więź duchowa. Co nie stanowi przesłanki koniecznej w odniesieniu do zrzeszeń, które wykazują w tym zakresie skupienie społeczne, wyrażające się przede wszystkim we wspólności postaw, zachowań i działań wynikających najczęściej z realizacji wspólnego celu grupowego. Każde zrzeszenie jest nie tylko grupą społeczną, ale też grupą celową. Powstaje po to, by realizować określony cel wyznaczony przez zrzeszających się. Jego osiągnięcie ma służyć zaspokajaniu określonych potrzeb osób zrzeszających się, choć może służyć także szerszej społeczności. Z kolei wspólnota określonego celu nie ma, z uwagi na fakt, iż swoim zakresem działań obejmuje stosunkowo szeroki wachlarz stosunków społecznych, w których uczestniczą jej członkowie. Wewnątrz wspólnoty może zatem zamykać się całe życie jednostki. W zrzeszeniu natomiast jednostka uczestniczy tylko częścią swoich spraw. Ponadto każda wspólnota jest zasadniczo grupą o genezie naturalnej, zrzeszenie zaś grupą o genezie konwencjonalnej<sup>36</sup>.

Analizowany przepis zawiera trzy istotne cechy kształtujące treść oraz sens legalnej definicji stowarzyszenia. Po pierwsze, dobrowolność, która rozumiana jest jako swoboda i niezależność inicjatywy powstania oraz funkcjonowania. Oznacza brak obowiązku prawnego w zakresie założenia stowarzyszenia, a także należenia do tej organizacji społecznej<sup>37</sup>. Logiczną konsekwencją wolności w zakresie inicjatywy założenia jest dobrowolność rozwiązywania stowarzyszenia. Idąc dalej, kolejnym przejawem dobrowolności jest swoboda udziału w stowarzyszeniu. Wprost wyraża to art. 6 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach, według którego nikogo nie wolno zmuszać do udziału w stowarzyszeniu lub ograniczać jego prawa do wystąpienia ze stowarzyszenia<sup>38</sup>.

Po drugie, samorządność<sup>39</sup> stowarzyszeń oznacza swobodę w kształtowaniu struktury organizacyjnej, określania kryterium członkostwa, wyznaczania sobie zadań,

---

tytułowy podział na wspólnotę i stowarzyszenie, który stał się kanonem wiedzy z zakresu teorii społecznej. Za: E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 31-34.

<sup>36</sup> E. Hadrowicz, *op. cit.*

<sup>37</sup> Zob.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2012 r., Kp 10/09, OTK-A 2012, Nr 1, poz. 4.

<sup>38</sup> P. Suski, *op. cit.*, s. 50. Zob.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2001 r., K. 5/01, OTK 2001, Nr 4, poz. 87.

<sup>39</sup> W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 1990 r., I PRZ 5/90 wskazano, że sąd rejestrowy nie może kwestionować postanowień statutu związku zawodowego z tego powodu, że jego zdaniem wcześniejsze postanowienia statutu są pod względem formalnym i merytorycznym trafniejsze, czy też bardziej racjonalne lub praktyczne. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 10 listopada 1980 r., I PR 82/80, w sprawie o zarejestrowanie NSZZ „Solidarność”. Powołując się na samorządność i niezależność związków zawodowych, za niedopuszczalne uznał ingerowanie w treść statutu i wprowadzanie do niego zmian wbrew woli wnoszących i zarejestrowanie. Orzeczenia te można w pełni odnieść do stowarzyszeń. Tak: P. Suski, *op. cit.*, s. 51; L. Wiśniewski, *Wolność zrzeszania się obywateli według prawa o stowarzyszeniach z 1989 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, nr 1, s. 35-36; W. Formański, *Meandry legalizacji NSZZ „Solidarność”*, Pelplin 1996, s. 77-93.



przyjmowania dowolnych metod funkcjonowania, w intensywności podejmowanej działalności, w obsadzaniu przez konkretne osoby stanowisk we władzach czy wreszcie w podejmowaniu decyzji o rozwiązaniu. Samorządność stowarzyszeń polega w istocie na tym, co art. 2 ust. 2 ustawy<sup>40</sup> określa jako ich samodzielność<sup>41</sup>.

Po trzecie, trwałość jego celów. Założeniem jest istnienie stowarzyszenia w odezwaniu od egzystencji poszczególnych członków. Stowarzyszenie ma „przeżyć” założycieli i obejmować w swym składzie osobowym coraz to nowe osoby. Ze względu na to, że cel stowarzyszenia ma pozostawać trwały, nie można uznać za stowarzyszenia tworów o przeważających cechach przejściowych, przemijających, np. komitetów, zgromadzeń. W stowarzyszeniu członkowie przez cały czas swej przynależności są powiązani między sobą i ze stowarzyszeniem w granicach, w jakich jest to konieczne dla realizacji celu stowarzyszenia<sup>42</sup>. Trwałości stowarzyszenia nie można utożsamiać z czasem jego trwania. Stowarzyszenie nie traci cechy trwałości, chociaż zostało utworzone na pewien z góry określony czas<sup>43</sup>.

Po czwarte, niezarobkowe cele działalności stowarzyszeń najbardziej odróżniają je od rozmaitych organizacji gospodarczych, których byt regulowany jest przez prawo cywilne i prawo handlowe. Nie oznacza to jednak, że stowarzyszenia nie mogą prowadzić działalności gospodarczej przynoszącej zyski, przeciwnie, możliwość taką dopuszcza art. 34 Prawa o stowarzyszeniach<sup>44</sup>. Niemniej jednak w ocenie Sądu Najwyższego nie jest dopuszczalny podział dochodu między członków także wówczas, gdy są oni pracownikami stowarzyszenia<sup>45</sup>.

---

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach, stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności.

<sup>41</sup> P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 28.

<sup>42</sup> J.S. Langrod, *Polskie prawo o stowarzyszeniach. Uwagi krytyczne*, Kraków 1934, s. 41. W uzasadnieniu wyroku z dnia 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, OTK-A ZU 2004, nr 10, poz. 105, Trybunał Konstytucyjny wyodrębnił cechy odróżniające wolność zgromadzeń od wolności stowarzyszania się. Wskazał, że zgromadzenie publiczne ma charakter okazjonalny, w odróżnieniu od stowarzyszenia, które zakłada istnienie względnie trwałych relacji między jego członkami; zgromadzenie nie tworzy w efekcie żadnej trwałej więzi między jego uczestnikami. W odróżnieniu od wolności stowarzyszania się, ale także od wszelkich zgromadzeń czy zebrań o charakterze prywatnym, gdzie ustalenie tożsamości osoby uczestniczącej jest czymś oczywistym lub co najmniej czymś w pełni dopuszczalnym i możliwym, uczestnictwo w zgromadzeniu publicznym nie jest określone imiennie, jest anonimowe, podczas gdy uczestnictwo w zebraniu prywatnym jest nominatywne i osobiste. Za: P. Suski, *op. cit.*, s. 52.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Zgodnie z art. 34 Prawa o stowarzyszeniach, stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą według zasad określonych w odrębnych przepisach. Dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału jego członków.

<sup>45</sup> Zob.: uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1990 r., III PZP 59/89; postanowienie Sądu Najwyższego z 19 czerwca 1996 r., III CZP 66/96.

## 6. Realizacja prawa zrzeszania się w stowarzyszeniach – uwagi ogólne

Obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach zgodnie z przepisami Konstytucji oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach<sup>46</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wolność zrzeszania, w tym poprzez uczestnictwo w zakładaniu lub wykonywaniu zadań statutowych stowarzyszeń, „zagwarantowana w art. 58 Konstytucji RP oznacza swobodę tworzenia przez obywateli różnego rodzaju zrzeszeń obywatelskich<sup>47</sup>”.

Przepis art. 1 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach przypomina, że źródłem realizacji analizowanego publicznego prawa podmiotowego jest przede wszystkim ustawa zasadnicza, ale także postanowienia ustawy, które poprzez zakres unormowania, a także cele, doprecyzowują postanowienia konstytucyjne. Warto zauważyć, że w orzecznictwie sądowym z okresu poprzedzającego aktualną ustawę podstawową wskazywano, że prawo tworzenia stowarzyszeń obejmuje bezsprzecznie li tylko osoby fizyczne<sup>48</sup>. W świetle zaś obowiązującego art. 58 Konstytucji RP stanowisko takie należy jednak uznać za nieaktualne. Skoro kwestia dotycząca zrzeszeń osób prawnych, a obecnie również i ułomnych osób prawnych nie jest uregulowana w Konstytucji RP, to nie można także i tym podmiotom odmówić powoływania się na art. 58<sup>49</sup>. Podobnie wypowiada się P. Kuczma, który dodaje, że w ramach konkretnej organizacji możemy mieć jednak do czynienia z brakiem identycznego traktowania podmiotów indywidualnych oraz podmiotów zbiorowych. Ustawa Prawo o stowarzyszeniach dopuszcza bowiem członkostwo osób prawnych w stowarzyszeniach podlegających sądowej rejestracji, przyznając im jednak status tzw. członków wspierających<sup>50</sup>.

Realizacja prawa do zrzeszania się w stowarzyszeniach niewątpliwie będzie podlegać ograniczeniom. Jednoznaczne stanowisko w tej materii przedstawiono w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r.<sup>51</sup>, który rozważał zagadnienie, czy prawo zrzeszania się może w ogóle podlegać ograniczeniu na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, które w tym zakresie stanowią, iż ograniczenia w przedmiocie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko

<sup>46</sup> Art. 1 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach.

<sup>47</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 12.

<sup>48</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynności prawnych i niepozbawionym praw publicznych. Z kolei odnośnie do osób nie posiadających obywatelstwa polskiego art. 4 ust. 1 te same ustawy stanowi, że cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami obowiązującymi obywateli polskich.

<sup>49</sup> E. Hadrowicz, *op. cit.*, s. 11-12. Por.: postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 1994 r., I ACr 280/94.

<sup>50</sup> P. Kuczma, *op. cit.*, s. 317.

<sup>51</sup> K 26/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 18.

w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób; ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W ocenie Trybunału systematyka przepisów Konstytucji RP poglądy doktryny i dotychczasowe orzecznictwo wskazują na możliwość ograniczania praw i wolności konstytucyjnych na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Trybunał przyjął, że wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z wolności zrzeszania się podlegają ocenie z punktu widzenia kryteriów określonych we wskazanym przepisie oraz aktach prawa międzynarodowego<sup>52</sup>.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że realizacja wolności zrzeszeń i inne „wolności obywateli nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom” ustanawianym tylko w drodze ustawy. Z tego też względu również „realizacja prawa zrzeszania się może być przez państwo uzależniona od spełnienia warunków określonych w ustawie, bądź nawet niedopuszczona z powodu znamion negatywnie określonych przez ustawodawstwo”<sup>53</sup>.

## **7. Podsumowanie**

Z punktu widzenia zapisów konstytucyjnych, a także regulacji ustawowej stwierdzić należy, że prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach ma charakter otwarty. Aktualne stanowisko doktryny, jak i bogate orzecznictwo sądowe dotyczące przedmiotowego zagadnienia, realizowanego poprzez organizowanie i uczestniczenie w dopuszczanych ustawowo formach stowarzyszeń, potwierdza tezę o zasadności poszerzania uprawnień oraz możliwości podmiotów trzeciego sektora we współuczestniczeniu w procesie decyzyjnym w sprawach należących dotychczas do pierwszego sektora.

---

<sup>52</sup> Szerzej: E. Hadrowicz, *op. cit.*, s. 15-16.

<sup>53</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 1996 r., W 14/95, OTK ZU 1996/2/14. Za: P. Kuczma, *op. cit.*, s. 320.



**Dr Justyna Mielczarek**

Uniwersytet Wrocławski

**Mgr Konrad Mikołajów**

Uniwersytet Wrocławski

## **Nowelizacja ustawy Prawo o stowarzyszeniach i jej wpływ na funkcjonowanie trzeciego sektora – zagadnienia wybrane**

Organizacje pozarządowe<sup>1</sup>, określane w literaturze mianem trzeciego sektora<sup>2</sup>, tworzą stale kształtującą się sferę życia społecznego. Wspomagają rozwój demokracji i budowę społeczeństwa obywatelskiego<sup>3</sup> oraz zapewniają realizację jednego z najważniejszych konstytucyjnych praw obywatelskich – wolności swobodnego zrzeszania się i podejmowania wspólnych działań<sup>4</sup>. Znaczenie tych organizacji jest potęgowane przez wzbudzanie wśród ich członków poczucia tożsamości lokalnej, przynależności, związanej ze świadomością istnienia wspólnej misji oraz z formowaniem systemu instytucji umożliwiających reprezentowanie, przepływ informacji czy definiowanie potrzeb<sup>5</sup>. Na uwagę zasługuje stale wzrastająca liczba tych organizacji, która w ciągu ostatniego ćwierćwiecza uległa kilkukrotnemu powiększeniu<sup>6</sup>.

Na tym tle należy zaakcentować znaczenie stowarzyszeń<sup>7</sup>, stanowiących zdecydowanie najliczniejszą grupę organizacji funkcjonującą w ramach trzeciego sektora. Jak

---

<sup>1</sup> Zob. szerzej: J. Blicharz, *Status prawny organizacji pozarządowych w świetle ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, „Fundacje” 2003, nr 3-4, s. 10; J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 45 i n.; M. Halszka-Kurleto, *Organizacje pożytku publicznego. Rozwiązania prawne-funkcjonowanie-rozwoj*, Kraków 2008, s. 45 i n.; M. Supera-Markowska, *Podstawy prawne tworzenia i funkcjonowania organizacji pozarządowych*, Warszawa 2015, s. 16 i n.

<sup>2</sup> W literaturze wskazuje się również na inne nazwy organizacji pozarządowych, tj.: organizacje obywatelskie, społeczne, wolontarystyczne, ochotnicze, non-profit lub not-for-profit, NGO-sy. M. Supera-Markowska, *op. cit.*, s. 21.

<sup>3</sup> Zob. J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012, szczególnie s. 67 i n.

<sup>4</sup> E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2016, s. IX.

<sup>5</sup> P. Frączak, *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej. Wybór artykułów 1989-2001*, Warszawa 2002, s. 13.

<sup>6</sup> J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2012*, Warszawa 2013, s. 6 [http://www.ngo.pl/PodstawoweFakty\\_2012\\_raport/ebook/content/PodstawoweFaktyNGO\\_2012\\_KlonJawor\\_raport.pdf](http://www.ngo.pl/PodstawoweFakty_2012_raport/ebook/content/PodstawoweFaktyNGO_2012_KlonJawor_raport.pdf) [dostęp: 1.05.2017].

<sup>7</sup> Stowarzyszenie, w świetle art. 2 ust 1 i 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności.

wskazują wyniki najnowszych badań, w 2016 r. było zarejestrowanych ponad 100000 stowarzyszeń, co stanowi liczbę pięciokrotnie wyższą w stosunku do liczby fundacji<sup>8</sup>. Do niewątpliwych atutów stowarzyszenia należy przede wszystkim możliwość reprezentowania interesów dużej grupy osób czy pozyskania dofinansowania na określony cel<sup>9</sup>. Problematyka stowarzyszeń jest tym bardziej warta zaakcentowania, gdyż ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r.<sup>10</sup> regulująca ich funkcjonowanie – Prawo o stowarzyszeniach (dalej: u.p.o.s.) – uległa najpoważniejszej jak dotąd nowelizacji. Zmiany te zostały wprowadzone ustawą z dnia 25 września 2015 r.<sup>11</sup>, co zwińczyło kilkuletni okres pracy nad jej brzmieniem, który został poprzedzony szeroko prowadzonymi konsultacjami społecznymi. Powodem wprowadzonych zmian był przede wszystkim zamiar popularyzowania stowarzyszeń poprzez m.in. ułatwienie procedury ich zakładania, a także wytyczenie jasnych granic sprawowanej kontroli nadzorczej nad ich działalnością. Potrzeba ich wprowadzenia była już od dawna postulowana przez środowisko organizacji pozarządowych.

Zakres przedmiotowy wprowadzonych zmian został określony niezwykle szeroko, dlatego, na potrzeby niniejszej publikacji, zostaną omówione jedynie najistotniejsze aspekty tej nowelizacji. Autorzy skoncentrowali uwagę na zmianach, które ich zdaniem najsilniej oddziałują na działalność stowarzyszeń.

Z tego punktu widzenia za jedną z najistotniejszych kwestii należy uznać zmianę art. 9 u.p.o.s., która zakładała zmniejszenie liczby członków-założycieli, koniecznych do założenia stowarzyszenia posiadającego osobowość prawną, z piętnastu do siedmiu osób. Mogą to być obywatele polscy, posiadający osobowość prawną bądź także cudzoziemcy zamieszkujący w Polsce. Nowelizacja nadal nie przewiduje możliwości założenia stowarzyszenia przez małoletnich, którzy jednak mogą przystępować do już istniejących organizacji. Jak wynika z prezydenckiego uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw<sup>12</sup> wskazane rozwiązanie uwzględnia dążenie do obniżenia wymaganej liczby osób, nie powodując przy tym

---

Dobrowolność oznacza możliwość swobodnego tworzenia stowarzyszeń, a także przystępowania i występowania ze stowarzyszeń już istniejących. Z kolei samodzielność stowarzyszeń oznacza podejmowanie decyzji w sprawach wewnętrznych. Wymóg trwałości nieodłącznie wiąże się z trwałością jego celów. Natomiast niezarobkowy charakter stowarzyszenia wiąże się z brakiem nastawienia tej organizacji na osiągnięcie zysku. M. Mucha (red.), *Organizacje pożytku publicznego. Fundacje i stowarzyszenia w roli podatnika*, Wrocław 2012, s. 62; A. Ogonowski, A. Gibalska, *Fundacje, stowarzyszenia: zasady funkcjonowania i opodatkowania*, Kraków 2009, s. 32-33; P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2011, s. 47 i n.

<sup>8</sup> Portal organizacji pozarządowych: <http://fakty.ngo.pl/> [dostęp: 1.05.2017].

<sup>9</sup> R. Barański, A. Olejniczak, *Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, Warszawa 2014, s. 3

<sup>10</sup> Tekst. jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 210.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1923.

<sup>12</sup> VII kadencja, druk sejm. nr 3019, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3019> [dostęp: 1.05.2017].

utraty zdolności wyboru organów stowarzyszenia<sup>13</sup> (zarządu, komisji rewizyjnej czy sądu koleżeńkiego). Wydaje się, że opisywana zmiana zasługuje na aprobatę, gdyż w pełni uwzględnia potrzeby i oczekiwania społeczeństwa. Członków stowarzyszenia najczęściej łączy wspólna idea. Potrzeby zaspokajane przez te organizacje są niezwykle zróżnicowane i niekoniecznie muszą być realizowane przez większą liczbę osób. W praktyce bowiem okazywało się, iż z jednej strony zebranie i utrzymanie wymaganej liczby osób powodowało wiele trudności, z drugiej zaś skutkowało tym, iż większość nich tworzyła szeregi tzw. „martwych dusz”, ograniczających swoją aktywność jedynie do podpisywania wymaganych list. Implikacją tego niepokojącego zjawiska był brak wymaganego kworum na zwoływanych walnych zebraniach, co tym samym osłabiało realny wymiar demokracji wewnętrznej stowarzyszenia<sup>14</sup>.

Poza tym przyjęte w nowelizacji ustawy rozwiązanie odpowiada także aktualnym tendencjom obserwowanym w Europie Zachodniej. Tytułem przykładu można wskazać, iż we Francji stowarzyszenie mogą założyć już dwie osoby (prezes i skarbnik), natomiast w Niemczech wymagana jest współpraca siedmiu osób<sup>15</sup>. Uzupełniając ten wątek, nie sposób pominąć faktu, iż odstąpiono również od ustalenia górnej granicy członków stowarzyszenia, co w konsekwencji oznacza przyjęcie przez ustawodawcę koncepcji pełnej realizacji konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do zrzeszania się. Należy zatem sądzić, iż zmiany te powinny sprzyjać ożywieniu sektora organizacji pozarządowych oraz uproszczeniu nie tylko funkcjonowania już istniejących stowarzyszeń, ale także ułatwieniu procesu zakładania nowych organizacji.

Za kolejny bodziec, sprzyjający prowadzeniu prężnej działalności stowarzyszeń, należy uznać wprowadzenie pkt 5a do treści art. 10 ust. 1 u.p.o.s. Aktualne brzmienie tego przepisu zakłada, iż „Statut stowarzyszenia określa w szczególności: możliwość otrzymywania przez członków zarządu wynagrodzenia za czynności wykonywane w związku z pełnioną funkcją”. Już jego literalne brzmienie wskazuje, iż pobieranie przez członków zarządu wynagrodzenia w związku z pełnioną funkcją powinno być przewidziane przez statut stowarzyszenia. Jak wynika zaś z przywołanego już wyżej uzasadnienia do projektu nowelizacji z dnia 25 września 2015 r., sama dyspozycja statutowa wymaga uszczegółowienia zasad wynagradzania, które będą w zakresie treści i formy zależę od konkretnych decyzji właściwych władz stowarzyszenia, korzystających z nadanego przez ustawodawcę uprawnienia<sup>16</sup>. W piśmiennictwie wskazuje się na aktualność koncepcji

<sup>13</sup> A. Rzetecka-Gil, *Komentarz do art. 10 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach*, Warszawa 2017, LEX nr 10516.

<sup>14</sup> Por. E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 106.

<sup>15</sup> R. Necikowska (red.), *Jak założyć stowarzyszenie?*, Warszawa 2009, s. 9.

<sup>16</sup> VII kadencja, druk sejm. nr 3019, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3019> [dostęp: 1.05.2017]; A. Rzetecka-Gil, *op. cit.*



cywilnoprawnej stowarzyszenia, w świetle której statut jest umową łączącą jego członków, a wszelkie roszczenia mogą być dochodzone na drodze sądowej. Takie stanowisko jest aktualne szczególnie w świetle orzecznictwa sądowego, co obrazuje przykładowo uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2005 r.<sup>17</sup>, w której uznano, iż zarówno statut, jak i akt przystąpienia stanowi umowę z zakresu prawa cywilnego, rodzącą po obu stronach prawa i obowiązki. Takie rozwiązanie rozstrzyga dotychczasowy spór w tym zakresie, który przede wszystkim dotyczył osób funkcyjnych. Warto jednocześnie podkreślić, iż norma ta ma charakter fakultatywny i nie obliuguje stowarzyszeń do wypłacania wynagrodzenia członkom zarządu w związku z pełnioną przez nich funkcją. Wręcz przeciwnie, należy traktować ją jako normę o charakterze wyjątkowym, której zastosowanie powinno mieć miejsce tylko w sytuacji uzasadnionej szczególnymi okolicznościami, do których można przykładowo zaliczyć czasochłonność podjętych obowiązków czy zbliżenie do tradycyjnych warunków zatrudnienia (np. do umowy o pracę). W praktyce wypłacanie wynagrodzenia członkom organu zarządzającego jest możliwe tylko w dużych organizacjach bądź w organizacjach, które korzystają często ze znacznych dotacji publicznych dla realizacji zleczanych im zadań publicznych, za których poprawne wykorzystanie oraz rozliczenie odpowiadają głównie członkowie zarządów<sup>18</sup>. Na tej płaszczyźnie ustawodawca nie uniknął kontrowersji. Treść art. 10 ust. 1 pkt 5a u.p.o.s. sugeruje, że statut stowarzyszenia przewiduje możliwość otrzymywania przez członków zarządu wynagrodzenia za czynności wykonywane w związku z pełnioną funkcją, a więc może takiego zapisu nie zawierać. Tymczasem zgodnie z art. 2 ust. 3 zdanie drugie u.p.o.s. „Do prowadzenia swych spraw stowarzyszenie może zatrudniać pracowników, w tym swoich członków”. Dyspozycja tego przepisu jest znacznie szersza i obejmuje także członków zarządu, bowiem aby być członkiem zarządu, należy być członkiem stowarzyszenia. Zapis w statucie, określający, że członkowie zarządu nie pobierają wynagrodzenia w związku z pełnioną funkcją, zapewne powodowałby ograniczenie prawa, o którym mowa w art. 2 ust. 3 u.p.o.s.<sup>19</sup>

Omówiona wyżej zmiana ściśle łączy się z nadaniem nowego brzmienia art. 17 u.p.o.s., regulującego kwestie solidarnej odpowiedzialności członków zarządu za zobowiązania dokonane na rzecz stowarzyszenia przed jego wpisem do Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: KRS). Przepis ten wypełnia istniejącą lukę, gdyż do momentu nowelizacji omawiana ustawa nie normowała kwestii odpowiedzialności za zobowiązania stowarzyszenia powstałe w okresie pomiędzy powołaniem stowarzyszenia a jego rejestracją, w którego efekcie nabywało ono osobowość prawną. Oczywistym jest, że właśnie

<sup>17</sup> III CZP16/05, OSNC 2005, Nr 11, poz. 188.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Por. *ibidem*.



w tym czasie dochodzi do dokonania istotnych czynności dla funkcjonowania przyszłego stowarzyszenia związanych choćby z zapewnieniem lokalu i podpisaniem umowy w tym zakresie, co w konsekwencji umożliwia przygotowanie stowarzyszenia do prowadzenia działalności statutowej. Przepis ten milczy jednak na temat odpowiedzialności członków zarządu działających przed rejestracją bez umocowania lub z przekroczeniem jego zakresu, co może w przyszłości powodować wiele dylematów praktycznych, które z pewnością będą musiały być rozstrzygane na gruncie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeksu cywilny<sup>20</sup>.

Idąc dalej, warto wskazać na zmiany służące zachowaniu przejrzystości funkcjonowania stowarzyszeń i ochrony ich interesów. W obecnym stanie prawnym ustawodawca, identyfikując jeden z istotniejszych problemów działania stowarzyszeń, przewidział sytuację powstania konfliktu interesów pomiędzy stowarzyszeniem i członkiem zarządu. Dotychczas kwestia ta nie była normowana, a praktyka wskazywała na stosunkowo częste podpisywanie umów z jednym członkiem zarządu przez drugiego lub przypadki ich zawierania „samemu ze sobą”. Odpowiedź na ten konflikt rozstrzyga art. 11 ust. 1 u.p.o.s., zgodnie z którym „W umowach między stowarzyszeniem a członkiem zarządu oraz w sporach z nim, stowarzyszenie reprezentuje członek organu kontroli wewnętrznej wskazany w uchwale tego organu lub pełnomocnik powołany uchwałą walnego zebrania członków” (zebrania delegatów). Jest to analogiczna koncepcja w stosunku do rozwiązania przyjętego w ustawie z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>21</sup> (dalej: k.s.h.) w zakresie spółek kapitałowych, tj. w zakresie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 210 § 1 k.s.h.) oraz w zakresie spółki akcyjnej (art. 379 § 1 k.s.h.). Przepis ten odnosi się do wszystkich umów, a więc także do umowy o pracę czy umowy zlecenia. Natomiast pojęciu „sporu” obejmuje swym zakresem zarówno postępowania procesowe, jak i nieprocesowe. W takich okolicznościach podmiotem rozwiązującym ten konflikt będzie najczęściej członek komisji rewizyjnej lub pełnomocnik powołany przez najwyższą władzę stowarzyszenia – walne zebranie członków (zebranie delegatów). Zarówno w pierwszej, jak i drugiej sytuacji wymagana jest forma uchwały, podjętej odpowiednio przez komisję rewizyjną lub walne zebranie członków (zebranie delegatów). Oceniając praktyczny wymiar tego zapisu, należy przypuszczać, iż bardziej funkcjonalnym i elastycznym rozwiązaniem jest powierzenie opisywanej kompetencji członkowi komisji rewizyjnej, gdyż zebrania najwyższej władzy stowarzyszenia nie są zbyt często zwoływane<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 459, por. E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach...*

<sup>21</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1578 z późn. zm.

<sup>22</sup> E. Hadrowicz, *Szczególne zasady reprezentacji stowarzyszenia w zakresie umów oraz sporów między stowarzyszeniem a członkiem zarządu*, „Monitor Prawniczy” 2017, Nr 8, s. 416 i n.

Nowelizacja ustawy objęła swym zakresem także procedury rejestrowe, co statuuje art. 12 i art. 16 u.p.o.s. Dotychczasowe brzmienie komentowanego przepisu wskazywało, że złożenie do sądu rejestrowego wniosku o zarejestrowanie stowarzyszenia należało do kompetencji komitetu założycielskiego. Obecnie czynności te dokonuje zarząd, zaś wniosek, o którym mowa w przepisie, powinien być podpisany przez jego wszystkich członków. W praktyce oba organy nie różniły się składem osobowym, natomiast z punktu widzenia ustawy były to dwa odrębne podmioty.

Znaczej za to rozbudowie uległ art. 16 u.p.o.s., który nie tylko określa obowiązki sądu rejestrowego w zakresie wydania postanowienia o wpisie stowarzyszenia do KRS, potwierdzającego zgodność statutu z przepisami prawa, ale też zobowiązuje ten sąd, przed wydaniem postanowienia o wpisie, do dokonywania niezbędnych ustaleń. Powoduje to konieczność zwołania posiedzenia wyjaśniającego. W przypadku braku spełnienia przez wniosek warunków określonych w przepisach prawa sąd rejestrowy winien oddalić wniosek. Ponadto ustawodawca zobowiązał sąd do zawiadomienia właściwego organu o dokonanych wpisach oraz przesłaniu odpisu postanowienia o wpisie, statutu stowarzyszenia, listy założycieli i podjętych uchwał<sup>23</sup>. Warte zaakcentowania jest, iż wniosek o wpis do KRS jak i wniosek o zmianę danych w KRS jest wolny od opłat sądowych.

Co istotne, ustawodawca zrezygnował z udziału organu nadzorującego w postępowaniu rejestrowym. Ma to swoje odzwierciedlenie m.in. w uchyleniu art. 13-15 u.p.o.s. Jak wynika z art. 8 ust. 5 pkt 2, organem nadzoru nad działalnością stowarzyszeń jest najczęściej starosta, właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Treść uchylonych przepisów wskazuje, iż od dnia 20 maja 2016 r. organ nadzorujący nie jest już uczestnikiem postępowania o wpis i wykreślenie z rejestru, a jego udział w tych procedurach ogranicza się do zawiadomienia przez sąd rejestrowy tego organu o ww. okolicznościach<sup>24</sup>. Analiza uzasadnienia projektu nowelizacji u.p.o.s.<sup>25</sup> z dnia 25 września 2015 r. sprowadza się do wniosku, że takie rozwiązanie, w którym organ nadzoru w postępowaniu rejestrowym miał prawo do wypowiedzenia się w sprawie każdego wniosku o rejestrację stowarzyszenia w terminie 14 dni, wydłużał procedurę jego rejestracji, co zostało uznane za niecelowe i nieekonomiczne, a często prowadziło także do zbytnej formalizacji. Powyższe z kolei mogło doprowadzić do nieusprawiedliwionego opóźnienia realizacji prawa do zrzeszania się, określonego w art. 1 ust. 1 u.p.o.s. Z oczywistych względów należy uznać takie rozwiązanie za bardzo korzystne, bowiem znacznie przyspiesza procedurę rejestracji stowarzyszeń. Trzeba mieć na uwadze, iż sąd rejestrowy dokonuje procedurę kontrolną zapewniającą sąd rejestrowy, który zawsze bada wniosek pod kątem jej zgodności z przepisami

<sup>23</sup> E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 200 i n.

<sup>24</sup> A. Rzetecka-Gil, *op. cit.*

<sup>25</sup> VII kadencja, druk sejm. nr 3019, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3019> [dostęp: 1.05.2017].

prawa, w tym w szczególności u.p.o.s. W związku z tym warto zauważyć, że obecnie dokonanie procedury wpisu stowarzyszenia do KRS w terminie dwóch tygodni jest możliwe, w przeciwieństwie do sytuacji sprzed nowelizacji.

Kolejną zmodyfikowaną procedurą jest ta uregulowana obecnie w art. 21 u.p.o.s. Ustawodawca utrzymał obowiązek nałożony na członków zarządu do zgłoszenia zmian statutu stowarzyszenia do KRS. W dalszym ciągu trybem właściwym, w którym dokonuje się zgłoszenia zmian statutu, jest tryb odpowiedni dla wpisu stowarzyszenia do rejestru. Natomiast zmieniły się przesłanki badane przez sąd rejestrowy w sytuacji, w której zarząd złoży do KRS wniosek o zmianę statutu. Przed 20 maja 2016 r. sąd badał tylko okoliczność zgodności zmienianego statutu stowarzyszenia z obowiązującymi przepisami prawa. Po dokonaniu nowelizacji sąd rejestrowy oprócz zgodności statutu z obowiązującym prawem bada także to, czy te zmiany nie powodują sprzeczności z dotychczasowymi zapisami statutu. Wskazana zmiana nie powinna mieć znaczenia dla charakteru prawnego uchwały o zmianie statutu. Zgodnie z dominującym poglądem w doktrynie i w literaturze uchwała o zmianie statutu wywiera skutki prawne nie od chwili jej podjęcia, ale od daty dokonania wpisu zmian tego statutu w KRS. Wynika z tego jej konstytutywny charakter, co potwierdza również przeprowadzona wykładnia systemowa. Taki skutek został przewidziany w przepisach regulujących funkcjonowanie innych osób prawnych. Przemawia za tym także brak racjonalnych podstaw do odmiennego traktowania stowarzyszenia<sup>26</sup>.

Zwraca uwagę przewidziany przez ustawodawcę stosunkowo długi okres *vacatio legis* na dostosowanie przez stowarzyszenia swoich statutów do wymagań u.p.o.s. Termin ten wynosi 24 miesiące od dnia wejścia w życie przepisów ustawy nowelizującej i upływa w dniu 20 maja 2018 r.. Tak długi *vacatio legis* zapewne pozwoli wszystkim stowarzyszeniom, nawet tym mniej aktywnym, na odpowiednie dostosowanie własnych statutów w taki sposób, aby poszczególne ich zapisy były zgodne z brzmieniem nadanym przez ustawodawcę. Trzeba jednak podkreślić, iż modyfikacje dokonane w statucie będą musiały obejmować co najmniej kilka kwestii. Dotyczy to w szczególności ustalenia możliwości pobierania wynagrodzenia przez członka zarządu z tytułu pełnionych funkcji czy ustanowienia pełnomocnika do podpisywania umów z zarządem.

Na marginesie podkreślić trzeba, iż zakres dokonanych zmian, wprowadzonych ustawą nowelizującą jest znacznie szerszy. Obejmuje m.in. problematykę tworzenia i funkcjonowania stowarzyszeń zwykłych, które podlegają ewidencji czy zasady tworzenia terenowych jednostek organizacyjnych przez stowarzyszenia (poprzez dodanie art. 10a i 10b u.p.o.s.). Stowarzyszenie zwykłe, w świetle art. 40 u.p.o.s. stanowi uproszczoną formę stowarzyszenia i nie posiada osobowości prawnej. Może jednak we własnym

---

<sup>26</sup> P. Suski, *op. cit.*, s. 4.

imieniu nabywać prawa, w tym własność i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane. Jest więc przykładem tzw. ułomnej osoby prawnej. Dzięki wprowadzeniu art. 42a-42e u.p.o.s. możliwe będzie przekształcenie stowarzyszenia zwykłego w stowarzyszenie rejestrowe cechujące się posiadaniem pełnej osobowości prawnej, co we wcześniejszym stanie prawnym nie było możliwe. Według obecnego stanu prawnego i regulacji art. 40 ust. 1 pkt 1b, każdy członek stowarzyszenia odpowiada własnym majątkiem za zobowiązania podjęte przez stowarzyszenie zwykłe. Odpowiedzialność ta ma charakter subsydiarny z pozostałymi członkami i samym stowarzyszeniem. Powstaje ona z chwilą, kiedy egzekucja z majątku stowarzyszenia zwykłego okaże się być bezskuteczna.

Podsumowując powyższe rozważania, należy podkreślić wieloaspektowy charakter wprowadzonych zmian. Nowelizacja objęła swym zakresem szereg kwestii, które z praktycznego punktu widzenia powodowały wcześniej znaczne trudności w codziennym funkcjonowaniu stowarzyszeń. Komplikacje te nie pozostały bez wpływu na działalność trzeciego sektora, w którym stowarzyszenia stanowią najliczniejszą grupę podmiotów. Pomimo pozytywnej oceny nowelizacji nie jest możliwe określenie jej jednoznacznego wpływu na funkcjonowanie stowarzyszeń. Nie minął bowiem pełny rok kalendarzowy (od stycznia do grudnia) od czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy. Stąd nie można wskazać, czy dokonane zmiany rzeczywiście wpłynęły na liczbę zakładanych stowarzyszeń oraz spowodowały wzrost aktywności już istniejących organizacji. Podjęcie rzetelnych wniosków będzie możliwe w wyniku analizy opublikowanych danych statystycznych dotyczących organizacji trzeciego sektora, w tym stowarzyszeń za kilka kolejnych, następujących po sobie lat. Obserwacje oparte jedynie na danych statystycznych za rok 2017 może nie ukazać w pełni rzeczywistego obrazu wpływu dokonanych zmian na funkcjonowanie omawianych organizacji.

## Część II

### Obszary działania organizacji trzeciego sektora



## **Uspołecznienie a prywatyzacja zadań publicznych w świetle rozwoju społeczeństwa obywatelskiego**

Sama definicja zadania, nieokraszonego dodatkowym przymiotnikiem, to w internetowym słowniku Wikipedia określenie celu, który należy osiągnąć lub wskazanie czynności, które należy wykonać. W pierwszym przypadku określeniu celu nie musi towarzyszyć podanie sposobu jego realizacji. Co więcej, taki sposób może w ogóle nie istnieć, jeżeli zadanie jest niewykonalne. W drugim przypadku celem jest samo działanie sformułowane w zadaniu<sup>1</sup>.

W teorii prawa administracyjnego i nauki administracji, w aspekcie zadania najczęściej pada sformułowanie – zadanie publiczne. Termin „zadania publiczne” niejednokrotnie używany jest zamiennie z pojęciami kompetencja, zakres działania czy właściwość. Zadania jednak nie to samo co zakres działania, mają one bowiem szersze znaczenie. Tworzą odrębną kategorię prawną, dlatego wywołują określone skutki prawne, idące dalej niż te, które wynikają z zakresu działania<sup>2</sup>. Równie często można spotkać się z określeniem zadania administracji państwowej. Wynika to z faktu, iż w polskiej, ale i zagranicznej literaturze, jak pisze S. Biernat, nie ma zgody co do pojmowania zadań publicznych albo, jak ujmuje się to najczęściej, właśnie zadań administracji państwowej. Wysuwane są tu różne propozycje terminologiczne, najczęściej w nawiązaniu do innych, pokrewnych pojęć, takich jak: wcześniej wymienione kompetencje, właściwości, zakres działania ale też cele czy funkcje<sup>3</sup>. Znamienne jest, że jeżeli chodzi o polską naukę prawa administracyjnego, nauka ta przez wiele lat nie definiowała samego zadania publicznego, a najczęściej utożsamiała je z pojęciem kompetencji, które to z kolei należy do najważniejszych w dziedzinie prawa administracyjnego. W opracowaniach poświęconych pojęciu kompetencji stwierdza się, że budzi ono zainteresowanie również innych gałęzi

---

<sup>1</sup> <https://pl.wikipedia.org/wiki/Zadanie> [dostęp: 22.04.2017].

<sup>2</sup> Zdaniem R. Paczuskiego, łatwiej posługiwać się jakimś terminem, niż określić poprawnie jego znaczenie; jeszcze trudniej, używając określenia logika, ustalić, jakim desygnatom powinien odpowiadać zakres danego pojęcia, by w ustalonym znaczeniu pojęcie to stało się instrumentem rozwiązywania problemów naukowo-badawczych. Por. R. Paczuski, *Wstęp do nauki organizacji i kierowania*, Toruń 1977, s. 12, [za:] L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 13.

<sup>3</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 15.

prawa, w szczególności teorii państwa i prawa, oraz prawa konstytucyjnego, że jest ono od lat sporne w nauce, że relacje między kompetencją a pojęciami pokrewnymi, takimi jak działania, zadania, właściwość, uprawnienie są płynne i trudne do określenia. Prawnicy raczej wyjątkowo zajmują się poszczególnymi zadaniami, uprawnieniami, kompetencjami. Zazwyczaj interesują ich pewne zespoły tych elementów występujących w różnych powiązaniach<sup>4</sup>. Autorzy często odwołują się do intuicyjnego znaczenia danego terminu, stąd próba definiowania natrafia w tym przypadku na trudności ze względu na subiektywizm spojrzenia<sup>5</sup>.

M. Elżanowski przyjmuje, iż pojęcie zadania zawiera tylko element obowiązku, gdy tymczasem pojęcie kompetencji zawiera zarówno zespół uprawnień, jak i obowiązków o rozlicznych cechach. Tylko kompetencje – a nie zadania – są podstawą do bezpośredniego nawiązania stosunków prawnych<sup>6</sup>. Z kolei zdaniem H. Gronkiewicz-Waltz, zadania stanowią konkretyzację celu organu państwowego. Jedną z cech organu państwowego jako organizacji w znaczeniu rzeczowym jest istnienie celu, dla którego organizacja funkcjonuje. Realizowanie kompetencji polega zaś na stosowaniu określonych przepisów prawa, środków służących wykonywaniu zadań organu. Wykonywanie zadań służy natomiast osiągnięciu postawionych przed organami celów<sup>7</sup>.

By móc jak najdokładniej zdefiniować pojęcie zadania publicznego, czy też tożsamego z nim, moim zdaniem, zadania administracji państwowej (publicznej) warto poszukać odpowiedzi na następujące pytania zasadnicze:

- 1) Czy stały wzrost wolumenu zadań stawianych przed administracją państwową jest nieunikniony, czy państwo może zrezygnować z pewnych zadań, czy są zadania z natury swej „publiczne” lub „państwowe”; czy trend stałego wzrostu ilości zadań państwa może dalej trwać, czy jest zapotrzebowanie społeczne na realizację tylu zadań przez administrację, czy zadania administracji rzeczywiście odpowiadają potrzebom społecznym itp.?
- 2) Czy współczesny obraz zadań administracji państwowej (ich treść, stopień szczegółowości, stopień intensywności itp.) musi być stabilny, czy i jak przemiany w zadaniach administracji wpływają na skuteczność urzeczywistniania celów państwa, jak dzielić (rozdzielać) zadania administracji, aby można było przy tych

<sup>4</sup> Z. Ziemiński, *O aparaturze pojęciowej dotyczącej sytuacji prawnych*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 3, s. 46.

<sup>5</sup> D. Mazurkiewicz, *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 72.

<sup>6</sup> M. Elżanowski, *Kompetencje rad nadzorczych i terenowych organów administracji państwowej*, [w:] J. Służewski (red.), *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, Warszawa 1977, s. 213.

<sup>7</sup> H. Gronkiewicz-Waltz, *Rola ministra przemysłowego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1985, s. 20-21.



samych albo mniejszych środkach zrealizować dzisiejsze i przyszłe zadania państwa; jak podnieść „racjonalność systemową” administracji jako organizacji, jak przeciwdziałać „krytyce biurokracji” czy administracji<sup>8</sup>?

J. Boć definiuje administrację publiczną jako przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach<sup>9</sup>. Oprócz wielu innych elementów tej definicji na uwagę zasługuje związanie trzech pojęć: państwo (lub samorząd terytorialny) – obywatel – społeczność. Państwo zaspokaja potrzeby obywatela (choć pełniej należałoby powiedzieć: człowieka, który przecież nie musi być obywatelem) dlatego, że żyje on w społecznościach<sup>10</sup>. Łącząc tezę, zgodnie z którą administracja publiczna polega na wykonywaniu zadań publicznych przez podmioty (organy) publiczne, z definicją administracji publicznej zaproponowaną przez J. Bocia, można zbudować pojęcie zadania publicznego. Będzie to przejęte przez państwo zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach<sup>11</sup>.

Według ogólnej definicji społeczeństwa obywatelskiego, dostępnej w encyklopedii internetowej Wikipedia, jest to społeczeństwo charakteryzujące się aktywnością i zdolnością do samoorganizacji oraz określania i osiągnięcia wyznaczonych celów bez impulsu ze strony władzy państwowej. Społeczeństwo obywatelskie potrafi działać niezależnie od instytucji państwowych<sup>12</sup>. Ta lakoniczna, lecz jakże przejrzysta formuła nakreśla ogólną specyfikę pojęcia, które, by móc być tak zdefiniowane, przeszło na przełomie wieków dość złożoną ewolucję, będącą następstwem właściwych sobie czasów.

Społeczeństwo obywatelskie jest dziś najczęściej pojmowane jako sfera dobrowolnych stowarzyszeń, organizacji, ruchów, przedsięwzięć, które kreują więzi zaufania i solidarności, służąc realizacji wielorakich celów wspólnych. Jest to przestrzeń obywatelska będąca miejscem współdziałania z innymi – sferą relacji ludzi, którzy dzięki podzielanym wartościom i postawom chętnie angażują się w działalność związaną z podejmowaniem odpowiedzialności za wspólne sprawy. Ponieważ to kategoria obywatelskości wydaje się dla tego pojęcia centralna, jej źródła można szukać już w filozofii politycznej Arystotelesa, który w „Polityce” jako pierwszy sformułował definicję obywatela jako

---

<sup>8</sup> T. Skoczny, *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, „Organizacja-Metody-Technika” 1985, nr 11, s. 2.

<sup>9</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 16.

<sup>10</sup> S. Fundowicz, *Człowiek i administracja publiczna*, [w:] S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2003, s. 106-107.

<sup>11</sup> S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w prawie administracyjnym. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 158.

<sup>12</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/Spo%C5%82eczno%C5%84stwo\\_obywatelskie](https://pl.wikipedia.org/wiki/Spo%C5%82eczno%C5%84stwo_obywatelskie) [dostęp: 23.04.2017]

kogoś, kto rządzi i jest rządzony pospołu i kto w swoim działaniu i decydowaniu kieruje się dobrem wspólnym a nie własnym.

Idea społeczeństwa obywatelskiego, jaką się dziś posługujemy, odsyła do dwóch tradycji myśli politycznej, w których jest zakorzeniona: wywodzącej się od Arystotelesa klasycznej tradycji republikańskiej oraz zapoczątkowanej przez Johna Locke'a w XVII w. indywidualistycznej tradycji liberalnej. Jednak ze względu na odmienne wizje ładu społecznego właściwe dla tych tradycji, zasadne wydaje się stosowanie w odniesieniu do pierwszej z nich terminu „wspólnota obywatelska”, w odniesieniu zaś do tradycji liberalnej terminu „społeczeństwo obywatelskie”. Pomimo różnic, wspólne dla tych dwóch tradycji jest pojęcie obywatelskości człowieka (stąd określenia wspólnota „obywatelska” i społeczeństwo „obywatelskie”), kojarzonej zarówno z obowiązkami obywateli wobec wspólnot, w tym wspólnoty politycznej, jaką jest państwo, jak i (w tradycji nowożytnej) z uprawnieniami do stowarzyszania się, do wyrażania poglądów, do uczestnictwa politycznego, do samorządu itd.<sup>13</sup>

Koncepcję społeczeństwa obywatelskiego jako idei złożonej, stanowiącej „amalgamat” koncepcji Locke'a i Monteskiusza, można znaleźć w poglądach Alexisa de Tocqueville'a (1805–1859), autora dwutomowego dzieła *O demokracji w Ameryce*, uchodzącego za najbardziej przenikliwą analizę społeczeństwa demokratycznego. Szczególne znaczenie mają jego analizy konfliktu między wolnością a równością, pożytków płynących z samorządu i stowarzyszeń oraz relacji między państwem a Kościołami. W ujęciu Tocqueville'a dobrowolne stowarzyszenia działające na wielu poziomach „zdecentralizowanej wspólnoty” i służące samorządności czynią z tych organizacji obszar aktywności sfery publicznej<sup>14</sup>. W społeczeństwie obywatelskim pojmowanym jako przestrzeń aktywnego zaangażowania i uczestnictwa obywateli, której najmocniejszą podstawą była, według Tocqueville'a, „sztuka stowarzyszania się”, zaczęto dostrzegać warunek zachowania demokratycznego charakteru kultury politycznej oraz prawdziwie wolnych instytucji demokratycznych<sup>15</sup>. W tocqueville'owskim modelu społeczeństwa obywatelskiego występuje rozdzielenie kompetencji pomiędzy społeczeństwo a państwo tak, aby nie było miejsca na zawładnięcie przez którąś z wymienionych stron tych prerogatyw, które z natury rzeczy przysługują bądź to państwu, bądź społeczeństwu<sup>16</sup>.

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego to przede wszystkim rozwój świadomości obywatelskiej, rozwój indywidualnej „obywatelskości”, zdanie sobie sprawy, że jednostka

<sup>13</sup> D. Pietrzyk-Reeves, *Filozoficzne źródła idei społeczeństwa obywatelskiego*, <http://www.pozytek.gov.pl/Esej,Spolczenstwo,Obywatelskie...,805.html> [dostęp: 23.04.2017].

<sup>14</sup> J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012, s. 19-20.

<sup>15</sup> D. Pietrzyk-Reeves, *op. cit.*

<sup>16</sup> J. Blicharz, *op. cit.*, s. 20.

administracyjnie zarządzana może przejść z roli biernej do czynnej, partycypować w niektórych strefach administrowania, pomagać czy też przejmować niektóre ze sfer administracji. Swoistą konsekwencją rozwoju społeczeństwa jest, z dzisiejszego punktu widzenia, jego naturalna dyferencjacja na trzy wzajemnie korelujące części – sektory. Tak więc obok instytucji państwa (administracji publicznej, **sektora państwowego – pierwszego sektora**) oraz podmiotów *for-profit*, nastawionych na zysk (biznesu, **sektora prywatnego – drugiego sektora**) istnieją organizacje, które ani nie są nastawione na zysk (*non-profit*), ani nie stanowią elementu struktury państwa – są zatem trzecim sektorem. Trzeci sektor to nazwa stosowana wobec ogółu organizacji pozarządowych.

Rosnąca niewydolność administracji państwowej, a właściwie jej nienadążanie za postawionymi jej zadaniami to następstwa determinowane faktem, iż ciągle następuje:

- 1) Stały wzrost wolumenu zadań administracyjnych (w nauce mówi się wprost, że współczesne państwo to „państwo administracyjne” – pod presją rzeczywistych potrzeb oraz różnych interesów grupowych stale rozszerza się zakres regulacji ustawowych obszarów życia społecznego i to w każdej dziedzinie administracji – wolumen zadań państwa i jego administracji rośnie;
- 2) Stały spadek wolumenu środków, jakie stoją do dyspozycji państwa dla realizacji jego wciąż rosnących zadań – w nauce prawa administracyjnego można spotkać określenie „administracji w warunkach niedostatku” lub „administracji niedostatku”, czego najlepszym przykładem są krajowe deficyty budżetowe.

Rezultatem zderzenia się wyżej wymienionych tendencji jest spadek skuteczności działań administracji, którego efekt stanowi społeczna i naukowa „krytyka biurokracji” czy „krytyka sektora publicznego”<sup>17</sup>.

Nie da się nie zauważyć, iż rezultatem ostatniej przesłanki jest wzrost niezadowolenia społecznego na skutek nierealizowania w sposób dość efektywny zadań przez administrację państwową (publiczną), czego refleksem jest osłabienie skuteczności działań państwa i zachwianie równowagi i zaufania na linii państwo–społeczeństwo i państwo–obywatel<sup>18</sup>. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego, a wraz z nim trzeciego sektora, jest odbiciem pewnego rodzaju braku zaufania do administracji państwowej. Niestety, to właśnie szeroko rozumiane niezadowolenie jest najlepszą determinantą indywidualnej i zbiorowej aktywności obywateli. Przyczynia się do realizacji ich własnej wizji wykonania danego zadania czy sposobu jego wykonania. Jednak „samotny” obywatel nie jest w stanie sprostać postawionym sobie celom, co skutkuje połączeniem indywidualnych

---

<sup>17</sup> T. Skoczny, *op. cit.*, s. 1.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 2.

sił jednostek, a wraz z nim powstaniem różnego rodzaju organizacji pozarządowych, stowarzyszeń czy fundacji – ogólnie ujmując, organizacji non-profit<sup>19</sup>.

We współczesnych teoriach społeczeństwa obywatelskiego wyrażany jest pogląd, iż „rdzeniem” społeczeństwa obywatelskiego nie są instytucje jako takie, lecz zespół uprawnionych roszczeń, które można określić jako prawa obywatelskie<sup>20</sup>. U podstaw tej koncepcji leży myśl, iż bez praw obywatelskich nie może istnieć społeczeństwo obywatelskie. Należy jednak z całą mocą przestrzec przed nieporozumieniami często związanymi z tą koncepcją. Wynikają one z identyfikacji społeczeństwa obywatelskiego (*civil society*) ze społeczeństwem obywateli (*civic society*), a więc zbiorowości jednostek posiadających prawa i obowiązki obywatelskie<sup>21</sup>.

Postępujący rozwój społeczeństwa obywatelskiego i trzeciego sektora niesie za sobą coraz większą ingerencję obywateli, szczególnie tych reprezentujących trzeci sektor, do stopniowego przejmowania czy też subsydiarnego wsparcia niektórych zadań administracji państwowej (publicznej). Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest więc odpowiednie zdefiniowanie samych zadań publicznych i form ich realizacji przez obywateli i organizacje pożytku publicznego.

Prawie we wszystkich krajach podmioty prywatne wykonują funkcje administracji publicznej. Różny jest tylko zakres takiego wykonywania, różny status prawny tych podmiotów, różny rodzaj stosunków, w które się z nimi wchodzi, inne są podmioty kontrolne. Za podmioty prywatne można uważać te podmioty, które nie wchodzi w zakres pojęciowy podmiotów państwowych, w tym rządowych, podmiotów samorządowych i podmiotów społecznych. W szczególności kwestia takiej kwalifikacji może być jednak złożona, jeśli się zauważy, iż kategorii podmiotów prywatnych nie wyczerpuje kategoria osób fizycznych. Oznacza to, że poza wszystkimi wcześniej wymienionymi kategoriami mogą istnieć jeszcze inne kategorie organizacji, które uzyskują status podmiotu realizującego zadania administracji publicznej. W położeniu takim znajdują się niewątpliwie niektóre agencje, niektóre fundacje czy kościoły i związki wyznaniowe<sup>22</sup>. Jednak od wykonywania funkcji administracji publicznej przez podmioty prywatne należy odróżnić prywatyzację zadań publicznych. Zdaniem L. Zacharko prywatyzacja oznacza twórczy proces w zakresie sposobu wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne, które zadania te przejmują dobrowolnie i prowadzą je w interesie wyższym „ogólnym”,

<sup>19</sup> Niezwykle ważnym na tej płaszczyźnie jest rozróżnienie społeczeństwa obywatelskiego od społeczeństwa obywateli, które ma inne podstawy dyferencjacji.

<sup>20</sup> W. Bokajło, *Spoleczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001, s. 36.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 36.

<sup>22</sup> J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 65.

a nie w interesie jednostkowym. Realizacja odbywa się w formach i metodach prawa prywatnego (cywilnego lub handlowego)<sup>23</sup>.

Zdaniem teoretyków niemieckich proces prywatyzacji zadań publicznych jest wewnętrznie złożony i pośrednio wiąże się z:

- likwidacją zbędnych zadań,
- sensownym uporządkowaniem zadań pozostałych,
- przekazaniem części zadań na niższe szczeble administracji,

a dopiero etap końcowy stanowi możliwość przekazania części zadań podmiotom niepublicznym (tj. prywatyzacji zadań). Nie wchodząc w szczegóły, trzeba zaznaczyć, że zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych jest rozpatrywane zarówno od strony podmiotowej, tj. kategorii podmiotów mogących przejąć zadania administracji publicznej, jak i przedmiotowej, tj. kategorii zadań, które mogą być objęte tym procesem<sup>24</sup>.

Niezależnie od kategorii zadań godnym podkreślenia jest fakt, iż rozległa tendencja szerokiej prywatyzacji wykonywania zadań publicznych w różnych formach zlecenia tych zadań podmiotom niepublicznym (w tym organizacjom pozarządowym) służy efektywniejszemu zarządzaniu sprawami publicznymi. Wynika to przede wszystkim z zasady dobrowolności podejmowania się wykonania takich zadań przez podmioty niepubliczne, szczególnie organizacje pożytku publicznego typu non-profit. W przypadku tych podmiotów warto zatem pochylić się nad odpowiedzią na pytanie, czy sam termin prywatyzacja jest terminem słusznym. Niepubliczne podmioty drugiego sektora, funkcjonujące w oparciu o rachunek ekonomiczny, decydując się na wykonanie zadań publicznych mają na względzie nie tylko interes społeczny, lecz przede wszystkim cel zarobkowy (niezależnie czy koszty pokryte są z budżetu państwa, samorządu, czy bezpośrednio przez beneficjenta). Organizacje pożytku publicznego jako reprezentanci trzeciego sektora już u swych podstaw mają dbanie i troskę o szeroko pojęty interes społeczny lub jednostkowy.

Stosowanie pojęcia prywatyzacji zadań publicznych w aspekcie ich przejmowania i animowania przez trzeci sektor może budzić zatem pewne opory. Termin ten wydaje się nieadekwatny do rzeczywistej sytuacji administracyjnoprawnej. Mianowicie, chociaż podmioty przejmujące zadania należące do państwa lub samorządu terytorialnego nie są elementami składowymi administracji publicznej, jednakże współuczestniczą z mocy ustawy i na podstawie swoich statutów w szerokim zakresie w życiu publicznym. Stosowanie wobec tych podmiotów określenia „prywatne” odbiega od intuicji znaczeniowych, jakie się z tym przymiotnikiem wiążą. Użycie określenia „prywatne” jest też niezharmonizowane z dotychczasową praktyką terminologiczną przyjętą w polskiej literaturze

---

<sup>23</sup> Definicja prywatyzacji zadań administracji publicznej: L. Zacharko, [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*..., s. 66.

<sup>24</sup> L. Zacharko, *op. cit.* s. 19.

prawniczej. W poprzednich latach kwalifikowano bowiem wykonywanie zadań publicznych przez organizacje społeczne jako uspołecznienie funkcji (zadań) państwa<sup>25</sup>, nie zaś jako ich prywatyzację. Termin „uspołecznienie” nie odnosił się przy tym do zaakcentowania sposobów wykonywania zadań, np. ich demokratyzacji, zwiększenia partycypacji społecznej w administrowaniu, ale do podkreślenia, że zadania są wykonywane przez organizacje społeczne, a więc poza strukturami organizacyjnymi państwa. Stąd też, aby zachować dotychczasowe przyzwyczajenia, w omawianych tu sytuacjach należałoby odróżnić prywatyzację zadań publicznych w ścisłym znaczeniu od szerszego zjawiska odpaństwowienia takich zadań (choć ten ostatni termin brzmi sztucznie w języku polskim)<sup>26</sup>. Starając się zaakcentować różnicę podmiotową w wykonywaniu zadań administracji publicznej przez reprezentantów drugiego sektora od wykonywania tychże przez organizacje z sektora trzeciego, należałoby przywrócić i utrwalić przytoczoną formę nomenklaturalną. Prywatyzacja rodzi automatyczne skojarzenia z zarobkowaniem, a tymczasem uspołecznienie pozostaje w sferze bliskości społecznej, w przestrzeni obywatelskiej i będącej, czy też mogącej być, blisko obywatela (człowieka, członka społeczności) z uwagi na podmiot wykonujący zadania publiczne. Aktywność, samoorganizacja, określanie celów i dążenie do ich realizacji to fundamenty społeczeństwa obywatelskiego. W tym świetle, nawiązując do wcześniej wskazanych: definicji administracji państwowej J. Bocia, ale i definicji zadania publicznego zaproponowanej przez S. Fundowicza, można pokusić się o sformułowanie definicji uspołecznienia zadań publicznych jako przejętego przez obywatela lub grupę obywateli (choć pełniej należałoby powiedzieć: człowieka, który przecież nie musi być obywatelem) dobrowolnego, niezarobkowego zaspokajania zbiorowych potrzeb obywateli, będącego realizacją praw podmiotowych wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach. Z uwagi na ich niezarobkowy charakter zadania publiczne nie będą więc sprywatyzowane lecz uspołecznione.

---

<sup>25</sup> Por. A. Jaroszyński, *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977, s. 173 i n., za: S. Biernat, *op. cit.*, s. 31.

<sup>26</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 31.



# **Wpływ grup nacisku z organizacji pozarządowych na realizację niektórych zadań publicznych**

## **1. Wstęp**

Wiele zadań publicznych, za których realizację powinno odpowiadać państwo, a dokładniej administracja publiczna jako zorganizowana organizacja państwowa powołana do realizacji zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach<sup>1</sup>, nie jest przez tę organizację realizowanych. Dzieje się tak z różnych powodów, jednakże najczęstszymi przesłankami, które odpowiadają za taki stan rzeczy, są niewystarczające możliwości materialne struktur państwa odpowiedzialnych za dane zadania, brak odpowiednich narzędzi lub możliwości organizacyjnych niewydolnych struktur państwa, ale także bardzo często brak woli i decyzji lub zwyczajna niewiedza i niedostrzeżenie problemu przez decydentów. Trudności wynikają także ze stereotypowego postrzegania grup, wobec sytuacji których ma się zamiar podjąć działania, lub mylnego zdiagnozowania organizacji bądź instytucji reprezentujących interesy grupy wykluczonej, na rzecz której będzie prowadzona inicjatywa<sup>2</sup>. Sprowadza się to wszystko do sytuacji, gdy w której dane zadanie publiczne, którego realizacja jest ważna dla określonych grup społecznych, nie jest realizowane.

Wobec wymienionych trudności na ogół jedynym skutecznym działaniem, jakie mogą podjąć te grupy społeczne, aby niejako wymusić realizację ważnych dla nich zadań na organach administracji publicznej, jest organizowanie się w ramach społeczeństwa obywatelskiego i tworzenie różnego rodzaju organizacji społecznych. To właśnie organizacje społeczne często stają się partnerem w działaniach dla administracji publicznej zmierzających do realizacji różnego rodzaju zadań publicznych. Partnerstwo to przejawia się we współpracy organizacji społecznych z administracją publiczną pod różnymi względami. Organizacje społeczne mogą inicjować niektóre działania administracji publicznej, ale także pomagać w realizacji przez nią określonych działań.

---

<sup>1</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 15.

<sup>2</sup> W. Warzywoda-Kruszyńska, B. Bunio, *Partnerstwo społeczne na rzecz spójności lokalnej*, [w:] L. Gilejko, B. Błaszczuk (red.), *Partnerstwo społeczne na poziomie lokalnym i regionalnym, Rola organizacji pozarządowych*, Pułtusk 2009, s. 23 i n.

Należy również podkreślić, że bardzo często administracja publiczna jest zainteresowana współpracą z organizacjami społecznymi w zakresie wykonywania niektórych zadań publicznych, co jest rezultatem poszukiwań tańszych i bardziej efektywnych mechanizmów choćby w zakresie bieżącego zarządzania sprawami publicznymi<sup>3</sup>. W tym przypadku administracja publiczna musi niejako zrezygnować z części wykonywanych przez siebie zadań i z części swoich uprawnień oraz przekazać je tym podmiotom w zamian za korzyści, jakie z tego tytułu osiąga np. realizację zadań publicznych szybciej, taniej i na wyższym poziomie. Należy wskazać, że sama administracja często jest zmuszona do poszukiwania tego typu rozwiązań środków choćby z uwagi na fakt, że sama także musi szukać oszczędniejszych i sprawniejszych rozwiązań. To powoduje, że organizacje społeczne stają się ważnym elementem prawa publicznego. Obserwację tę potwierdza legalna definicja organizacji społecznych, która znajduje się w art. 5 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego<sup>4</sup> (dalej: k.p.a.), zgodnie z którym przez organizacje społeczne rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Należy także wskazać, że organizacja społeczna na mocy art. 31 § 1 k.p.a. może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: wszczęcia postępowania, dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Należy wskazać, że część organizacji społecznych podejmuje działania, które są zbieżne z zadaniami i celami władz państwowych, toteż państwo za pomocą różnych środków stara się oddziaływać na ich rozwój i kierunki ich działania<sup>5</sup>. Jedną z kategorii organizacji społecznych stanowią organizacje pozarządowe. Definicja organizacji pozarządowej znalazła się w przepisach ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>6</sup> (dalej: u.d.p.p.w.). U.d.p.p.w. określa działalność publiczną wykonywaną przez te podmioty w stosunku do określonych społeczności, którą ustawodawca nazywa działalnością pożytku publicznego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.d.p.p.w. jest to działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w. organizacjami pozarządowymi są podmioty niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi; osoby prawne lub

<sup>3</sup> L.M. Salamon, *Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action*, „Public Policy” 1981, nr 29, s. 226 i n.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23.

<sup>5</sup> J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 171 i n.

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 60.



jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.

Oczywistym jest, że organizacje pozarządowe jako organizacje społeczne współpracują z władzami publicznymi i realizują określone zadania publiczne. Należy zaznaczyć, że aby ta współpraca w realizacji zadań przebiegała jak najlepiej, obu stronom powinno zależeć na pogłębianiu tej współpracy i wzajemnym obustronnym dialogu. Jednakże władze państwowe często nie są skłonne do nawiązania i rozwijania takiego dialogu, dlatego nierzadko przedstawiciele tych organizacji pozarządowych są zmuszeni także do stosowania odpowiedniego nacisku lub presji w stosunku do władz publicznych w celu realizacji określonych celów. Zatem możemy zakwalifikować przedstawicieli organizacji pozarządowych do kategorii grup nacisku. Pod pojęciem grup nacisku należy rozumieć oddolnie zorganizowaną organizację społeczną, działającą zarówno w sposób formalny, jak i nieformalny, która dąży do wywierania wpływu na gremia decyzyjne w państwie, w szczególności na organy administracji publicznej, ale także na ugrupowania polityczne oraz polityków w celu uzyskania korzystnych rozstrzygnięć dla podmiotów, których interesy reprezentuje<sup>7</sup>.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych w celu realizacji swoich zadań statutowych niejednokrotnie muszą stosować presję w stosunku do organów administracji publicznej. Dzieje się tak choćby z powodu konieczności uzyskania środków na swoją działalność statutową, ale także ze względu na konieczność wymuszenia określonych działań ze strony władz publicznych. Przyczyną może być też chęć partycypowania w podejmowaniu przez władze publiczne określonych decyzji i rozstrzygnięć, mogących w sposób pośredni i bezpośredni ich dotyczyć, ale także wykonywanie określonych zadań publicznych.

Co więcej, bardzo często władze publiczne same widzą potrzebę udziału przedstawicieli tych organizacji w podejmowaniu określonych rozstrzygnięć. Bardzo często dzieje się tak choćby w procesie tworzenia prawa, które będzie dotyczyć organizacji pozarządowych i zadań publicznych, jakie one wykonują względem społeczeństwa, czy to w momencie stanowienia tego prawa, czy w podejmowaniu określonych działań.

## **2. Działania grup nacisku z organizacji pozarządowych mające wpływ na realizację zadań publicznych**

Organizacje pozarządowe mogą się stać niezwykle skutecznymi grupami nacisku w celu realizacji swoich interesów, które najczęściej są zbieżne z celami statutowymi

---

<sup>7</sup> K. Kalinka, *Administracja publiczna wobec grup nacisku*, Biblioteka Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2017, s. 44 (rozprawa doktorska).

tych podmiotów. Jak zostało to wcześniej zaznaczone, aktywność organizacji pozarządowych opiera się w głównej mierze na współpracy z organami administracji publicznej. Choć zasadniczo to organy administracji publicznej rządowej i samorządowej odpowiadają za realizację kompetencji publicznoprawnych, to w świetle niektórych przepisów prawa można znaleźć przykłady powierzania funkcji i zadań publicznych organizacjom pozarządowym<sup>8</sup>. Co więcej, niejednokrotnie także ustawodawca przewiduje obowiązek współpracy organów administracji publicznej z organizacjami społecznymi przy realizacji działalności pożytku publicznego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.d.p.p.w. organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.

Przedmiotowa współpraca najczęściej odbywa się w formach przewidzianych w art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w. takich jak np. zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych, wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, czy choćby konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego. To właśnie z tych form współpracy będą najczęściej pochodzić przykłady działań grup nacisku z organizacji pozarządowych mających wpływ na realizację zadań publicznych.

Przykładem powierzania i wykonywania przez organizacje pozarządowe zadań publicznych z zakresu polityki społecznej może być wskazanie współdziałania organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych, w ramach których przyznawane są im uprawnienia do bezpośredniego wykonawstwa powierzonych im funkcji o charakterze publicznoprawnym, zarówno o charakterze regulacyjnym, jak też organizatorskim czy świadczącym, niejednokrotnie wraz z uczestnictwem w odpowiedzialności za wykonywanie tych zadań. Taka bardzo szeroka forma powierzenia następuje choćby w przypadku bezpośredniego przyznania na mocy przepisów ustawowych uprawnień do wykonywania zadań bądź skutek działania mechanizmów przekazywania zadań w razie prywatyzacji zlecenia czy powierzenia. Tego typu regulacje są zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu

---

<sup>8</sup> J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 76.

osób niepełnosprawnych (dalej: u.r.s.z.o.n.)<sup>9</sup>. Zgodnie z art. 36 § 1 u.r.s.z.o.n. zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych mogą być realizowane na zlecenie Państwowego Funduszu Osób Niepełnosprawnych<sup>10</sup> przez fundacje oraz organizacje pozarządowe. Natomiast art. 36 ust 2 u.r.s.z.o.n. precyzuje, że zadania, o których mowa w ust. 1, mogą być realizowane ze środków Funduszu przez fundacje i organizacje pozarządowe również na zlecenie samorządu województwa lub powiatu<sup>11</sup>. Na podstawie tych przepisów organizacje pozarządowe mogą wykonywać część zadań powierzonych im przez organy administracji publicznej<sup>12</sup>. Zgodnie z przytoczonym w przypisie rozporządzeniem organizacjom pozarządowym mogą być zlecone do realizacji ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych następujące rodzaje zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej, m.in.: prowadzenie rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnego typu placówkach; organizowanie i prowadzenie różnego rodzaju szkoleń, kursów, warsztatów, grup środowiskowego wsparcia oraz zespołów aktywności społecznej dla osób niepełnosprawnych – aktywizujących zawodowo i społecznie te osoby, ale także dla innych osób z otoczenia osób niepełnosprawnych (członków rodzin, wolontariuszy); prowadzenie poradnictwa psychologicznego, społeczno-prawnego oraz udzielanie informacji na temat przyśługujących uprawnień, dostępnych usług, sprzętu rehabilitacyjnego i pomocy technicznej dla osób niepełnosprawnych czy w prowadzenie różnego rodzaju grupowych i indywidualnych zajęć dla osób niepełnosprawnych.

Przykładem realizacji przez organizacje pozarządowe zadań publicznych jest także realizacja przez nie zadań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z całą pewnością wykonywanie tego typu funkcji można przypisać wszystkim organom władzy, w szczególności władzy wykonawczej, w tym administracji rządowej i samorządowej. Jednakże w zakresie swoich kompetencji tego typu zadania realizują również inne instytucje publiczne, w tym organizacje pozarządowe i stowarzyszenia<sup>13</sup>. Tutaj niewątpliwie warta omówienia jest aktywność Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP). OSP są umundurowanymi, wyposażonymi w specjalistyczny sprzęt organizacjami pozarządowymi (działającymi w formie stowarzyszeń), składającymi się z grupy ochotników. OSP w szczególności realizują takie funkcje, jak walka z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi

<sup>9</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776 z późn.zm.

<sup>10</sup> Dalej: Fundusz

<sup>11</sup> Szczegółowy rodzaj zadań określonych ustawą, które mogą być zlecone organizacjom pozarządowym wskazuje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym, Dz. U. z 2008 r. Nr 29, poz. 172.

<sup>12</sup> M. Paluszkiwicz, *Art. 36. Zlecanie zadań*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 739 i n.

<sup>13</sup> B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Szczytno 2013, s. 15.

miejscowymi zagrożeniami. Bardzo często OSP wspomagają w swoich działaniach jednostki zawodowej umundurowanej formacji stworzonej do realizacji tego typu zadań – Państwowej Straży Pożarnej. Należy również zauważyć, że wiele jednostek OSP włączonych jest do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. OSP oraz organizacja pozarządowa skupiająca większość OSP działających na terenie kraju – Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonują jako stowarzyszenia na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach<sup>14</sup> oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>15</sup>, a także w oparciu o przepisy u.d.p.p.w. OSP jako w głównej mierze stowarzyszenia działają na podstawie swoich statutów, jednakże w sprawach dotyczących ochrony przeciwpożarowej ich działania wymagają uzgodnienia z komendantem powiatowym lub miejskim Państwowej Straży Pożarnej właściwym ze względu na teren działania. Jednakże oprócz swoich działań statutowych ściśle związanych z ochroną przeciwpożarową OSP realizują także jako stowarzyszenia wiele innych społecznych zadań, m.in. zajmują się szeroko rozumianą działalnością kulturalną i wychowawczą. W wielu jednostkach powstały sekcje sportowe, zespoły teatralne, działają orkiestry strażackie, zespoły instrumentalno-wokalne, świetlice środowiskowe, izby tradycji. Co więcej, niektóre jednostki OSP zajmują się szkoleniami z zakresu pierwszej pomocy, są organami prowadzącymi miejscowe szkoły, przejęte po zlikwidowanych szkołach gminnych.

Jednocześnie bardzo duży wpływ wywierają grupy nacisku wywodzące się z organizacji pozarządowych na wszelkie działania publiczne związane z ochroną przyrody i ochroną środowiska naturalnego. Spektrum działalności grup nacisku z organizacji pozarządowych interesujących się realizacją tego typu zadań publicznych jest bardzo szerokie. Z jednej strony działania organizacji trzeciego sektora zmierzają do szerzenia edukacji ekologicznej, współpracy z władzami lokalnymi w tym zakresie, a z drugiej strony organizacje tego typu mogą odrywać rolę ekspertów i doradców w dziedzinie aktów normatywnych odnoszących się do kwestii ekologii i ochrony środowiska. Ponadto te podmioty bardzo często starają się wymuszać na władzach publicznych określone działania, jak choćby wycofanie się z jakiejś inwestycji godzącej w środowisko naturalne, ale także działania na szerszą skalę, jak wprowadzenie świadomiej polityki ekologicznej na skalę całego kraju<sup>16</sup>.

Równocześnie należy zauważyć, że bardzo często przedstawiciele organizacji pozarządowych zajmujących się tego typu działalnością starają się uzyskać status strony w toczącym się postępowaniu administracyjnym albo postępowaniu sądowo-administracyjnym.

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 210.

<sup>15</sup> Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.

<sup>16</sup> Zob. H. Lisicka, *Czy polskie organizacje ekologiczne pełnią rolę grup nacisku w systemie politycznym*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2000, s. 312 i n.

Dzieje się tak bardzo często w sytuacjach, w których organizacje pozarządowe mogą jako strona postępowania administracyjnego mieć wpływ na konkretne rozstrzygnięcie dotyczące kwestii odnoszącej się do ochrony przyrody, np. wydania decyzji o lokalizacji jakiejś inwestycji infrastrukturalnej w pobliżu obszaru cennego pod względem przyrodniczym. Jak zauważa doktryna, udział organizacji pozarządowej w sprawach rozstrzyganych w drodze postępowania administracyjnego czy sądowno-administracyjnego stanowi realną możliwość oddziaływania na ich wynik<sup>17</sup>.

### **3. Konsultowanie przez przedstawicieli organizacji pozarządowych projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych**

Jak wskazują niektórzy autorzy, ważną zasadą współpracy między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi jest zasada pomocniczości (subsydiarności), zgodnie z którą proces decyzyjny w państwie powinien, w miarę możliwości, zachodzić jak najbliżej obywatela, na jak „najniższym” szczeblu, aby osoby, których to dotyczy, mogły mieć na proces decyzyjny jak największy wpływ<sup>18</sup>.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w. na organy administracji publicznej został nałożony obowiązek konsultowania z przedstawicielami organizacji pozarządowych niektórych rozstrzygnięć odnoszących się do ich działalności. Oczywiście samo podjęcie współpracy pomiędzy organem administracji publicznej a organizacją pozarządową co do zasady nie wymaga przeprowadzenia konsultacji lub zasięgnięcia opinii. Jednakże w przypadku niektórych instytucji ustawa przewiduje przeprowadzenie takiej szczególnej procedury. Przykładem instytucji prawa, które wymagają przeprowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi jest choćby konsultowanie ram prawnych i warunków przewidzianych w inicjatywie lokalnej, konsultacja aktów prawa miejscowego oraz konsultacja i tworzenie programów współpracy czy powoływanie rad działalności pożytku publicznego. Co więcej, specjalne postępowanie przewidziane jest w szczególności w przypadku przekazywania przez organ administracji publicznej dotacji na realizację określonego celu<sup>19</sup>.

Bardzo często właśnie podczas konsultowania projektów aktów normatywnych przedstawiciele organizacji pozarządowych są w stanie nie tylko opiniować dane rozstrzygnięcie zaproponowane przez władze publiczne w kwestii pożytku publicznego, ale także

---

<sup>17</sup> Zob. Z. Czarnik, *Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym i podatkowym (zarys problematyki)*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 544.

<sup>18</sup> A. Gajda, *Zasada pomocniczości*, [w:] J. Barcz (red.), *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Warszawa 2009, s. 168 i n.

<sup>19</sup> P. Staszczuk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz.*, Warszawa 2013, s. 15 i n.

przekazać swoje projekty do zaopiniowania organom administracji publicznej. Jak wskazuje doktryna, współpraca polegająca na wzajemnej wymianie informacji oznacza przede wszystkim to, że nie tylko organy administracji mają obowiązek przekazywania informacji organizacjom pozarządowym, ale przepływ informacji powinien następować również w drugą stronę<sup>20</sup>. Doskonałym miejscem wymiany takich informacji mogą być choćby rady działalności pożytku publicznego, działające na szczeblu regionalnym i lokalnym<sup>21</sup>.

Stosownie do art. 5 ust. 2 pkt 5 współpraca pomiędzy organami administracji publicznej i organizacji pozarządowych odnośnie do konsultacji aktów normatywnych dotyczących zadań publicznych może polegać również na tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. oraz reprezentantów właściwych organów administracji publicznej. Szczególnym rodzajem takich zespołów są właśnie wskazane powyżej rady działalności pożytku publicznego, w szczególności: Rada Działalności Pożytku Publicznego przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, ale także wojewódzkie rady działalności pożytku publicznego przy marszałkach województw, powiatowe rady działalności pożytku publicznego przy zarządach powiatów oraz gminne rady działalności pożytku publicznego przy wójtach (burmistrzach, prezydentach). Niejednokrotnie przedstawiciele organizacji społecznych, którzy albo zasiadają w tych gremiach, albo mają kontakt z tymi radami, będą starali się, także stosując presję, wpłynąć na opinie przygotowywane przez te podmioty.

#### **4. Partycypacja społeczna a wpływ organizacji pozarządowych na realizację zadań publicznych**

Kolejnym ważnym elementem współpracy grup nacisku w procesie realizacji niektórych zadań publicznych jest partycypacja społeczna. Partycypacja społeczna jest szczególnie zauważalna w stosunku do ich aktywności w społecznościach lokalnych i współpracy z administracją lokalną. Partycypacja społeczna odgrywa niezwykle istotną rolę szczególnie na poziomie lokalnym. Należy podkreślić, że jest ona nie tylko istotnym elementem procesów politycznych, rozwoju lokalnego oraz zarządzania gminą, ale może też być wyznacznikiem postaw kulturowych, jakie reprezentuje dana społeczność lokalna<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 69 i n.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 70 i n.

<sup>22</sup> Więcej na temat roli partycypacji społecznej i jej wpływu na społeczności lokalne, zob. J. Dąbkiewicz, *Lokalne uczestnictwo obywatelskie w wybranych gminach*, [w:] R. Szkrzybiec (red.), *Lokalne uczestnictwo obywatelskie*, Warszawa 2002, s. 22 i n.; P. Gliński, *Ocena badań lokalnego uczestnictwa obywatelskiego w wybranych gminach*, „Asocjacje” 1999, nr 3-4, s. 17 i n.



Partycypacja społeczna może z uwagi na przyjęcie szczegółowych rozwiązań prawnych przybierać bardzo różne formy. Ta różnorodność może się wyrażać we współistnieniu form o różnym stopniu natężenia uczestnictwa, innych niż publiczne, podmiotów w sferze szeroko pojętego sprawowaniu władzy i wykonywania zadań publicznych. Te różnorodne formy można oczywiście w różny sposób szeregować przy użyciu różnych kryteriów. W tym zakresie interesujące będą formy właściwe dla współdziałania w wykonywaniu zadań publicznych przez organizacje pozarządowe.

Przykładowo jedną z zaawansowanych form współpracy jest choćby współdziałanie przedstawicieli organizacji trzeciego sektora w podejmowaniu i wykonywaniu decyzji, a konkretnie sytuacja, w której m.in. grupy nacisku towarzyszą władzy na zasadach partnerstwa we współdecydowaniu. To współdecydowanie może być realizowane choćby w postaci Lokalnych Grup Działania (LGD), w których występują jako podmioty będące partnerami dla administracji publicznej<sup>23</sup>. LGD zostały powołane w myśl art. 15 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013<sup>24</sup>, wykonując zapisy art. 16 ust. 1 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005<sup>25</sup>. Zgodnie ze wskazanymi powyżej przepisami w szczególności na obszarach wiejskich powinno tworzyć się LGD jako formy partnerstwa terytorialnego, w których skład wchodzi także przedstawiciele lokalnych organizacji (z sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego), czyli w wielu przypadkach aktywnych lokalnie grup interesu. LGD służącej mają optymalizacji procesu decyzyjnego, która powinna następować poprzez komunikację, zarówno w celu określenia wspólnych problemów decyzyjnych, jak i wspólnego ustalenia alternatywnych rozwiązań dla tych problemów. Istotą oficjalnego partnerstwa jest w dużym zakresie optymalizacja procesu decyzyjnego. Następuje ona w dużej mierze poprzez zbudowanie oficjalnej platformy do komunikacji przedstawicieli władz publicznych z grupami nacisku i innymi podmiotami, którzy wszyscy razem starają się określać problemy decyzyjne oraz wspólni ustalają alternatywne rozwiązania dla tych problemów<sup>26</sup>. Należy wskazać, że w tym przypadku zarówno prognozowanie, jak i wybór

---

<sup>23</sup> Zob. A. Barczewska-Dziobek, *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 21 i n.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 64, poz. 427 z późn. zm.

<sup>25</sup> Dz. Urz. UE L 347/487 z 20.12.2013 z późn. zm.

<sup>26</sup> Zob. A. Ferens, R. Kordas, I. Matysiak, G. Rzeźnik, M. Szyrski, *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach. Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych*, Warszawa 2010, s. 15 i n.

danego rozwiązania następuje w wyniku delegacji części uprawnień administracji publicznej na rzecz partnera społecznego, jakim są lokalnie działające grupy nacisku.

## 5. Konkluzje

Zaprezentowane powyżej przykłady wskazują, że grupy nacisku z całą pewnością biorą bądź mogą brać aktywny udział w wykonywaniu zadań publicznych. Członkowie tych grup bardzo często mają jasno sprecyzowany interes zbiorowy, który wiąże się ze specyfiką podejmowanych przez nie działań na rzecz społeczeństwa<sup>27</sup>. Co więcej, jak podkreśla G. Almond, działania grup nacisku w tym zakresie, oprócz reprezentacji czy artykulacji interesów, także polegają na wykonywaniu społecznie ważnych zadań społecznych, które są wypadkową interesu społecznego i swoistych wynikających z celów instytucji publicznych zadań<sup>28</sup>.

Należy także zaznaczyć, że aktywność organizacji trzeciego sektora związana z realizacją przez nie niektórych zadań publicznych powoduje, że administracja publiczna zaczyna dostrzegać ogromny potencjał związany z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych, szczególnie w dziedzinie związanej z polityką społeczną. Co więcej, same te organizacje starają się występować jako partner w stosunku do organów administracji publicznej. Logiczne jest także, że w sytuacji, kiedy uznają, że partner publiczny, czyli organy administracji publicznej, nie przestrzega reguł dialogu społecznego lub nie wywiązuje się ze swoich obietnic, to podmioty te sięgają po różne formy nacisku. Równocześnie nie można sobie wyobrazić sytuacji, w której władze publiczne są w stanie stworzyć skuteczne i aprobowane założenia polityki społecznej bez udziału zainteresowanych jej kształtem grup społecznych. Należy wskazać, że ci partnerzy społeczni będą starali się także wpływać na administrację publiczną w określony sposób, tak aby zabezpieczyć wykonanie tych postulatów i zabezpieczyć swoje interesy. Nie wolno również zapominać, że sama administracja publiczna może także odnosić korzyści z występowania tego typu relacji i dialogu z partnerami społecznymi, choćby poprzez odciążenie lub pomoc w wykonywaniu określonych zadań publicznych.

Niemal we wszystkich nowoczesnych demokratycznych państwach świata, tam, gdzie legalnie i oficjalnie mogą występować oddolnie zorganizowane grupy społeczne, pojawiają się również lepiej zorganizowane grupy, które z uwagi na swój potencjał będą także w określonych sytuacjach stosować presję w stosunku do władz publicznych.

<sup>27</sup> A. Antoszewski, *Grupy interesu w procesie politycznym*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *op. cit.*, s. 48 i n.

<sup>28</sup> G.A. Almond, G. Bingham Powell Jr., K.J. Strøm, R.J. Dalton, *Comparative Politics. A Theoretical Framework*, New York 2001, s. 85 i n.



# Udział trzeciego sektora w świadczeniu gminnych usług niematerialnych

## 1. Wstęp

„We współczesnych społeczeństwach możemy wyróżnić trzy podstawowe sektory, które działają autonomicznie, a jednocześnie uzupełniają się nawzajem w zakresie prowadzonej przez nie działalności”<sup>1</sup>. Pierwszym jest sektor publiczny, drugim sektor prywatny, trzecim natomiast sektor pozarządowy, zwany także sektorem społecznym, obywatelskim<sup>2</sup> lub „społeczeństwem obywatelskim”<sup>3</sup>.

Sektory te różnią się m.in.: podmiotami wchodzącymi w ich skład, celami, do których dążą, źródłami finansowania i formami działania<sup>4</sup>. Są jednak ściśle ze sobą powiązane. Podmioty sektora publicznego wchodzą w relacje z podmiotami tworzącymi pozostałe sektory. Relacje te określa się partnerstwem publiczno-prywatnym (sektor publiczny – sektor prywatny) lub partnerstwem publiczno-społecznym (sektor publiczny – sektor pozarządowy)<sup>5</sup>.

Omówienie wszelkich kwestii związanych ze wskazanymi relacjami znacznie przekraczałoby ramy niniejszych rozważań. Zostaną one zatem ograniczone w płaszczyznach: podmiotowej i przedmiotowej. W podmiotowej będą dotyczyć wyłącznie relacji

---

<sup>1</sup> A. Niżyńska, *Trzeci sektor*, s. 1, wersja el., [https://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2467/4/1/trzeci\\_sektor.pdf](https://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2467/4/1/trzeci_sektor.pdf), [dostęp: 05.05.2017].

<sup>2</sup> J. Szczepaniak, *Trzeci sektor jako siła społeczna i ekonomiczna*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2004, z. 4, s. 151.

<sup>3</sup> J. Blicharz, *Ewolucja współpracy organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych ludności*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2775, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXVII, s. 8.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat: J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23-26 maja 2004, Rzeszów 2004, s. 469-490; J. Boć, J. Blicharz, *Organizacje społeczne wykonujące funkcje administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, wyd. 12 popr., s. 165-179; E. Wojciechowski, *Sektor publiczny i prywatny. Różnice i podobieństwa*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2004, Nr 214, s. 255-265.

<sup>5</sup> M. Rymśza, *Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora*, [w:] M. Rymśza, P. Frączak, R. Skrzypiec et al. (red.), *Standarty współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Warszawa 2007, s. 7.

gminy<sup>6</sup> z podmiotami sektora pozarządowego. W przedmiotowej będą natomiast dotyczyć usług niematerialnych gminy. Celem pracy jest wskazanie obszarów tej współpracy, jej podstaw normatywnych oraz form prawnych, w których ona występuje.

## 2. Trzeci sektor – zakres podmiotowy

Precyzyjne określenie podmiotów wchodzących w skład trzeciego sektora napotyka trudności. Stanowiska prezentowane przez przedstawicieli nauki prawa w tym zakresie nie są jednolite. Pierwsze z nich przyjmuje wąskie rozumienie tego terminu, utożsamiając trzeci sektor z organizacjami pozarządowymi. Wskazuje, że są to „wszystkie formalnie istniejące organizacje uważane za pozarządowe w świetle obowiązującego prawa”<sup>7</sup>. Drugie przyjmuje z kolei, że oprócz wymienionych wcześniej podmiotów trzeci sektor tworzą także nieformalne grupy oraz organizacje. Trzecie obejmuje natomiast zakresem przedmiotowym „wszystkie przedsięwzięcia o charakterze społecznym – także te, które z racji formy prawnej są zaliczane do sektora biznesu, a więc m.in. przedsiębiorstwa (firmy) społeczne, spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych i inne podmioty określane jako tzw. organizacje gospodarki społecznej, tzn. takie, które osiągają zysk, ale nie dystrybuują go w całości, lecz rozdzielają pomiędzy członków lub przeznaczają na cele społeczne”<sup>8</sup>. Najbardziej rozpowszechnione jest pierwsze z prezentowanych stanowisk. Zostanie ono przyjęte w przedmiotowych rozważaniach.

Utożsamienie trzeciego sektora z organizacjami pozarządowymi wymaga dodatkowo wyjaśnienia pojęcia „organizacja pozarządowa”. Jest to pojęcie prawne, którego definicja legalna została zawarta w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>9</sup>. Stanowi on, że organizacjami pozarządowymi są:

- 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,
- 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku

<sup>6</sup> Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Artykuł 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>7</sup> J. Schmidt, *Zasoby ludzkie w rozwoju organizacji pozarządowych w gospodarce rynkowej w Polsce*, Poznań 2010, s. 15, wersja el. <http://www.wbc.poznan.pl/Content/159163/PRACA%20DOKTORSKA%20Joanna%20Schmidt-zabezpieczona.pdf>, [dostęp: 05.05.2017].

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm., dalej: u.d.p.p.w.

– osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4<sup>10</sup>.

Ustawodawca wprowadza zatem dwa kryteria warunkujące uznanie podmiotu za organizację pozarządową. Jednym z nich jest forma organizacyjna, drugim natomiast działanie o charakterze non profit<sup>11</sup>. W ocenie P. Staszczyka zastosowane przez ustawodawcę wyrażenie „organizacja pozarządowa” wpływa dodatkowo na wyznaczenie jej zakresu podmiotowego. Wyłącza z niej bowiem „osoby fizyczne, jednostki samorządu terytorialnego czy spółki osobowe”<sup>12</sup>. Obejmuje więc wyłącznie osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

### 3. Trzeci sektor a administracja świadcząca

Rola tak rozumianego trzeciego sektora polega często na pośredniczeniu w relacji: organ administracji publicznej – obywatel<sup>13</sup>. Początkowo zakres i natężenie tej współpracy w sferze realizacji zadań publicznych postrzegano jako ograniczony<sup>14</sup>. Obecnie udział organizacji pozarządowych w realizacji zadań z zakresu administracji publicznej wzrasta.

Tendencja ta jest zauważalna w szczególności w obszarze tzw. funkcji administracji świadczącej<sup>15</sup>. Jest ona zaliczana do tzw. „trwałego kanonu funkcji” obok funkcji: policji administracyjnej, funkcji reglamentacyjnej i funkcji regulacyjnej<sup>16</sup>. W ocenie M. Stahl polega ona na „zaspokajaniu podstawowych potrzeb bytowych ludzi [...] i organizowaniu usług w dziedzinie infrastruktury komunalnej, oświaty, kultury, w sferze socjalnej”<sup>17</sup>. Szczególną pozycję w ramach realizacji tej funkcji zajmuje organizowanie i świadczenie usług.

<sup>10</sup> Na jego mocy do wskazanej kategorii nie zalicza się: partii politycznych; związków zawodowych i organizacji pracodawców; samorządów zawodowych oraz fundacji utworzonych przez partie polityczne.

<sup>11</sup> J. Kosowski, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2012, s. 15.

<sup>12</sup> P. Staszczyk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, komentarz do art. 3, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587435839/233279/staszczyk-piotr-ustawa-o-dzialalnosci-pozytku-publicznego-i-o-wolontariacie-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 09.05.2017].

<sup>13</sup> J. Blicharz, *Ewolucja współpracy organizacji...*, s. 8.

<sup>14</sup> J. Blicharz, *W kwestii określenia statusu podmiotu wykonującego zadania administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2820, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXXIII, s. 8.

<sup>15</sup> Dla jej określenia stosuje się także zamienne terminy: „zabezpieczenie warunków bytowych” i „administrację usług”, którą szczegółowo opisywał T. Kuta (np. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A, Nr 132, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1969; T. Kuta, *Administracja usług*, TERRA, Poznań 2000).

<sup>16</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 11.

<sup>17</sup> M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] M. Stahl (red. nauk.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, wyd. 5, s. 24.

Specyfika organizowania i świadczenia usług wpływa bezpośrednio na stosowane przez administrację formy działania. Obserwuje się stopniową rezygnację z podejmowania działań władczych i zastępowanie ich działaniami niewładczymi<sup>18</sup>. Nie oznacza to jednak, że administracja działa wyłącznie w formach niewładczych, nadal może ona bowiem „wkraczać i przymuszać”<sup>19</sup>. Zmianie uległa dodatkowo pozycja obywatela względem organów administracji publicznej. „Obok tradycyjnego kształtu administracji: *władza a obywatel*, coraz większego znaczenia nabrał i coraz szerzej był stosowany kształt: *władza i obywatel*”<sup>20</sup>.

W tak ukształtowanym układzie większe znaczenie zyskała współpraca sektora publicznego z sektorem pozarządowym i sektorem prywatnym. Nasilił się proces prywatyzacji zadań publicznych, a także zlecenia realizacji tych zadań organizacjom pozarządowym. I. Lipowicz, dostrzegając skalę tego zjawiska zauważa, że „osiągnięto obecnie stan, w którym po raz pierwszy mamy gminy, w których nie ma ani jednej szkoły publicznej, a także powiaty bez jednego publicznego szpitala”<sup>21</sup>. J. Hołda podkreśla dodatkowo zyskiwanie coraz większej roli organizacji pozarządowych w rozwoju sektora kultury<sup>22</sup>. Obszary funkcji administracji świadczącej, w których szczególną rolę odgrywa opisywana współpraca, są zatem ściśle związane ze świadczeniem usług.

#### 4. Gminne usługi niematerialne

Usługa, mimo że jest pojęciem normatywnym<sup>23</sup>, jest rozumiana niejednolicie. Wynika to z interdyscyplinarności usług. Stanowią one bowiem przedmiot zainteresowania przedstawicieli różnych nauk, w tym: prawa, socjologii, nauk politycznych i ekonomii<sup>24</sup>. Dla potrzeb niniejszych rozważań zostanie przyjęte rozumienie usługi oznaczające „każdą

<sup>18</sup> H.J. Wolff, O. Bachoff, R. Strober, *Verwaltungsrecht I*, wyd. 10, München 1994, s. 44.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 44.

<sup>20</sup> T. Kuta, *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 19, „Prawo” t. XII, Wrocław 1964, s. 26.

<sup>21</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. LXXVII, z. 3, s. 115.

<sup>22</sup> J. Hołda, *Działalność kulturalna*, wersja el. <http://www.nck.pl/zarządzanie-kultura/294851-dzialalnosc-kulturalna>, [dostęp: 09.05.2017].

<sup>23</sup> Artykuł 8 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 710 ze zm.) stanowi, że odpłatnym świadczeniem usług na terytorium kraju jest każde świadczenie na rzecz osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, które nie stanowi dostawy towarów w rozumieniu art. 7, w tym również: 1) przeniesienie praw do wartości niematerialnych i prawnych, bez względu na formę, w jakiej dokonano czynności prawnej; 2) zobowiązanie do powstrzymania się od dokonania czynności lub do tolerowania czynności lub sytuacji i 3) świadczenie usług zgodnie z nakazem organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w jego imieniu lub nakazem wynikającym z mocy prawa.

<sup>24</sup> T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A, Nr 132, Wrocław 1969, s. 23.

działalność, która nie polega na przeniesieniu prawa do rozporządzania towarami jak właściciel”<sup>25</sup>.

Tak rozumiana usługa podlega licznym podziałom<sup>26</sup>. Klasyczny podział, uwzględniający kryterium związku usługi z substratem materialnym, wyróżnia usługi materialne i niematerialne. Gminnymi usługami niematerialnymi są m.in.: „dostarczanie wody, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, wywóz i utylizacja odpadów komunalnych, utrzymywanie czystości dróg, placów, innych miejsc publicznych, dostarczanie prądu elektrycznego, gazu, energii cieplnej, prowadzenie lokalnego transportu zbiorowego”<sup>27</sup>. Niematerialnymi są z kolei m.in. usługi związane z: oświatą (szkoły, placówki oświatowe), kulturą (teatry, biblioteki, muzea), sferą socjalną (domy dziennego pobytu, domy pomocy społecznej), zdrowiem (szpitale) oraz sportem i wypoczynkiem (stadiony, boiska sportowe, parki publiczne, kryte i otwarte pływalnie)<sup>28</sup>.

## 5. Gminne usługi niematerialne a trzeci sektor

Analiza udziału trzeciego sektora w realizacji gminnych usług niematerialnych zostanie ograniczona do płaszczyzny normatywnej. Możliwość wykonywania zadań z tego zakresu przez organizacje pozarządowe wyznaczają bowiem przepisy prawa. Stanowią one podstawę do przydania im funkcji administrowania<sup>29</sup>.

Podstawową regulację w tym zakresie stanowią postanowienia u.d.d.p.w. Określa ona m.in. zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi (art. 1 ust. 1 pkt 1 u.d.p.p.w.).

Współpraca ta nie następuje jednak w dowolnych obszarach, lecz tylko w sferze zadań publicznych określonych *expressis verbis* w art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w.<sup>30</sup>. Artykuł 4

<sup>25</sup> P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo prawne*, Warszawa 2005, s. 17.

<sup>26</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 101; W. Mańkiewicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, wersja 5, Kraków 2004, s. 61-65; P. Niedzielski, *Innowacje w usługach*, [w:] *Słownik innowacji – Leksykon haseł*, wersja el. [http://www.pi.gov.pl/parp/chapter\\_96055.asp?soid=F5E584949B2E48EDB0B4827D5B1EC1B6](http://www.pi.gov.pl/parp/chapter_96055.asp?soid=F5E584949B2E48EDB0B4827D5B1EC1B6), [dostęp: 06.05.2017]; S. Denczew, *Podstawy gospodarki komunalnej. Współczesne zagadnienia sektorów inżynieryjnych*, Białystok 2004, s. 19.

<sup>27</sup> M. Miemiec, *Prywatyzacja materialnych usług komunalnych w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 485.

<sup>28</sup> Wyliczenie za: *ibidem*.

<sup>29</sup> J. Blicharz, *Znaczenie zasady subsydiarności w kontekście przekazywania wykonania zadań administracji publicznej organizacjom pozarządowym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3017, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, t. LXXVI, s. 10, 12.

<sup>30</sup> Sfera zadań publicznych obejmuje zadania w zakresie: 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; udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości

ust. 2 u.d.p.p.w. stanowi jednak, że dookreślenie innych zadań, niewskazanych wprost w ustawie, może ponadto nastąpić w drodze rozporządzenia Rady Ministrów<sup>31</sup>.

Porównanie zakresu sfery zadań publicznych określonych w u.d.p.p.w. z katalogiem zadań własnych gminy<sup>32</sup> zawartym w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>33</sup>, wykazuje zbieżność w wielu obszarach. Są nimi w szczególności: pomoc

prawnej społeczeństwa; działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; działalności charytatywnej; podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; działalności na rzecz integracji cudzoziemców; ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej; działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym; działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej; działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania; działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży; kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; wspierania i upowszechniania kultury fizycznej; ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; turystyki i krajoznawstwa; porządku i bezpieczeństwa publicznego; obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji; udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; ratownictwa i ochrony ludności; pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; upowszechniania i ochrony praw konsumentów; działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społecznościami; promocji i organizacji wolontariatu; pomocy Polonii i Polakom za granicą; działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych; działalności na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych; promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą; działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka; przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym; rewitalizacji oraz działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1-32a.

<sup>31</sup> Jak dotąd, nie zostało ono jednak wydane.

<sup>32</sup> Artykuł 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że zadania własne obejmują w szczególności sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; 3a) działalności w zakresie telekomunikacji; 4) lokalnego transportu zbiorowego; 5) ochrony zdrowia; 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego; 8) edukacji publicznej; 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; 11) targowisk i hal targowych; 12) zieleni gminnej i zadrzewień; 13) cmentarzy gminnych; 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; 18) promocji gminy; 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.d.p.w. 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

<sup>33</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., dalej: u.s.g.



społeczna, wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej, ochrona zdrowia, edukacja publiczna, kultura i kultura fizyczna. Są to obszary zaliczane do zadań z zakresu funkcji administracji świadczącej, polegające głównie na świadczeniu usług.

Zakres współpracy w tych obszarach wyznaczają przepisy u.d.p.p.w. Odnoszą się do niej także, najczęściej poprzez odesłanie do wskazanej ustawy, przepisy ustaw szczególnych i aktów wykonawczych do tych ustaw. Są to m.in.: ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>34</sup>, ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>35</sup>, ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>36</sup>, ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>37</sup> oraz ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>38</sup>.

Obszar i zakres zaangażowania organizacji pozarządowych w sferę realizacji gminnych usług niematerialnych wiąże się ze specyfiką określonych wspólnot samorządowych i uzasadnionymi potrzebami jej członków. Analizując tę kwestię w płaszczyźnie wydatków gminnych dostrzega się istniejące zróżnicowanie gmin miejskich i wiejskich. Największy udział wydatków gmin w finansowaniu działalności organizacji pozarządowych w gminach miejskich dotyczy kolejno: pomocy społecznej, kultury fizycznej i sportu oraz ochrony zdrowia. Struktura tych wydatków jest inna w gminach wiejskich. Dominują w nich wydatki na kulturę fizyczną i sport. Przewyższają one ponad ośmiokrotnie drugi obszar finansowania, którym jest pomoc społeczna<sup>39</sup>.

Wysokość ponoszonych przez gminę nakładów może przyczynić się do ustalenia istnienia i zakresu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi. Nie jest to jednak wyłączne kryterium umożliwiające poczynienie przedmiotowych ustaleń. Współpraca następuje bowiem w różnych formach, także niezwiązanych bezpośrednio z ponoszeniem nakładów finansowych. Przykładowe formy tej współpracy określa art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w. Każda z nich może bezpośrednio lub pośrednio dotyczyć obszaru gminnych usług niematerialnych. Są to:

- zlecenie realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności;
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;

<sup>34</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm., dalej: u.p.s.

<sup>35</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 697.

<sup>36</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1638, dalej: u.d.l.

<sup>37</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm., dalej: u.s.o.

<sup>38</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 862., dalej: u.d.k.

<sup>39</sup> Dane zawarte w: J. Kluczyńska, M. Guć, I. Gosk et. al., *Prawne uwarunkowania współpracy samorządów i organizacji pozarządowych*, s. 5, wersja el., <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Biblioteka/2009.13.pdf>, [dostęp: 09.05.2017].

- konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z gminnymi radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia;
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, w których skład wchodzi także przedstawiciele organizacji pozarządowych;
- zawieranie umów o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie;
- zawieranie umów partnerskich<sup>40</sup> oraz porozumień albo umów o partnerstwie<sup>41</sup>.

Spośród wymienionych form największe znaczenie w procesie świadczenia gminnych usług niematerialnych ma zlecenie realizacji zadań publicznych. Może ono następować na dwa sposoby, tj. poprzez powierzenie wykonywania zadań publicznych, a także poprzez wspieranie ich wykonywania. Każdy z wymienionych sposobów łączy się z udzieleniem przez właściwy organ dotacji na finansowanie realizacji tych zadań (art. 5 ust. 4 u.d.p.p.w.). Gmina zleca zatem określonej organizacji pozarządowej wykonanie gminnej usługi niematerialnej lub wspiera jej wykonywanie. Organizacje pozarządowe, które współpracują z gminami, są wyłaniane na podstawie określonej prawem procedury. Może to być otwarty konkurs ofert (art. 13 u.d.p.p.w.) lub tzw. tryb małych zleceń (art. 19a u.d.p.p.w.). Wykonanie usługi następuje na podstawie umowy zawartej między organem gminy a organizacją pozarządową<sup>42</sup>.

Wskazuje się<sup>43</sup>, że ustawy szczególne<sup>44</sup> mogą określać inne formy zlecenia zadań i dodatkowe ograniczenia dotyczące dopuszczalności zlecenia wykonywania określonych rodzajów zadań. Ograniczenia te, co do zasady, nie dotyczą jednak świadczenia usług, lecz kwestii związanych z działaniami władczymi administracji, jak np. ustalanie uprawnień do świadczeń (art. 25 ust. 2 pkt 1 u.p.s.).

Odnosząc się do kwestii świadczenia gminnych usług niematerialnych przez organizacje pozarządowe, warto także zwrócić uwagę na dopuszczalność prowadzenia przez

<sup>40</sup> Są one określone w art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 383 ze zm.).

<sup>41</sup> Są one określone w art. 33 ust. 1 ustawy 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 2016 r. poz. 217 ze zm.).

<sup>42</sup> Szerzej nt. powierzania zadań w drodze umownej: J. Blicharz, *Prawna możliwość powierzania wykonywania zadań publicznych na drodze umownej organizacjom pozarządowym*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.) *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej: w 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2770, „Prawo” 2005, nr CCXCV, s. 63-71.

<sup>43</sup> M. Guć, I. Gosk, J. Kluczyńska, *Zlecenie realizacji zadań publicznych i udostępnianie mienia komunalnego*, wersja el., <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/zlecenie-realizacji-zadan-publicznych-i-udostepnianie-mienia-komunalnego>, [dostęp: 09.05.2017].

<sup>44</sup> W tym m.in.: ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.), u.p.s. i u.d.k.



nie działalności kulturalnej w formach organizacyjnych określonych w u.d.k.<sup>45</sup>. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.d.k., działalność kulturalną mogą prowadzić: osoby prawne, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Do grupy tej należą więc także organizacje pozarządowe. Te, które prowadzą taką działalność, mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na zadania objęte mecenatem państwa, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (art. 5 ust. 2 u.d.k.). Świadcząc bezpośrednio usługi niematerialne w tym obszarze, organizacje pozarządowe nie zawierają odrębnych umów z organami gminy, ale prowadzą instytucje kultury. Wykazują się w tym zakresie znaczną samodzielnością.

Organizacje pozarządowe mogą ponadto prowadzić instytucje kultury, których ustrój określają odrębne ustawy, tj.: ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach<sup>46</sup> i ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach<sup>47</sup>. W obszarze gminnych usług kulturalnych rola organizacji pozarządowych nie ogranicza się jednak wyłącznie do samodzielnego prowadzenia instytucji kultury. Obok ich tworzenia, organizacje te podejmują także współpracę z utworzonymi przez gminę instytucjami kultury. Formy tej współpracy nie są jednolite<sup>48</sup>.

Określony rodzaj stowarzyszeń, tj. stowarzyszenia zawodowe i twórcze właściwe ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję kultury wyposażono ponadto w kompetencje opiniodawcze w procedurze powołania i odwołania dyrektora instytucji kultury (art. 15 ust. 1 u.d.k.). Ich udział jest niezależny od tego, czy dyrektor jest członkiem tych stowarzyszeń<sup>49</sup>.

Ustawodawca, uwzględniając specyfikę funkcjonowania instytucji kultury i ich szeroką współpracę ze stowarzyszeniami i innymi organizacjami, stale wzmacnia pozycję stowarzyszeń<sup>50</sup>. Przyznając im kompetencję do wyrażania opinii w istotnej kwestii, którą jest obsada personalna organu gminnej instytucji kultury, umożliwia im ocenę celowości powołania i odwołania konkretnej osoby. Osoby, której zadaniem jest zarządzanie tą instytucją i reprezentowanie jej na zewnątrz (art. 17 u.d.k.). Wyznaczającej jednocześnie kierunki jej działania i wywierającej wpływ na jakość świadczonych przez nią

---

<sup>45</sup> Zgodnie z art. 2 u.d.k. formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury.

<sup>46</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 987 ze zm.

<sup>47</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. 642 ze zm.

<sup>48</sup> R. Gola, *Muzea a organizacje pozarządowe (wybrane aspekty prawne)*, „Muzealnictwo” 2015, Nr 56, s. 34-35.

<sup>49</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2015 r., sygn. I PK 283/14.

<sup>50</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. II OSK 1295/12.

usług. Decydującej ponadto o programie działania tej instytucji. To od dyrektora zależy bowiem zakres proponowanej oferty usług kulturalnych. Określa się ją, wraz z warunkami organizacyjno-finansowymi działalności instytucji kultury, w formie umowy. Odstąpienie od jej realizacji stanowi podstawę do odwołania dyrektora (art. 15 ust. 5 zd. 1 i ust. 6 pkt 4 u.d.k.).

Odnosząc się z kolei do innych jednostek, które mogą być prowadzone przez organizacje pozarządowe należy zwrócić uwagę na postanowienia art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.l. Stanowi on *expressis verbis*, że fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej, w zakresie w jakim wykonują działalność leczniczą, są podmiotami leczniczymi. Organizacje pozarządowe mogą zatem świadczyć także usługi zdrowotne. Mogą również prowadzić, po uzyskaniu zezwolenia właściwego wojewody, domy pomocy społecznej (art. 57 ust. 1 pkt 1 u.p.s.). Mogą ponadto zakładać i prowadzić szkoły i placówki określone w u.s.o. (art. 5 ust. 2 u.s.o.). W ramach tych jednostek świadczą także usługi niematerialne.

Biorąc pod uwagę zakres i różnorodność wskazanych wyżej form zaangażowania organizacji pozarządowych w świadczenie gminnych usług niematerialnych, ich rolę odgrywaną w tym obszarze można określić jako znaczną. Zaangażowanie organizacji pozarządowych w świadczenie gminnych usług niematerialnych przejawia się w różnorodnych działaniach. Dla systematyzacji można je podzielić na działania bezpośrednie i pośrednie.

Działania bezpośrednie to te, które polegają na bezpośrednim świadczeniu usług niematerialnych przez organizacje pozarządowe. Do tej grupy można zaliczyć m.in.: świadczenie usług w drodze zlecenia realizowania zadania publicznego lub wspierania jego wykonywania. Obejmuje ona także wszelkie działania podejmowane przez organizacje pozarządowe w ramach prowadzonych przez nie odrębnych jednostek organizacyjnych.

Działania pośrednie polegają natomiast na uczestniczeniu w procesie „projektowania” usług. Nie polegają na bezpośrednim ich świadczeniu. Mogą jednak wywierać wpływ na ich ostateczny kształt. Należą do nich m.in.: konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących usług niematerialnych, wzajemnie informowanie się o planowanych kierunkach działalności i dostosowywanie zakresu aktywności do istniejących potrzeb. Jest to także opiniowanie zasadności powołania na stanowisko dyrektora gminnej instytucji kultury i opiniowanie odwołania osoby z tego stanowiska. Osoby, która proponuje określoną ofertę usług kulturalnych.

## 6. Podsumowanie

Podsumowując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, że obserwujemy obecnie wzrost znaczenia współpracy sektora publicznego z pozostałymi sektorami w zakresie realizacji zadań publicznych. Podmioty tworzące drugi i trzeci sektor „stają się naturalnym partnerem dla podmiotów publicznych”<sup>51</sup>. Nasilenie współpracy następuje w szczególności w zakresie zadań zaliczanych do funkcji administracji świadczącej. Jej celem jest zaspokajanie podstawowych potrzeb bytowych ludności i dążenie do poprawy ich warunków życia. W ramach tej funkcji świadczone są usługi publiczne.

Usługa, ze względu na interdyscyplinarny charakter, jest pojmowana niejednolicie. W niniejszych rozważaniach przyjęto, że jest nią działalność niepolegająca „na przeniesieniu prawa do rozporządzania towarami jak właściciel”<sup>52</sup>. Usługi podlegają licznym podziałom. Jednym z nich jest podział na usługi materialne i niematerialne, uwzględniający kryterium związku usługi z substratem materialnym.

Wskazane ustalenia umożliwiły analizę udziału organizacji pozarządowych w obszarze świadczenia gminnych usług niematerialnych. Badanie podstaw normatywnych i obszarów, w których może zostać podjęta współpraca, doprowadziło do wniosku, że w zakresie zadań gminy największy udział organizacji pozarządowych istnieje w zakresie świadczenia usług. Dostrzeżono jednak różny stopień nasilenia tego zjawiska w zakresie świadczenia usług niematerialnych w gminach miejskich i wiejskich.

Zwrócono dodatkowo uwagę na niejednorodność form współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz istniejące ograniczenia w zakresie jej podejmowania. Przedmiotowe ograniczenia dotyczą jednak najczęściej sfery *imperium*. Świadczenie usług cechuje się natomiast rezygnacją ze stosowania form władczych na rzecz form niewładczych.

Dostrzeżono także niejednorodność udziału organizacji pozarządowych w świadczeniu gminnych usług niematerialnych. Ujęto je w dwie grupy działań, tj. działania bezpośrednie i pośrednie. Działania bezpośrednie polegają na świadczeniu usług przez te organizacje. Działania pośrednie polegają natomiast na uczestniczeniu organizacji pozarządowych w procesie „projektowania” tych usług, uregulowań prawnych właściwych w tym zakresie czy też udziale w procedurze obsadzania określonych organów jednostek świadczących usługi.

---

<sup>51</sup> M. Grewiński, *Znaczenie podmiotów „trzeciego systemu” w działalności pomocy społecznej*, [w:] M. Bąkiewicz, M. Grewiński (red.), *System lokalnej pomocy społecznej. Wybrane aspekty instytucjonalne i praktyczne*, Warszawa 2010, s. 152.

<sup>52</sup> P. Chmielnicki, *op. cit.*, s. 17.



## **Ochrona zdrowia ludzkiego w działaniach organizacji pozarządowych**

Katalog podmiotów realizujących zadania z dziedziny ochrony zdrowia jest zróżnicowany. Obejmuje on podmioty wchodzące w skład organów władzy publicznej oraz podmioty prywatne<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 68 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>, organy władzy publicznej zostały zobowiązane do zapewnienia obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>3</sup> oraz ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>4</sup>. Akty te precyzują ramy funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej, w tym zadania i kompetencje organów administracji publicznej oraz innych podmiotów realizujących zadania w sferze opieki zdrowotnej. Podmioty prywatne mogą uczestniczyć w realizacji zadań z dziedziny ochrony zdrowia dobrowolnie, w ramach wykonywania funkcji zleconych administracji publicznej albo w ramach działalności pożytku publicznego, która została ukonstytuowana w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>5</sup>. Katalog organów publicznych realizujących zadania z dziedziny ochrony zdrowia jest rozbudowany i obejmuje organy administracji rządowej oraz administracji samorządowej. Organem administracji rządowej, posiadającym najszersze kompetencje jest minister właściwy do spraw zdrowia (Minister Zdrowia). Kieruje on działem administracji rządowej – zdrowie i jako członek Rady Ministrów uczestniczy w realizacji bieżącej polityki zdrowotnej państwa. Jego działania koncentrują się na funkcjach strategicznych, koordynacyjnych i zarządczo-kontrolnych i mają istotne znaczenie dla

---

<sup>1</sup> A. Rabiega, *Ochrona życia i zdrowia ludzkiego w działaniach podmiotów administrujących w sferze opieki zdrowotnej*, Warszawa 2009, s. 54 i n.; podobnie: B. Madej, *Odpowiedzialność administracji publicznej w systemie ochrony zdrowia*, Kraków 2014, s. 52.

<sup>2</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej jako Konstytucja RP.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1793, dalej jako u.ś.o.z.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1683, dalej jako u.d.l.

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817, dalej jako u.d.p.p.w.

stworzenia skutecznego systemu ochrony zdrowia<sup>6</sup>. Ministrowi właściwemu do spraw zdrowia podlegają centralne organy administracji rządowej, w szczególności Główny Inspektor Farmaceutyczny oraz Główny Inspektor Sanitarny. Kierują oni wyspecjalizowanymi inspekcjami, tj. Państwową Inspekcją Farmaceutyczną oraz Państwową Inspekcją Sanitarną. Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna oraz Państwowa Inspekcja Sanitarna pełnią funkcje kontrolne i określane są mianem policji administracyjnej<sup>7</sup>. Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna, regulowana ustawą z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne<sup>8</sup>, działa w celu zabezpieczenia interesu społecznego w zakresie zdrowia i życia ludzi przy zastosowaniu produktów leczniczych i wyrobów medycznych, znajdujących się w hurtowniach farmaceutycznych, aptekach, aptekach przyszpitalnych oraz punktach aptecznych<sup>9</sup>. Czyni to w szczególności poprzez nadzór nad warunkami wytwarzania i importu produktów leczniczych i produktów leczniczych weterynaryjnych, warunkami wytwarzania, importu i dystrybucji substancji czynnej, jakością, obrotem i pośrednictwem w obrocie produktami leczniczymi, z wyłączeniem produktów leczniczych weterynaryjnych, a także nad obrotem wyrobami medycznymi, z wyłączeniem wyrobów medycznych stosowanych w medycynie weterynaryjnej. Państwowa Inspekcja Sanitarna działa w oparciu o ustawę z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>10</sup>, która określa jej cel i zadania. Celem działania inspekcji jest ochrona zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych oraz zapobieganie powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych, i w tym celu sprawuje nadzór nad warunkami: higieny środowiska, higieny pracy w zakładach pracy, higieny radiacyjnej, higieny procesów nauczania i wychowania, higieny wypoczynku i rekreacji oraz warunkami higieniczno-sanitarnymi, jakie powinien spełniać personel medyczny,

---

<sup>6</sup> Do zadań ministra właściwego do spraw zdrowia będzie należało m.in.: planowanie i kontraktowanie programów polityki zdrowotnej, opracowanie zasad wykonywania zadań przez służby i inspekcje, określenie kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne, ustalanie listy leków refundowanych oraz listy finansowanych świadczeń wysokospecjalistycznych, opracowywanie kryteriów medycznych oraz wytycznych decydujących o umieszczeniu na liście osób oczekujących na udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej, prowadzenie spraw dotyczących organizacji systemu zdrowotnego na poszczególnych poziomach udzielania świadczeń zdrowotnych, organizacja zadań z zakresu transplantologii i systemu krwiolecznictwa i krwiodawstwa, koordynowanie działań organizacyjnych, w zakresie zapewniania jakości w ochronie zdrowia, a także nadzorowanie pracy Narodowego Funduszu Zdrowia oraz świadczeniodawców i innych podmiotów w zakresie realizacji świadczeń opieki zdrowotnej. Patrz: C. Włodarczyk, *Instytucje opieki zdrowotnej. Funkcje zadane a funkcje realizowane*, [w:] S. Golinowska (red.), *Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego w kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności*, Warszawa 1999, s. 81; A. Rabeiga, *op. cit.*, s. 89.

<sup>7</sup> J. Boć, *Działania administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2013, s. 229.

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 2142, dalej jako Pr. far.

<sup>9</sup> T. Rek, *Administracja rządowa w sferze ochrony zdrowia*, [w:] M. Dercz (red.), *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Warszawa 2013, s. 117.

<sup>10</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1412, dalej jako u.p.i.s.

sprzęt, a także pomieszczenia, w których udzielane są świadczenia zdrowotne. Minister Zdrowia sprawuje również nadzór nad Prezesem Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Ministrowi Zdrowia funkcjonalnie podporządkowany został Rzecznik Praw Pacjenta, który na mocy ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>11</sup> został powołany w celu ochrony praw pacjenta. Terenowym organem administracji rządowej realizującym zadania z ochrony zdrowia jest wojewoda. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów realizuje politykę zdrowotną rządu w województwie. Kompetencje wojewody związane z funkcjonowaniem systemu ochrony zdrowia wydają się być uzasadnione, z powodu braku agend terenowych Ministra Zdrowia i podyktowane koniecznością wykonywania polityki rządu w województwie<sup>12</sup>. Zadania wojewody uregulowane zostały w art. 10 u.ś.o.z. oraz w u.d.l. Art. 10 u.ś.o.z. wskazuje na zadania z zakresu zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej i wymienia: ocenę zabezpieczenia opieki zdrowotnej na terenie województwa, ocenę realizacji zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i przekazywanie ministrowi właściwemu ds. zdrowia informacji o zrealizowanych oraz planowanych programach zdrowotnych. Zgodnie z art. 6 u.d.l. wojewoda, jako reprezentant Skarbu Państwa, może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie spółki kapitałowej i jednostki budżetowej, mocą art. 38 u.d.l. może nałożyć na podmiot leczniczy będący spółką kapitałową (w którym udziałowcem jest Skarb Państwa) albo samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej (SPZOZ) lub jednostką budżetową, dla których jest podmiotem tworzącym, obowiązek wykonania określonego zadania, oraz w myśl art. 75 u.d.l. posiada kompetencje w zakresie przekształcenia samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (SPZOZ), dla którego jest podmiotem tworzącym, w spółkę kapitałową. Wojewoda jest ponadto organem rejestrowym wobec podmiotów leczniczych chcących prowadzić działalność leczniczą, może przeprowadzać kontrolę podmiotów leczniczych, sprawuje nadzór nad lecnictwem uzdrowiskowym prowadzonym przez zakłady lecnictwa uzdrowiskowego działające na obszarze województwa oraz na gruncie ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>13</sup> realizuje zadania polegające na planowaniu, organizowaniu i koordynowaniu systemu ratownictwa medycznego. Podmiotami odgrywającymi kluczową rolę w systemie ochrony zdrowia, są również organy administracji samorządowej (jednostki samorządu terytorialnego oraz administracja samorządów zawodowych). Przekazanie części kompetencji administracji samorządowej jest m.in. wynikiem transformacji

---

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 186, dalej jako u.p.r.p.p.

<sup>12</sup> B. Madej, *op. cit.*, s. 65.

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1686, dalej jako u.p.r.m.



ustrojowej oraz reformy administracji publicznej, w wyniku której powstały trzy szczeble samorządu terytorialnego. Nie bez znaczenia dla decentralizacji ochrony zdrowia jest również realizacja konstytucyjnej zasady pomocniczości<sup>14</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego podejmują różnorodne zadania zmierzające do ochrony zdrowia ludzkiego, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i w interesie publicznym. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>15</sup> w sposób ogólny ujmuje obowiązki gminy w sferze opieki zdrowotnej, przyznając jednocześnie na jej rzecz domniemanie kompetencji. Zgodnie z art. 7 u.s.g. zadania z zakresu ochrony zdrowia stanowią zadania własne gminy. Innymi zadaniami własnymi pozostającymi w związku z realizacją zadań z zakresu ochrony zdrowia są zadania dotyczące ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, pomocy społecznej, kultury fizycznej i turystyki, cmentarzy gminnych oraz polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej. Gmina wykonuje również zadania zlecone. Kierując się konstytucyjną zasadą subsydiarności oraz zasadą decentralizacji, gmina wykonuje wszystkie zadania z zakresu ochrony zdrowia, niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Powiat odpowiedzialny jest za realizację zadań publicznych o charakterze ponadgminnym. Mocą art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>16</sup> powiat wykonuje zadania w zakresie promocji i ochrony zdrowia oraz inne zadania związane z ochroną zdrowia, dotyczące m.in. pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych, kultury fizycznej i turystyki, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, a także utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych. Podobnie zadania samorządu województwa, w sferze ochrony zdrowia zostały uregulowane w art. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>17</sup>. Wspomniany przepis, obok ochrony zdrowia, wskazuje również na zadania pokrewne, tj. zadania z zakresu pomocy społecznej, ochrony środowiska oraz kultury fizycznej i turystyki. Można zatem podsumować, że zadania jednostek samorządu terytorialnego, określone w ustawach ustrojowych, polegają na podejmowaniu działań na rzecz tworzenia prozdrowotnych warunków życia, zarządzaniu systemem ochrony zdrowia oraz finansowaniu określonych działań<sup>18</sup>. Normy zawarte w powyższych ustawach mają charakter ogólny, nie stanowią podstawy do podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego

<sup>14</sup> A. Rabięga, *op. cit.*, s. 111.

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446, dalej jako u.s.g.

<sup>16</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 814, dalej jako u.s.p.

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 486, dalej jako u.s.w.

<sup>18</sup> M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski*, „Samorząd Terytorialny” 1998, Nr 11, s. 3 i n.



konkretnych działań w sferze ochrony zdrowia. Konkretyzacja zadań oraz kompetencji następuje w ustawach prawa materialnego, które stanowią formalnoprawną podstawę aktywności jednostek, czego przykładem może być art. 6 u.ś.o.z., u.d.l. oraz szereg innych ustaw<sup>19</sup>. Na administrację samorządową składa się również samorząd zawodowy, w szczególności samorząd lekarzy oraz samorząd pielęgniarek i położnych. Ich rola polega na ustaleniu zasad dopuszczenia do zawodu oraz sprawowaniu nadzoru nad wykonywaniem zawodu. W strukturze podmiotów publicznych, podejmujących działania na rzecz ochrony zdrowia, polegające na bezpośrednim organizowaniu i dostarczaniu usług zdrowotnych, są samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ), które jako podmioty lecznicze, wykonują działalność leczniczą. Jej celem jest udzielanie świadczeń zdrowotnych, promocja zdrowia, a także realizacja zadań dydaktycznych i badawczych w połączeniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia, w tym wdrażaniem nowych technologii medycznych oraz metod leczenia. Działalność lecznicza może być również wykonywana przez podmioty prywatne, tj. przedsiębiorców, wykonujących działalność regulowaną w myśl ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>20</sup>. Ustrojodawca w art. 68 ust. 2 Konstytucji RP nie przesądza o strukturze własnościowej podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych, decyduje o tym ustawodawca zwykły<sup>21</sup>, dlatego też zgodnie z art. 4 u.d.l., działalność leczniczą mogą prowadzić zarówno podmioty publiczne, jak i podmioty prywatne. Literatura przedmiotu prezentuje pogląd, zgodnie z którym udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej wyłącznie przez podmioty publiczne nie stanowi wystarczającej gwarancji realizacji zasady równego dostępu do tych świadczeń. Jest to podyktowane wzrastającym zapotrzebowaniem

---

<sup>19</sup> Są to m.in.: ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2001 r. Nr 118, poz. 687 z późn. zm.), ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.), ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerwania ciąży (Dz. U. z 1993 r. Nr 17, poz. 78 z późn. zm.), Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375 z późn. zm.), ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 z późn. zm.), ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.), ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (Dz. U. z 2004 r. Nr 125, poz. 1317 z późn. zm.), ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz. U. z 1997 r. Nr 106, poz. 681 z późn. zm.), ustawa z dnia 27 sierpnia 2011 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.); M. Dercz, *Jednostki samorządu terytorialnego w ochronie zdrowia - zadania wynikające z przepisów ustrojowych i wybranych przepisów materialnego prawa administracyjnego*, [w:] M. Dercz (red.), *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Warszawa 2013, s. 136.

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1829, dalej jako u.s.d.g.

<sup>21</sup> Art. 68 ust. 2 Konstytucji RP nie rozstrzyga, w jakiej formie organizacyjnej władze publiczne zapewniają udzielanie świadczeń zdrowotnych finansowych ze środków publicznych. Tym samym ustawodawca nie musi tworzyć tzw. publicznej ochrony zdrowia. Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r. K 14/03, OTK-A z 2004 r. Nr 1, poz. 1.

na usługi medyczne<sup>22</sup>. Podstawą udzielania świadczeń finansowanych ze środków publicznych jest umowa o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej zawarta pomiędzy podmiotem leczniczym (publicznym bądź prywatnym) a Narodowym Funduszem Zdrowia (NFZ), odpowiedzialnym za sfinansowanie udzielanych świadczeń<sup>23</sup>. W wyniku zrównania przez ustawodawcę statutu podmiotów publicznych i prywatnych w doktrynie pojawiły się oceny, często negatywne, przekazania wykonywania zadań ze sfery ochrony zdrowia podmiotom prywatnym. Wskazuje się m.in. na: naruszenie konstytucyjnej gwarancji publicznego charakteru systemu opieki zdrowotnej czy trudności w zabezpieczeniu interesu publicznego związanego z ochroną zdrowia. Podkreśla się również, że udzielanie świadczeń przez podmioty prywatne może zagrozić ciągłości i dostępności świadczeń<sup>24</sup>. Natomiast zwolennicy tej konstrukcji stoją na stanowisku, że przekazanie zadań podmiotom prywatnym nie zwalnia władz publicznych z obowiązku zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, a może się ono przyczynić do zwiększenia jakości udzielanych świadczeń. Wskazuje się również na przenoszenie zasad rządzących sektorem prywatnym do sektora publicznego, co ma poprawić efektywność. Nie bez znaczenia dla jakości i ilości udzielanych świadczeń pozostaje zróżnicowanie źródeł finansowania. Podmioty prywatne szybciej reagują na zmiany zachodzące w otoczeniu, również i te związane z zatrudnianiem. W podmiotach tych, częściej niż w placówkach publicznych, podejmowane są działania motywujące pracowników do pracy, a także, co ważne z punktu widzenia realizacji prawa pacjenta do dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, konkurencja między podmiotami prywatnymi ogranicza działania monopolistyczne<sup>25</sup>. Należy również podkreślić, że w ciągu ostatnich kilku lat zwiększył się udział prywatnych podmiotów leczniczych udzielających zarówno świadczeń ambulatoryjnych, jak i świadczeń szpitalnych<sup>26</sup>. Zadania ze sfery ochrony i promocji zdrowia są również realizowane przez podmioty działające w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Działalnością pożytku publicznego, zgodnie z art. 3 u.d.p.p.w., jest działalność społecznie użyteczna

<sup>22</sup> A. Dyląg, *Przekształcenie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jako forma prywatyzacji zadań publicznych*, Toruń 2014, s. 80.

<sup>23</sup> Umowa o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej została unormowana w art. 132 u.ś.o.z. ma charakter umowy wzajemnej, odpłatnej, dwustronnie zobowiązującej, w której zawarto zastrzeżenie świadczenia na rzecz osoby trzeciej. A. Pietraszewska-Macheta, *Kontraktowanie świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Przepisy, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2014, s. 267.

<sup>24</sup> A. Dyląg, *op. cit.*, s. 136, A. Błaś, *Zetknięcie władzy administracyjnej ze sferą osobistą: człowiek - nowe problemy* [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 47.

<sup>25</sup> I. Rydlewska-Liszkowska, *Prywatyzacja publicznych zakładów opieki zdrowotnej - kierunki działań w systemie ochrony zdrowia* [w:] K. Ryć, A. Sobczak (red.), *Publiczna czy niepubliczna opieka zdrowotna? Koncepcje, regulacje, zarządzanie*, Warszawa 2010, s. 50.

<sup>26</sup> M. Kautsch, *Potencjał publicznych i niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej w Polsce – wybrane elementy*, [w:] K. Ryć, A. Sobczak, *op. cit.*, s. 121 i n.

prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie, w art. 4. Katalog ten obejmuje wszystkie ważne dziedziny życia społecznego<sup>27</sup>. Organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>28</sup> i niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia<sup>29</sup>. Działalność pożytku publicznego może być również prowadzona przez osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeśli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego. Może być również realizowana przez stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Organizacje pozarządowe realizują zadania ze sfery ochrony i promocji zdrowia, a także podejmują działania pokrewne polegające na pomocy społecznej, wspieraniu osób niepełnosprawnych oraz upowszechnianiu kultury i sportu, we współpracy z organami administracji publicznej. Współpraca może polegać na: zleceniu zadań organizacjom pozarządowym, wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności i współdziałaniu w celu zharmonizowania działania, konsultowaniu projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji oraz tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonym z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli organów administracji publicznej. Współpraca powinna odbywać się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Zlecenie zadań organizacjom pozarządowym może przybierać formę powierzenia wykonania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji lub wspierania zadań, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie zadań. Zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych zostały skonkretyzowane w rozdziale II u.d.p.p.w. Działalność pożytku publicznego może być również finansowana ze środków prywatnych<sup>30</sup>. Organizacje pozarządowe realizują zadania ze sfery ochrony i promocji zdrowia. Tak ogólne sformułowanie zadania publicznego pozwala uznać, że przedmiotem ich działalności

<sup>27</sup> A. Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005, s. 19.

<sup>28</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870.

<sup>29</sup> Powyższej regulacji nie stosuje się do partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych oraz fundacji, gdzie jedynym fundatorem jest Skarb Państwa lub partia polityczna. Nie stosuje się jej również do klubów sportowych działających w oparciu o odrębne przepisy oraz do zlecenia realizacji zadań w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą, finansowanych ze środków budżetu państwa w części, w której dysponentem jest Szef Kancelarii Senatu.

<sup>30</sup> R. Golat, *Działalność pożytku publicznego i wolontariatu*, Warszawa 2005, s. 68 i n.

mogą być różne aktywności zmierzające do ochrony zdrowia, w szczególności działania profilaktyczne, opieka medyczna, opieka paliatywna oraz rehabilitacja<sup>31</sup>. Przykładem jest tworzenie zakładów opiekuńczo-leczniczych (ZOL). Katalog podmiotów realizujących zadania z dziedziny ochrony zdrowia jest zróżnicowany. Obejmuje zarówno organy władzy publicznej, jak i podmioty prywatne. Organy władzy publicznej zostały zobowiązane przez ustawodawcę do stworzenia systemu opieki zdrowotnej, w którym obywatele niezależnie od ich sytuacji życiowej i materialnej będą mieli zapewniony równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej. Podmiotami udzielającymi świadczeń zdrowotnych są zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne. Wśród podmiotów niepublicznych, realizujących zadania z ochrony zdrowia, coraz większą rolę odgrywają organizacje pozarządowe. Silne tendencje do przekazywania zadań publicznych podmiotom prywatnym i organizacjom pozarządowym są konsekwencją realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości. Również decentralizacja zadań publicznych kształtuje współpracę podmiotów publicznych z organizacjami pozarządowymi. Gmina jako jednostka znajdująca się najbliżej potrzeb mieszkańców może reagować na zmieniające się potrzeby i oczekiwania społeczne. Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi umożliwia ponadto partycypację lokalnej społeczności w realizowaniu zadań publicznych, zaspakajających jej potrzeby. Zróżnicowany katalog podmiotów organizujących i realizujących opiekę zdrowotną pozwala na współpracę i wzajemne uzupełnianie się w tak ważnej dziedzinie jak ochrona zdrowia. Podmioty prywatne oraz organizacje pozarządowe stanowią niewątpliwie duże wsparcie dla podmiotów publicznych, zwłaszcza że chodzi o realizację zadań w sferze o szczególnym znaczeniu.

---

<sup>31</sup> A. Rabiega *op. cit.*, s. 267.

**Mgr Bartosz Gołębiowski**

Uniwersytet Wrocławski

**Lek. Paweł Bigos**

## **Rola trzeciego sektora w funkcjonowaniu placówek ochrony zdrowia na przykładzie stowarzyszenia „Pomocy chorym” przy oddziale chirurgii ogólnej i onkologicznej Wojewódzkiego Centrum Szpitalnego Kotliny Jeleniogórskiej w Jeleniej Górze**

Podczas podjęcia próby omówienia wybranego zagadnienia badawczego autorowi tekstu towarzyszy „jakaś” idea, myśl. Nie mam tutaj na myśli z góry założonej tezy, której udowodnieniu ma służyć tworzona praca, lecz powód, dla którego lub też „przez który” dana praca powstaje. Niekiedy asumptem do podjęcia pracy badawczej są aktualne wydarzenia polityczne czy propozycje, np. kontrowersyjne zmiany w prawie. W przypadku niniejszej pracy powód jego podjęcia miał bardziej „codzienny” charakter. Otóż pierwsze cztery miesiące każdego roku to okres składania zeznań rocznych z tytułu m.in. podatku od osób fizycznych<sup>1</sup>. Czynności tej wykonywanej rokrocznie chociażby przez osoby pozostające w stosunku pracy towarzyszy możliwość przekazania jednego procenta podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego. Możliwość taką przewiduje ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>2</sup>. Zgodnie z art. 27 ust. 1 u.d.p.p.w. podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może, na zasadach i w trybie określonym w przepisach odrębnych, przekazać 1% podatku obliczonego według określonych przepisów na rzecz wybranej przez siebie organizacji pożytku publicznego. I to właśnie możliwość przekazania jednego procenta podatku na rzecz m.in. stowarzyszeń była asumptem napisania niniejszej pracy.

---

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych podatnicy są zobowiązani składać urzędом skarbowym zeznanie, według ustalonego wzoru, o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym, w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku podatkowym. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 2032, 2048; z 2017 r. poz. 60, 528), dalej u.p.d.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, 1948; z 2017 r. poz. 60), dalej u.d.p.p.w.

Aby przejść do rozważań nt. roli, jaką odgrywają stowarzyszenia w społeczeństwie, należy przedstawić definicję podmiotów, na rzecz których można przekazywać jeden procent podatku, tj. organizacji pożytku publicznego. Zgodnie z definicją legalną zawartą w 20 ust. 1 u.d.p.p.w. organizacją pożytku publicznego może być organizacja pozarządowa<sup>3</sup> oraz podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4<sup>4</sup>, z zastrzeżeniem art. 21, która spełnia łącznie następujące wymagania: 1) prowadzi działalność pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności, lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa; 2) może prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie jako dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego; 3) nadwyżkę przychodów nad kosztami przeznaczają na działalność, o której mowa w pkt 1<sup>5</sup>. Oznacza to, iż

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w. organizacjami pozarządowymi są: 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 organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.

<sup>4</sup> Status organizacji pożytku publicznego może uzyskać także zgodnie z art. 20 ust. 1 *ab initio* u.d.p.p.w. w związku z art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4 u.d.p.p.w.: osoba prawna i jednostka organizacyjna działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, a także spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2016 r. poz. 176, 1170 i 1171), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

<sup>5</sup> A także warunkiem uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego jest zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 4-6 u.d.p.p.w. łącznie spełnienie dalszych wymagań, tj. posiadanie statutowego kolegiального organu kontroli lub nadzoru, odrębny od organu zarządzającego i niepodlegający mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru, przy czym członkowie organu kontroli lub nadzoru: a) nie mogą być członkami organu zarządzającego ani pozostawać z nimi w związku małżeńskim, we wspólnym pożyciu, w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa lub podległości służbowej, b) nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, c) mogą otrzymywać z tytułu pełnienia funkcji w takim organie zwrot uzasadnionych kosztów lub wynagrodzenie w wysokości nie wyższej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni; 5) członkowie organu zarządzającego nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe; 6) statut lub inne akty wewnętrzne organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4 zabraniają: a) udzielania pożyczek lub zabezpieczania zobowiązań majątkiem organizacji w stosunku do jej członków, członków organów lub pracowników oraz osób, z którymi członkowie, członkowie organów oraz pracownicy organizacji pozostają w związku małżeńskim, we wspólnym pożyciu albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia albo są związani z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli, zwanych dalej „osobami bliskimi”, b) przekazywania ich majątku na rzecz ich członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, w szczególności, jeżeli przekazanie to następuje bezpłatnie lub na preferencyjnych warunkach, c) wykorzystywania majątku na rzecz członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, chyba że to wykorzystanie bezpośrednio wynika z celu



pojęciem węższym jest termin organizacji pożytku publicznego, który jest elementem pojęcia organizacji pozarządowych.

Wprowadzenie ustawowej definicji organizacji pożytku publicznego ma zarówno uzasadnienie, jak i zalety. Jednak ustawowe zdefiniowanie pojęcia niejako zawęża pole percepcji omawianego zagadnienia. Z tego względu warto dla zobrazowania i zrozumienia wielkiej wagi, jaką odgrywa trzeci sektor, w tym stowarzyszenia, w funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego, warto zaprezentować kilka doktrynalnych definicji organizacji pożytku publicznego.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, aktualnie coraz częściej termin organizacji pozarządowych, których jednym z podmiotów jest stowarzyszenie, stosuje się wymiennie z terminem organizacji społecznych czy też organizacji non profit lub organizacji trzeciego sektora<sup>6</sup>. Jak wskazywali Z. Rybicki i S. Piątek, stowarzyszenia są podstawową formą zrzeszania się obywateli<sup>7</sup>. Powodem, dla którego stowarzyszenia stanowią najliczniejszą pod względem ilościowym formę organizacji społecznych, jest jej różnorodny charakter<sup>8</sup>. Immanentną cechą stowarzyszenia jest dobrowolność przynależności, trwałość i niezarobkowy charakter<sup>9</sup>. Aktualnie doktryna przedmiotu podaje także samorządność jako cechę organizacji typu stowarzyszenie<sup>10</sup>. O istotnej roli, jaką odgrywają m.in. stowarzyszenia w życiu społecznym, roli w jego kształtowaniu czy też funkcjonowaniu państwa, świadczy fakt, na co wskazywali chociażby T. Rabska i J. Łętowski, iż władczym podmiotem stosunku może być nie tylko organ administracji, ale także jednostka społeczna poprzez instytucję zleconych funkcji administracyjnych<sup>11</sup>. Jak podkreśla J. Blicharz, po dokonanej szczegółowej, wielowymiarowej analizie cech przypisanym stowarzyszeniom, zarówno w wymiarze prawnym, jak i socjologicznym czy społecznym, stowarzyszenie jest „samorządne, niekomercyjne, powołane w drodze dobrowolnych decyzji członków, samodzielnie stanowiące o swoich celach i strukturze organizacyjnej oraz prowadzące działalność, która służy dobru ogólnospołecznemu”<sup>12</sup>.

Zanim omówiona zostanie *in concreto* działalność wybranego stowarzyszenia, warto dla zobrazowania wzrostu roli, jaką odgrywa trzeci sektor w funkcjonowaniu

---

statutowego, d) zakupu towarów lub usług od podmiotów, w których uczestniczą członkowie organizacji, członkowie jej organów lub pracownicy oraz ich osób bliskich, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich lub po cenach wyższych niż rynkowe.

<sup>6</sup> R. Michalska-Badziak, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 291.

<sup>7</sup> Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s. 426.

<sup>8</sup> J. Blicharz, *Pozycja prawna stowarzyszeń. Studium prawnoadministracyjne*. Wrocław 1996, s. 9.

<sup>9</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 203.

<sup>10</sup> R. Michalska-Badziak, *op. cit.*, s. 292.

<sup>11</sup> T. Rabska, J. Łętowski, *System prawa administracyjnego, Tom III*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 20.

<sup>12</sup> J. Blicharz, *op. cit.*, s. 13.

społeczeństwa, przedstawić *in genere* dane nt. kwot przekazywanych organizacjom pożytku publicznego w ramach instytucji prawnej przewidzianej w art. 27 ust. 1 u.d.p.w., tj. 1% podatku. W pierwszym roku możliwości przekazania 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego osiemdziesiąt tysięcy podatników przekazało tym organizacjom ponad dziesięć milionów złotych<sup>13</sup>. Dwanaście lat później, w 2016 roku, przeszło trzynaście milionów podatników przekazało organizacjom pożytku publicznego ponad sześćset siedemnaście milionów złotych<sup>14</sup>. Niewątpliwie ponad sześćdziesięciokrotny wzrost kwot przekazywanych trzeciemu sektorowi jest wyznacznikiem wzrostu znaczenia możliwości wspierania tego sektora.

Istotna rola, jaką odgrywają w życiu społecznym fundacje, stowarzyszenia, bractwa czy inne inicjatywy społeczne, nie jest zjawiskiem nowym, powstałym po 2004 r., tj. po wprowadzeniu możliwości odpisu 1% należnego podatku dochodowego na rzecz organizacji pożytku publicznego. Inicjatywy te oraz ich wpływ na funkcjonowanie społeczeństwa posiadają wielowiekową tradycję. I tak dla przykładu warto wspomnieć o Śląsku, gdzie już na początku XVIII w. zaczęły powstawać obok tradycyjnie istniejącej instytucji Kościoła i aparatu państwowego „nowe siły społeczne”<sup>15</sup>. Wydaje się, iż opinia wypowiedziana przez O. Dann’a, iż „tworzenie stowarzyszeń stanowiło centralny element modernizacji społeczeństwa”, nadal pozostaje aktualna<sup>16</sup>. Tworzenie i funkcjonowanie m.in. stowarzyszeń stanowi nadal niezmiennie centralny element społeczeństwa.

Zatem chcąc dokonać oceny wpływu działalności organizacji pozarządowych na funkcjonowanie społeczeństwa, autorzy niniejszej pracy przejdą do analizy działalności konkretnie wybranego podmiotu w ramach „małej ojczyzny”, w której funkcjonują.

Stowarzyszenie Pomocy Chorym Przy Oddziale Chirurgii Ogólnej I Onkologicznej Wojewódzkiego Centrum Szpitalnego Kotliny Jeleniogórskiej w Jeleniej Górze (dalej Stowarzyszenie) rozpoczęło działalność 10.02.1992 r., zostało wpisane do rejestru stowarzyszeń w 2002 r., w roku 2004 uzyskało status organizacji pożytku publicznego<sup>17</sup>. Zgodnie z § 1 Statutu – Tekst jednolity „Stowarzyszenie Pomocy Chorym przy Oddziale Chirurgii Ogólnej i Onkologicznej Wojewódzkiego Centrum Szpitalnego Kotliny Jeleniogórskiej” w Jeleniej Górze wraz ze zmianami z dnia 22 sierpnia 2011 r. (dalej Statut)<sup>18</sup> Stowarzyszenie ma charakter stowarzyszenia zwykłego i z tego tytułu posiada

<sup>13</sup> Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2015 r.*, Warszawa 2016, s. 6.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>15</sup> G. Schiller, *Stowarzyszenia i związki na Śląsku od XVIII do XX wieku*, [w:] *Stowarzyszenia, związki, bractwa, inicjatywy społeczne i ich znaczenie dla Śląska. Wczoraj – dziś – jutro*, Gliwice-Opole 2011, s. 24.

<sup>16</sup> O. Dann, zob. G. Schiller, *op. cit.*, s. 25.

<sup>17</sup> Krajowy Rejestr Sądowy, <http://www.krs-online.com.pl/stowarzyszenie-pomocy-chorym-przy-krs-71591.html> [dostęp: 08-05-2017].

<sup>18</sup> Statut – Tekst jednolity „Stowarzyszenie Pomocy Chorym przy Oddziale Chirurgii Ogólnej i Onkologicznej Wojewódzkiego Centrum Szpitalnego Kotliny Jeleniogórskiej” w Jeleniej Górze wraz ze



osobowość prawną. Lokalny charakter Stowarzyszenia oprócz nazwy wskazującej obszar działania został także potwierdzony postanowieniami Statutu. Zgodnie z treścią § 3 Statutu Stowarzyszenie działa na terenie właściwym według rejonizacji placówki ochrony zdrowia – Wojewódzkie Centrum Szpitalne Kotliny Jeleniogórskiej (regulowane odrębnymi postanowieniami niezależnie od Stowarzyszenia). Zgodnie z § 3 Statutu *in fine* siedziba władz naczelnych Stowarzyszenia znajduje się na terenie miasta Jelenia Góra, a dokładnie w Wojewódzkim Centrum Szpitalnym Kotliny Jeleniogórskiej.

Dokonując analizy funkcjonowania Stowarzyszenia, można skupić pracę badawczą z jednej strony na jej prawnonormatywnym ujęciu (jego instytucjonalności) albo na idei/efektach podejmowanych działań, czyli funkcjonalnym ujęciu. Nieocenioną z badawczego punktu niniejszego opracowania jest praca J. Blicharz *Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*<sup>19</sup>. W przywołanej pracy zostało wprowadzone rozróżnienie pomiędzy „przesłaniem” społeczeństwa obywatelskiego a „instytucją” społeczeństwa obywatelskiego<sup>20</sup>. Jedną z form aktywności społeczeństwa obywatelskiego jest działalność np. w stowarzyszeniach. Dlatego też przedstawiony podział na „przesłanie” i „instytucję” społeczeństwa obywatelskiego jest użyteczny z perspektywy omawiania działalności Stowarzyszenia. Jak wskazuje J. Blicharz, istotą przesłania społeczeństwa obywatelskiego jest założenie, iż obywatele w ramach istniejącego porządku „zrzeszają się w celu realizacji różnych zadań na rzecz zarówno jednostkowego, jak i wspólnego dobra”<sup>21</sup>. Natomiast ujęcie „instytucji” społeczeństwa obywatelskiego skupia się nad formami samoorganizacji społecznej, które powstały celem realizacji określonych idei. Warunkiem koniecznym w instytucjonalnym ujęciu społeczeństwa obywatelskiego jest współdziałania trzeciego sektora z organami państwa i światem gospodarki<sup>22</sup>.

Istotna rola, jaką odgrywają instytucjonalne uwarunkowania społeczeństwa obywatelskiego, nie budzi wątpliwości. Niemniej z uwagi na wielość płaszczyzn, na których autorzy podejmują prace badawcze, uwaga zostanie poświęcona „przesłaniom” kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, w tym stowarzyszeń oraz wpływu na jego działalność przychodów z tytułu 1% należnego podatku dochodowego. Jak wskazuje treść § 5 ust. 1 Statutu, celem, dla którego powołano Stowarzyszenie, jest działalność w sferze zadań publicznych na rzecz ogółu społeczności, ze szczególnym uwzględnieniem

---

zmianami z dnia 22 sierpnia 2011 r., <http://www.stowarzyszenie.jgnet.pl/index.php/wladze-i-statut> [dostęp: 08-05-2017].

<sup>19</sup> J. Blicharz, *Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*, [w:] J. Blicharz, J. Boć, *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 107.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 107.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 107.

pacjentów „Oddziału Chirurgii Ogólnej i Onkologicznej Wojewódzkiego Centrum Szpitalnego Kotliny Jeleniogórskiej<sup>23</sup>. Zdrowie jest kategorią wysoko zhierarchizowaną pośród uznawanych przez społeczeństwo wartości i z tego względu stanowi przedmiot zainteresowania zarówno państwa, jak i organizacji trzeciego sektora<sup>24</sup>. W społeczeństwie panuje powszechne przekonanie o istotności i doniosłości zagadnienia zdrowia zarówno dla całego społeczeństwa, jak i poszczególnych jednostek. Poprawa jakości zdrowia pacjentów stanowi wartość pożądaną przez podmioty administrujące z uwagi na pozytywne efekty w społeczeństwie. Z tego względu należy przychylnie ocenić zarówno powstanie, jak i działalność Stowarzyszenia. Realizacja celów Stowarzyszenia w sferze zadań publicznych, w tym w szczególności uwzględniających dobro pacjentów Oddziału Chirurgii Ogólnej i Onkologicznej Wojewódzkiego Centrum Szpitalnego Kotliny Jeleniogórskiej, przy którym działa Stowarzyszenie, odbywa się zgodnie z § 6 Statutu poprzez: a) zrzeszenie osób zainteresowanych działalnością społeczną na rzecz ludzi chorych, b) szkolenie kadr i udostępnianie najnowszych zdobyczy w zakresie leczenia, c) prowadzenie działalności informacyjnej i popularyzatorskiej, d) pozyskiwanie środków finansowych i darów rzeczowych od osób prawnych i fizycznych na realizację celów statutowych Stowarzyszenia. Ponadto warto wskazać na wyrażony wprost zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez Stowarzyszenie w § 6 lit. e Statutu.

Dokonując analizy wpływu możliwości przekazania 1% należnego podatku dochodowego na bieżącą działalność Stowarzyszenia, warto odnieść się do publikowanych przez Stowarzyszenie sprawozdań finansowych. Zgodnie ze sprawozdaniem finansowym za 2010 r. Stowarzyszenie uzyskało z tytułu wpłat 1% podatku 200 208,00 zł na ogólną kwotę przychodu 302 560,89 zł, co stanowi 66,17% przychodów. Natomiast w 2011 r. na ogół przychodów w wysokości 251 262,95 zł 155 909,75 zł pochodziło z wpłat 1% od podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego przekazywane przez urzędy skarbowe, tj. 62,05%. W 2012 r. stosunek przychodu z tytułu wpłat 1% od podatku na rzecz

---

<sup>23</sup> Ponadto pozytywnie należy ocenić wyrażenie przez Stowarzyszenie *expressis verbis* zakazów w części dotyczącej: a) udzielania pożyczek lub zabezpieczania zobowiązań majątkiem Stowarzyszenia w stosunku do jej członków, członków organów lub pracowników oraz osób, z którymi pracownicy pozostają w związku małżeńskim albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do 2-go stopnia albo są związani z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli, zwanych dalej „osobami bliskimi”, b) przekazywania majątku stowarzyszenia na rzecz jej członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, w szczególności jeżeli przekazanie to następuje bezpłatnie lub na preferencyjnych warunkach, c) wykorzystywania majątku na rzecz członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, chyba że to wykorzystywanie bezpośrednio wynika ze statutowego celu Stowarzyszenia, d) zakup na szczególnych zasadach towarów lub usług od podmiotów, w których uczestniczą członkowie Stowarzyszenia, członkowie jej organów lub pracownicy oraz ich osób bliskich w § 5 ust. 2 Statutu.

<sup>24</sup> A. Pietraszewska-Macheta, [w:] K. Baka, G. Machulak, A. Pietraszewska-Macheta, A. Sidorko, *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 130.

organizacji pożytku publicznego Stowarzyszenie wyniósł 60,85%<sup>25</sup>, w 2013 r. – 44,96%<sup>26</sup>, w 2014 r. – 36,47%<sup>27</sup>, a w 2015 r. – 53,98%<sup>28</sup>. Analiza przywołanych sprawozdań finansowych pozwala stwierdzić, iż wpłaty z tytułu 1% należnego podatku dochodowego przekazywane przez podatników za pośrednictwem urzędów skarbowych stanowią (w zależności od roku) najważniejsze lub drugie co do ważności (zaraz za darowiznami i dobrowolnymi datkami od osób fizycznych i prawnych) źródło przychodów Stowarzyszenia ergo ich wpływ na działalność statutową Stowarzyszenia jest bezsprzecznie istotny.

Jak wskazuje Stowarzyszenie, w ciągu ostatnich paru lat dzięki przychodom m.in. z tytułu 1% podatku oraz darowiznom zakupiono takie urządzenia jak: mammograf z przystawką umożliwiającą biopsję zmian piersi i specjalistycznym fotelem za kwotę 450 000 zł; zestawy endoskopowe służące diagnostyce i terapii dróg żółciowych oraz dolnego i górnego odcinka przewodu pokarmowego za kwotę 540 000 zł; kamera gamma – urządzenie umożliwiające identyfikację węzłów wartowniczych, co pozwala na nowoczesne leczenie raka piersi za kwotę 88 000 zł, a także ambulans sanitarny dla potrzeb pacjentów Szpitala za kwotę 104 000 zł, co daje łączną kwotę sprzętu o wartości prawie miliona dwustu tysięcy złotych (szczegółowe rozliczenie wydatków znajduje się w przytoczonych sprawozdaniach finansowych Stowarzyszenia)<sup>29</sup>. Zakupiony sprzęt zgodnie ze Statutowym wskazaniem celów, kierunków i rejonu działania Stowarzyszenia został przekazany na potrzeby pacjentów korzystających z usług Wojewódzkiego Centrum Szpitalnego Kotliny Jeleniogórskiej, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb i prowadzonego leczenia pacjentów Oddziału Chirurgii Ogólnej i Onkologicznej Wojewódzkiego Centrum Szpitalnego Kotliny Jeleniogórskiej w Jeleniej Górze.

Podjęcie wysiłku przez władze i członków Stowarzyszenia Pomocy Chorym Przy Oddziale Chirurgii Ogólnej I Onkologicznej Wojewódzkiego Centrum Szpitalnego Kotliny Jeleniogórskiej w Jeleniej Górze na rzecz poprawy jakości leczenia pacjentów poprzez m.in. zakup nowoczesnego sprzętu czy szkolenie personelu medycznego jest istotnym wsparciem bieżącej pracy zarówno Oddziału, jak i Szpitala, co należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, w szczególności w kontekście niedoszacowania procedur

<sup>25</sup> Sprawozdanie finansowe Stowarzyszenia Pomocy Chorym Przy Oddziale Chirurgii Ogólnej I Onkologicznej Wojewódzkiego Centrum Szpitalnego Kotliny Jeleniogórskiej w Jeleniej Górze za 2012 r. [http://www.stowarzyszenie.jgnet.pl/sprawozdania/sprawozdanie\\_2012.pdf](http://www.stowarzyszenie.jgnet.pl/sprawozdania/sprawozdanie_2012.pdf) [dostęp: 09.05.2017].

<sup>26</sup> Sprawozdanie finansowe Stowarzyszenia Pomocy Chorym Przy Oddziale Chirurgii Ogólnej I Onkologicznej Wojewódzkiego Centrum Szpitalnego Kotliny Jeleniogórskiej w Jeleniej Górze za 2013 r. [http://www.stowarzyszenie.jgnet.pl/sprawozdania/sprawozdanie\\_2013.pdf](http://www.stowarzyszenie.jgnet.pl/sprawozdania/sprawozdanie_2013.pdf) [dostęp: 09.05.2017].

<sup>27</sup> Sprawozdanie finansowe Stowarzyszenia Pomocy Chorym Przy Oddziale Chirurgii Ogólnej I Onkologicznej Wojewódzkiego Centrum Szpitalnego Kotliny Jeleniogórskiej w Jeleniej Górze za 2014 r. [http://www.stowarzyszenie.jgnet.pl/sprawozdania/sprawozdanie\\_2014.pdf](http://www.stowarzyszenie.jgnet.pl/sprawozdania/sprawozdanie_2014.pdf) [dostęp: 09.05.2017].

<sup>28</sup> Sprawozdanie finansowe Stowarzyszenia Pomocy Chorym Przy Oddziale Chirurgii Ogólnej I Onkologicznej Wojewódzkiego Centrum Szpitalnego Kotliny Jeleniogórskiej w Jeleniej Górze za 2015 r. [http://www.stowarzyszenie.jgnet.pl/sprawozdania/sprawozdanie\\_2015.pdf](http://www.stowarzyszenie.jgnet.pl/sprawozdania/sprawozdanie_2015.pdf) [dostęp: 09.05.2017].

<sup>29</sup> Informacja ogólna Stowarzyszenia, <http://www.stowarzyszenie.jgnet.pl/index.php> [dostęp: 09.05.2017].

chirurgicznych w kontraktach Narodowego Funduszu Zdrowia i wynikających z tego problemów finansowych<sup>30</sup>. Należy także pozytywnie ocenić fakt instytucjonalnego wsparcia trzeciego sektora przez państwo poprzez m.in. instytucję przekazywania 1% należnego podatku organizacjom pożytku publicznego. Pozostaje mieć nadzieję, że zarówno inicjatywy ogólnopolskie, jak i te lokalne na przykładzie omawianego Stowarzyszenia, pomimo trudności natury organizacyjnej i finansowej będą nadal prowadzić i rozwijać swoją statutową działalność na rzecz dobra ogółu, a organy administracji państwowej, sektor gospodarczy i społeczeństwo w tym działaniu aktywnie je wesprą.

---

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat: J. Kulig, *Problem referencyjności oddziałów chirurgicznych*, Krajowy Konsultant w Dziedzinie Chirurgii Ogólnej, [http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/zal\\_referencyjnosc\\_16122009.pdf](http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zal_referencyjnosc_16122009.pdf) [dostęp: 09.05.2017]; Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli REALIZACJA ZADAŃ NARODOWEGO FUNDUSZU ZDROWIA W RAMACH PLANU FINANSOWEGO NA 2013 ROK, KZD-4101-001-01/2014*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7653,vp,9595.pdf>, Warszawa 2014, s. 7 i n. [dostęp: 09.05.2017].

# **Program Kompleksowej Ochrony Zdrowia Prokreacyjnego w Polsce – cele, planowane działania, prognozy kosztów**

## **1. Wstęp**

Artykuł jest próbą przedstawienia najważniejszych celów, planowanych działań, jak również prognoz kosztów Program Kompleksowej Ochrony Zdrowia Prokreacyjnego w Polsce, przewidzianego na lata 2016–2020 (nazywanego dalej: Programem). Celem pomocniczym publikacji jest zaś popularyzacja wiedzy na temat aktualnych zmian w obszarze polityki zdrowotnej. Jedną ze sfer wymagającą omówienia jest w odczuciu autorki tekstu zdrowie prokreacyjne i pomoc osobom dążącym do prokreacji w Polsce. Wspomniany Program zastąpił rządowy Program Leczenia Niepłodności Metodą Zapłodnienia Pozaustrojowego na lata 2016–2019, co było związane ze zmianą obozu rządzącego po wyborach parlamentarnych w 2015 r.

Nowa władza w postaci Prawa i Sprawiedliwości, dysponując większością parlamentarną, postawiła na znaczącą redefinicję założeń polityki zdrowotnej w państwie<sup>1</sup>. Nowy kompleksowy program od podstaw ustala założenia polityki w zakresie zdrowia prokreacyjnego społeczeństwa przy udziale środków z budżetu państwa. Uzasadnieniem dla potrzeby analizy jego głównych treści może być duże znaczenie Programu dla praktyki życia społecznego, a także realizacji założeń polityki zdrowotnej w Polsce. Jak zauważa się w literaturze, program nowego obozu rządzącego zakładał zapewnienie finansowania zabiegów *in vitro* dla osób wyłącznie w pierwszej połowie 2016 r. Spotkało się to z krytyką tych środowisk, które pokładały w kontynuacji programu wcześniejszego obozu rządzącego – Platformy Obywatelskiej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego – nadzieję na poprawę niekorzystnej sytuacji i trendów w dziedzinie demografii w kraju. Poważna zmiana w opisywanym obszarze polityki zdrowotnej w trudnym położeniu

---

<sup>1</sup> M. Bunda, *PiS zamyka program leczenia niepłodności metodą in vitro*, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1642675,1,pis-zamyka-program-leczenia-nieplodnosci-metoda-in-vitro.read> [dostęp: 6.02.2017].

stawiała też pary, które już zainicjowały procedury medycznie wspomaganey prokreacji przy ich współfinansowaniu z budżetu państwa<sup>2</sup>.

W ramach analizy w tym artykule kluczowym źródłem były treści samego Programu, a także treści jednego z rozporządzeń Rady Ministrów stanowiące nadrzędny kontekst dla narodowego programu zdrowia prokreacyjnego. Uwzględniono też dla celów porównawczych treści poprzedzającego programu leczenia niepłodności z lat 2013–2016. Z uwagi na aktualność wybranego tematu i jego nowość dla doktryny prawa medycznego w zasadzie nie funkcjonują publikowane źródła pisane, w których autorzy staraliby się poddać kompleksowej ocenie założenia Programu. Ten artykuł stara się wypełnić powstałą na tej podstawie lukę poznawczą, a autorska ocena została wzbogacona ponadto o komentarze na temat Programu pojawiające się w publicystyce.

## 2. Cele Programu

Program Kompleksowej Ochrony Zdrowia Prokreacyjnego w Polsce w latach 2016–2020 został sformułowany w zgodzie z przepisami zawartymi w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia (NPZ) na lata 2016–2020<sup>3</sup>. W treści tego rozporządzenia jednym z operacyjnych celów NPZ określono poprawę zdrowia prokreacyjnego w Polsce. Realizatorami NPZ w tym obszarze stały się Ministerstwo Zdrowia wraz z krajowymi agendami (w zakresie wsparcia profilaktyczno-zdrowotnego), a także Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jak również Ministerstwo Edukacji Narodowej (w zakresie wsparcia informacyjnego i społecznej promocji NPZ). Warto dodać, że włączenie postulatów na temat zdrowia prokreacyjnego do NPZ na lata 2016–2020 było rezultatem przede wszystkim konsultacji społecznych. Te ostatnie skutkowały przekazaniem Ministerstwu Zdrowia wielu uwag na temat potrzeby włączenia zdrowia prokreacyjnego do systemu kompleksowej opieki zdrowotnej w Polsce we wspomnianym okresie<sup>4</sup>. Należy pamiętać, że treści NPZ mają jednak w opisywanej dziedzinie polityki zdrowotnej charakter generalny oraz ogólny, z kolei szczegółowe doprecyzowanie założeń ochrony zdrowia prokreacyjnego stało się przedmiotem osobnego Programu.

<sup>2</sup> E. Rumińska-Zimny, K. Przyborowska, *Polityka społeczna rządu PIS: możliwe skutki, szanse i wyzwania*, [w:] M. Środa, W. Nowicka (red.), *Prawa kobiet, prawa obywatelskie pod rządami PIS-u*, Kongres Kobiet-Stowarzyszenie Równość i Nowoczesność, Warszawa 2016, s. 44.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (Dz. U. z 2016 r., poz. 1492).

<sup>4</sup> Polska Agencja Prasowa, *Zdrowie prokreacyjne jednym z celów Narodowego Programu Zdrowia*, <http://zdrowie.dziennik.pl/dziecko/artykuly/519908,zdrowia-prokreacyjne-jednym-z-celow-narodowego-programu-zdrowia.html> [dostęp: 6.02.2017].

Program Kompleksowej Ochrony Zdrowia Prokreacyjnego w Polsce w latach 2016–2020 zakłada realizację głównego celu w postaci zwiększenia dostępu obywateli do wysokiej jakości świadczeń związanych z diagnostyką oraz leczeniem problemu niepłodności. Program skierowano głównie do osób zmagających się z niepłodnością, które pozostają w związkach małżeńskich albo związkach partnerskich, a wcześniej nie były poddawane badaniom diagnostycznym w związku ze swoim problemem. Ważnym założeniem Programu stały się także szkolenia personelu medycznego. Użycie przez Ministerstwo Zdrowia sformułowania „głównie” w odniesieniu do adresatów Programu może powodować trudność w zrozumieniu, czy z Programu mogą skorzystać choćby osoby samotne lub też osoby pozostające w ramach nierejestrowanych prawnie związków partnerskich. Znajomość dotychczasowego programu i polityki społecznej Prawa i Sprawiedliwości każe sformułować odpowiedź przeczącą, choć treść samego Programu nie rozwiewa powstałych na tym tle wątpliwości.

Wśród szczegółowych celów Programu sformułowano natomiast następujące założenia<sup>5</sup>:

- poprawa stanu zdrowia uczestników Programu w dziedzinie zidentyfikowanych chorób przyczyniających się do trudności w posiadaniu potomstwa;
- poprawa kwalifikacji oraz umiejętności lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, a także lekarzy specjalistów i położnych w sferze czynników oddziałujących na występowanie niepłodności i wczesne wykrywanie przyczyn tego problemu społecznego;
- określenie przyczyn niepłodności uczestników Programu;
- poprawa jakości świadczeń zdrowotnych w sferze kompleksowej diagnostyki problemu niepłodności;
- zabezpieczenie płodności wśród kobiet poddanych leczeniu z powodów onkologicznych dzięki utworzeniu Banku Tkanek Germinalnych.

Jak widać na podstawie wyliczonych punktów, większość spośród nich odnosi się bezpośrednio do dobrostanu zdrowotnego osób, które zmagają się z problemem niepłodności. Jeden punkt dotyczy specjalistycznego przygotowania i szkolenia lekarzy i położnych w związku z wyzwaniami realizowanymi w ramach Programu. Jeden punkt dotyczy natomiast ogólnej poprawy jakości świadczeń opieki zdrowotnej, które są związane z diagnozowaniem niepłodności.

Dla pomiaru osiągniętych rezultatów zdecydowano się wybrać kilka mierników efektywności realizacji wymienionych celów Programu. Wśród mierników dla celu ogólnej poprawy stanu zdrowia uczestników Programu znalazły się takie czynniki jak:

---

<sup>5</sup> Program Kompleksowej Ochrony Zdrowia Prokreacyjnego w Polsce w latach 2016–2020, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2016, s. 13.



liczba par przystępujących do Programu (docelowo 8 000 par), liczba par, którym uda się ukończyć całą diagnostykę (docelowo 4 000 par), liczba par skierowanych do dalszego leczenia problemu niepłodności (docelowo 6 000 par), jak również odsetek wszystkich par, u których uda się doprowadzić do klinicznej ciąży (docelowo 30% par, u których zdiagnozowano problem niepłodności). Przy realizacji drugiego celu, czyli szkolenia lekarzy i położnych, docelowo planuje się przeprowadzić 58 kursów szkoleniowych, w których udział weźmie co najmniej 60% lekarzy udzielających świadczeń medycznie wspomaganey prokreacji. Planuje się ponadto uzyskać wskaźnik docelowy w postaci 80% ankiet uczestników kursów z pozytywną oceną na temat ich udziału w tych kursach. Pomiar realizacji celu Programu w postaci określenia przyczyn niepłodności będzie zależny od osiągnięcia pojedynczego miernika w postaci odsetka par, u których zdiagnozowano niepłodność (wskaźnik docelowy określono na poziomie 80% par, które przystąpią do Programu). Czwartym celem Programu jest poprawa jakości świadczeń zdrowotnych w sferze kompleksowej diagnostyki problemu niepłodności. Miernikami skuteczności w tym przypadku określono liczbę nowych ośrodków referencyjnych oferujących świadczenia zdrowotne z zakresu leczenia niepłodności (docelowa liczba to 16 takich ośrodków) oraz liczbę usatysfakcjonowanych pacjentów (docelowo 70% ankiet z ocenami pozytywnymi). Pomiar efektywności realizacji ostatniego celu Programu, czyli zabezpieczenia płodności wśród kobiet poddanych leczeniu z powodów onkologicznych dzięki utworzeniu Banku Tkanek Germinalnych, ma przebiegać dzięki uzyskaniu docelowej liczby 75 tkanek w takim Banku<sup>6</sup>.

### 3. Działania planowane w Programie. Realizatorzy Programu

Działania planowane do realizacji w Programie skupiają się wokół kilku głównych priorytetów, podzielonych wewnętrznie na zadania szczegółowe. Wśród głównych priorytetów sformułowano następujące działania<sup>7</sup>:

- utworzenie sieci referencyjnych ośrodków wyspecjalizowanych w leczeniu niepłodności;
- realizowanie badań i procedur w zakresie diagnostyki i leczenia niepłodności;
- edukacja pracowników służby zdrowia na podstawie ustalonego ramowego programu kursów szkoleniowych, a także prowadzenie edukacji zdrowotnej oraz świadczenie opieki psychologicznej pacjentom;
- utworzenie Banku Tkanek Germinalnych.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 13-14.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 15-38.



Warto bliżej przyjrzeć się szczegółowym zadaniom realizowanym w ramach każdego z wymienionych głównych priorytetów działań. Jeśli chodzi o utworzenie sieci referencyjnych ośrodków leczenia niepłodności, to będzie miało ono przebieg konkursowego wyboru placówek klinicznych, które będą udzielać świadczeń zdrowotnych, realizując założenia ochrony zdrowia prokreacyjnego. Działalność tych ośrodków ma odznaczać się kompleksowym podejściem, co oznacza, że będą świadczyć nie tylko diagnostykę oraz zabiegi leczenia niepłodności, ale ponadto odpowiadać za edukacyjne działania w regionach, opiekę psychologiczną dla par, jak również monitorowanie postępów tego leczenia. Każdy ośrodek referencyjny musi gwarantować możliwość przeprowadzenia pełnej diagnostyki w warunkach szpitalnych i ambulatoryjnych, świadcząc zarówno badania inwazyjne, jak i nieinwazyjne, a także zabiegi operacyjne. Katalog takich ośrodków ograniczono wyłącznie do szpitali klinicznych oraz instytutów badawczych. Dla każdego sformułowano ponadto szczegółowy zakres wymagań w dziedzinie posiadanego sprzętu oraz udzielanych świadczeń medycznych<sup>8</sup>.

W publicystycznej ocenie przyjętych rozwiązań podkreśla się, że nowy Program zdrowia prokreacyjnego na lata 2016–2020 w ostatecznym kształcie dopuścił jako realizatorów tylko 12 spośród co najmniej 16 ośrodków leczenia niepłodności, które miały docelowo powstać od końca 2016 r.<sup>9</sup> Dodaje się, że w porównaniu z Programem Leczenia Niepłodności Metodą Zapłodnienia Pozaustrojowego na lata 2016–2019 i jego poprzedniej wersji za lata 2013–2016 opisywany Program na lata 2016–2020 dopuścił do realizacji wcześniej wspomnianych działań wyłącznie placówki publiczne bądź spółki z publicznym właścicielem. Ograniczyło to możliwość wykorzystania potencjału płynącego ze współpracy państwa z prywatnymi klinikami, aby móc lepiej dotrzeć do osób zmagających się z problemem niepłodności<sup>10</sup>. Można ocenić, że w praktyce oznacza to również monopolizację roli państwa, jeśli chodzi o kompleksową ochronę zdrowia prokreacyjnego w Polsce w latach 2016–2020, współfinansowaną ze środków publicznych. Może to prowadzić do dwubiegunowego rozwoju świadczeń medycznie wspomaganej prokreacji w Polsce w najbliższym czasie: z jednej strony, poprzez ściśle zawężony katalog bezpłatnych świadczeń i podmiotów ich udzielających w ramach Programu, z drugiej strony z kolei poprzez prywatne świadczenia w pełni odpłatne, realizowane przez niepubliczne kliniki leczenia niepłodności. Wydaje się, że pewną alternatywą wobec tego dwubiegunowego rozwoju zdrowia prokreacyjnego w Polsce może być coraz aktywniejszy udział

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 16-23.

<sup>9</sup> J. Gajos, *Wybrano 12 ośrodków zajmujących się leczeniem niepłodności*, „Newsletter Bioetyczny” 2016, nr 30, s. 1.

<sup>10</sup> A. Kurowska, *Zamiast in vitro: Wiemy, gdzie będą leczyć niepłodność*, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/985890,rzad-in-vitro-leczenie-nieplodnosci.html> [dostęp: 6.02.2017].

niektórych jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu własnych programów leczenia niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego (*in vitro*)<sup>11</sup>.

W Polsce wyłoniono 12 referencyjnych ośrodków leczenia niepłodności jako realizatorów Programu. Każdemu przyznano pomoc finansową w określonej wysokości na realizację programowych zadań. Należy nadmienić, że wśród zakwalifikowanych ośrodków tylko 3 realizowały zadania przewidziane w nieprzedłużonym przez Prawo i Sprawiedliwość rządowym programie leczenia niepłodności na lata 2013–2016<sup>12</sup>. W tabeli 1 odniesiono się do podmiotów leczniczych zakwalifikowanych do Programu i wysokości przyznanej im pomocy finansowej z budżetu państwa.

**Tabela 1. Realizatorzy Programu wraz z wysokością przyznanej im pomocy finansowej z budżetu państwa.**

Nazwa podmiotu	Wysokość pomocy
1. Uniwersyteckie Centrum Kliniczne Śląskiego Uniwersytetu Medycznego w Katowicach	3,76 mln zł
2. Instytut „Centrum Zdrowia Matki Polki” w Łodzi	2,29 mln zł
3. Instytut Matki i Dziecka w Warszawie	1,37 mln zł
4. Samodzielny Publiczny Szpital Kliniczny Nr 1 we Wrocławiu	0,82 mln zł
5. Uniwersytecki Szpital Kliniczny w Białymstoku	0,77 mln zł
6. Ginekologiczno-Położniczy Szpital Kliniczny w Poznaniu	0,76 mln zł
7. Samodzielny Publiczny Szpital Kliniczny Nr 1 Pomorskiego Uniwersytetu Medycznego w Szczecinie	0,73 mln zł
8. Wojskowy Instytut Medyczny w Warszawie	0,56 mln zł
9. Uniwersyteckie Centrum Zdrowia Kobiety i Noworodka Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego	0,55 mln zł
10. Szpital Uniwersytecki w Krakowie	0,48 mln zł
11. Szpital Uniwersytecki Nr 2 w Bydgoszczy	0,34 mln zł
12. Uniwersytecki Szpital Kliniczny we Wrocławiu	0,14 mln zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: B. Józwiak, *Interpelacja nr 8758 do Ministra Zdrowia w sprawie wsparcia referencyjnych ośrodków leczenia niepłodności* <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=64C7607C&view=1> [dostęp: 6.02.2017].

<sup>11</sup> Problematyka udziału i dobrych praktyk poszczególnych samorządów terytorialnych w finansowaniu leczenia niepłodności metodą *in vitro* została szerzej omówiona w innym artykule autorki. Por. M. Debita, *Refundacja zapłodnienia pozaustrojowego metodą *in vitro* w Polsce – regulacje prawne*, [w:] J. Bielski (red.), *Wielowymiarowy obraz współczesnej rodziny*, Pułtusk 2015.

<sup>12</sup> Były to ośrodki wyszczególnione w punktach 5, 6 oraz 9 w ramach tabeli 1. Por. B. Józwiak, *Interpelacja nr 8758 do Ministra Zdrowia w sprawie wsparcia referencyjnych ośrodków leczenia niepłodności*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=64C7607C&view=1> [dostęp: 6.02.2017].

Jak wynika z danych zebranych w tabeli 1, nie każde województwo mogło liczyć na obecność referencyjnego ośrodka leczenia niepłodności zakwalifikowanego do Programu. Realizatorzy Programu reprezentowali tylko nieco ponad połowę województw (9 z 16). Już sam ten fakt może powodować pewne trudności dla osób zmagających się z problemem niepłodności, aby móc nieskrępowanie korzystać z długotrwałych niekiedy procedur diagnostyki, a także leczenia opisywanego problemu zdrowia prokreacyjnego. Wśród 12 podmiotów leczniczych najwięcej, bo 3, działało w Warszawie, a 2 funkcjonowało we Wrocławiu. W sposób bardzo zróżnicowany przedstawiała się także skala przyznanej wymienionym podmiotom leczniczym pomocy z budżetu państwa. Tylko 3 spośród nich mogły liczyć na pomoc przekraczającą 1 mln zł, z kolei – jak stwierdził przedstawiciel Ministerstwa Finansów – głównym kryterium różnicowania przyznanych kwot były przede wszystkim „doświadczenia w realizacji leczenia niepłodności w zakresie, jaki będzie obowiązywał w programie, a więc z wyłączeniem technik medycznie wspomaganej prokreacji”<sup>13</sup>.

Drugie z głównych działań w ramach Programu zakłada realizowanie badań i procedur w zakresie diagnostyki i leczenia niepłodności. Chodzi tu o 4 typy takich badań i procedur, tj.<sup>14</sup>:

- badania laboratoryjne – tj.: ogólnoustrojowe, histopatologiczne, andrologiczne, hormonalne, genetyczne, immunologiczne i wykrywanie zakażeń;
- badania nieinwazyjne – w tym badania USG, jak również tomografia komputerowa albo rezonans magnetyczny głowy;
- badania inwazyjne – w tej grupie znalazły się badania HSG i HSSG (rentgen macicy i jajowodów), a także diagnostyczna histeroskopia oraz laparoscopia;
- zabiegi operacyjne – w tej grupie znalazły się histeroskopia (na przykład usuwanie mięśniaków i zrostów), a także laparoscopia (na przykład wyluszczenie torbieli jajników).

Trzecie główne działanie w ramach Programu miało skupiać się na edukacji pracowników służby zdrowia na podstawie ustalonego ramowego programu kursów szkoleniowych. Działania towarzyszące miały dotyczyć także prowadzenia edukacji zdrowotnej oraz świadczenia opieki psychologicznej pacjentom. We wcześniejszym rządowym programie leczenia niepłodności na lata 2016–2019 problematyce tej w zasadzie nie poświęcono większej uwagi. Jednym z proponowanych zadań było promowanie współpracy

<sup>13</sup> Szczegółowe kryteria dotyczyły z kolei: liczby zatrudnionego personelu i jego kwalifikacji, kompleksowości świadczeń zdrowotnych w ośrodku, doświadczenia w związku z udzielaniem świadczeń w przedmiocie diagnostyki i leczenia niepłodności w latach 2014–2015, oceny dostępności geograficznej ośrodków, jak również oceny ich planów rzeczowo-finansowych. J. Pinkas, *Odpowiedź na interpelację nr 8758 w sprawie wsparcia referencyjnych ośrodków leczenia niepłodności*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6DD41201> [dostęp: 6.02.2017].

<sup>14</sup> Program Kompleksowej Ochrony Zdrowia..., *op. cit.*, s. 17-18.

pomiędzy różnymi instytucjami i organizacjami, głównie między podmiotami leczniczymi, instytucjami państwa i towarzystwami naukowymi<sup>15</sup>. Mocno rozbudowany postulat szkolenia personelu medycznego, społecznej edukacji zdrowotnej, a także kompleksowej opieki psychologicznej dla pacjentów, pojawił się jednak dopiero w opisywanym Programie na lata 2016–2020. Sformułowano w nim między innymi takie szczegółowe zadania, jak<sup>16</sup>:

- opracowanie ramowego programu kursów szkoleniowych, który obejmowałby takie zagadnienia, jak leczenie niepłodności u kobiet i mężczyzn, postępowanie diagnostyczne, opiekę psychologiczną nad pacjentem, jak również organizację kompleksowej opieki nad parą dotkniętą problemem niepłodności;
- realizowanie 16 kursów rocznie w każdym województwie dla lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, lekarzy specjalistów w zakresie ginekologii i położnictwa, jak również dla położnych;
- prowadzenie przez Ministerstwo Zdrowia przy współpracy z referencyjnymi ośrodkami leczenia niepłodności i Polskim Towarzystwem Ginekologicznym polityki edukacyjnej w społeczeństwie w zakresie zdrowia prokreacyjnego oraz prewencji i leczenia niepłodności;
- zagwarantowanie udziału psychologa zarówno na etapie diagnostyki leczenia niepłodności, jak i na etapie terapii w przypadku poszczególnych par.

Ostatnim głównym działaniem w ramach opisywanego Programu miało być utworzenie Banku Tkanek Germinalnych. Chodzi tu o możliwość przechowywania tkanek jajnikowych w warunkach ich kriokonserwacji celem późniejszego przeszczepu autosomalnego. Dotyczy to leczenia niepłodności w warunkach zmagania się kobiety z chorobą nowotworową na różnych etapach leczenia tej choroby. Bank Tkanek Germinalnych ma być jednostką powołaną w drugim roku obowiązywania Programu, czyli w 2017 r. Jego działanie ma służyć nie tylko przechowywaniu tkanek, ale też późniejszemu przeprowadzaniu procedur z zakresu autotransplantacji. Bank taki zostanie utworzony w wybranym ośrodku referencyjnym leczenia niepłodności, przy maksymalnym finansowaniu utrzymania tej jednostki na poziomie 80% środków z budżetu państwa oraz co najmniej 20% środków z budżetu ośrodka referencyjnego. Zaplanowano ponadto możliwość pobierania około 25 nowych tkanek każdego roku oraz zobowiązano opisywaną jednostkę do ich przechowywania przez okres 10 lat<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Program Leczenia Niepłodności Metodą Zapłodnienia Pozaustrojowego na lata 2016-2019, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2016, s. 8.

<sup>16</sup> Program Kompleksowej Ochrony Zdrowia..., *op. cit.*, s. 25-36.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 36-39.

#### 4. Przegląd kosztów Programu

Zlikwidowany rządowy program leczenia niepłodności na lata 2016–2019 zakładał łączną kwotę na jego realizację na poziomie 304 480 980 zł. Natomiast w przypadku opisywanego w artykule Programu na lata 2016–2020 na jego realizację ustalono łączną kwotę na poziomie 100 665 580 zł, z czego środki bieżące będą wynosić 30 365 580 zł, a środki majątkowe – 70 300 000 zł<sup>18</sup>. Takie dane oznaczają ponad trzykrotne zmniejszenie środków finansowych z budżetu państwa w związku z realizacją narodowego programu leczenia problemu niepłodności u obywateli. Na podstawie tych danych można sądzić, że opisywany aspekt polityki zdrowotnej państwa stracił w ocenie Ministerstwa Zdrowia na znaczeniu w porównaniu z polityką zdrowotną realizowaną przez poprzedni obóz rządzący w Polsce.

Szczegółowy przegląd kosztów w podziale na wcześniej wymienione główne działania zaprezentowano dzięki danym zebranych w tabeli 2.

**Tabela 2. Prezentacja kategorii kosztów przy realizacji Programu w latach 2016-2020.**

Rodzaj zadań	Wysokość kosztów
1. Powstanie referencyjnych ośrodków leczenia niepłodności	70 000 000,00 zł
a) Zakup sprzętu	50 000 000,00 zł
b) Realizacja inwestycji	20 000 000,00 zł
<b>2. Realizowanie badań i procedur w zakresie diagnostyki i leczenia niepłodności (tzw. kompleksowa diagnostyka)</b>	<b>28 000 000,00 zł</b>
<b>3. Edukacja i szkolenie pracowników służby zdrowia</b>	<b>965 000,00 zł</b>
<b>4. Bank Komórek Germinalnych</b>	<b>1 700 580,00 zł</b>
a) Zakup urządzeń do krioprezerwacji	300 000,00 zł
b) Koordynacja zadań w Banku	500 580,00 zł
c) Transport, kriokonserwacja, a także koszty przechowywania komórek	900 000,00 zł
<b>RAZEM</b>	<b>100 665 580,00 zł</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Program Kompleksowej Ochrony Zdrowia Prokreacyjnego w Polsce w latach 2016–2020, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2016, s. 43-47.

Interpretując dane przedstawione w tabeli 2, zauważyć należy, że prawie 70% wszystkich kosztów przewidzianych w Programie to koszty utworzenia całej sieci referencyjnych ośrodków leczenia niepłodności i dofinansowania ich działalności w dziedzinie ochrony zdrowia prokreacyjnego potrzebujących par. Zdecydowanie przeważają w tej kategorii koszty zakupu sprzętu i odpowiedniego wyposażenia podmiotów leczniczych uczestniczących w Programie (prawie 3/4 wszystkich kosztów powstania sieci podmiotów

<sup>18</sup> Program Leczenia Niepłodności Metodą..., *op. cit.*, s. 19.

lecznicych). Z kolei ponad 27% wszystkich kosztów Programu stanowią koszty realizacji kompleksowej diagnostyki oraz przygotowania par do leczenia niepłodności. Pozostały odsetek kosztów podzielono między przygotowanie Banku Komórek Germinalnych (prawie 1,7% wszystkich kosztów) oraz edukację i szkolenie pracowników służby zdrowia (mniej niż 1% opisywanych kosztów). Przedstawione dane pozwalają lepiej zrozumieć, jak wygląda układ wydatków budżetu państwa na realizację opisywanego Programu na lata 2016–2020.

## 5. Zakończenie

Ocena nowego Programu nie może być jednoznaczna. Trudno nie uwzględnić stanowiska, że realizacja narodowego programu prokreacyjnego spełnia warunki zaangażowania państwa w próbę pomocy osobom zmagającym się z problemem niepłodności. Finansowanie ze środków publicznych leczenia takiego problemu jest wymogiem wysoko rozwiniętych demokratycznych państw. Wpisuje się również w politykę zdrowotną takich państw i jest ważnym elementem prowadzonej przez nie polityki. Ponadto, w publicystyce podkreśla się istotną zaletę nowego Programu na lata 2016–2020, tj. wskazuje się, że przyczyni się on do stworzenia rozbudowanej infrastruktury dobrze wyposażonych placówek dostępnych publicznie, z fachowo wykwalifikowanym oraz jednolicie przeszkolonym personelem służby medycznej. Prognozuje się w związku z tym większy dostęp do publicznego leczenia problemu niepłodności w przypadku osób, które mają trudności, aby móc skorzystać z pomocy w tym zakresie w ramach Narodowego Funduszu Zdrowia<sup>19</sup>. Wydaje się jednak, że będzie to odgrywać rolę głównie w przypadku stosunkowo słabiej sytuowanych ekonomicznie par. Jeśli chodzi o osoby o większych dochodach, to mogą być one zainteresowane konkurencyjną ofertą wyspecjalizowanych i profesjonalnych klinik leczących niepłodność metodą *in vitro*.

Nie można pominąć także pojawiającej się w publicystyce opinii, zgodnie z którą w Programie na lata 2016–2020 dopuszczono do leczenia jedynie te pary, które nie diagnozowały wcześniej niepłodności, co może budzić poważne wątpliwości na temat zasadności tego zapisu Programu. Trudno w praktyce zmagać się z problemem niepłodności bez uzyskania specjalistycznej medycznej diagnozy, poprzedzającej stwierdzenie takiego problemu. W realizacji Programu istnieje ryzyko wystąpienia sytuacji, w której osoby zdrowe, które nie mogły zająć w ciążę przez 12 miesięcy, będą ubiegać się o pomoc finansowaną z budżetu państwa, mimo że nie musi ich dotyczyć problem samej bezpłodności

---

<sup>19</sup> M. Skołożyńska, *Ministerstwo będzie leczyć z niepłodności ludzi płodnych*, [www.tokfm.pl/Tokfm/7,103454,20924768,ministerstwo-bedzie-leczyc-z-niepłodności-ludzi-płodnych-fenomenalne.html](http://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103454,20924768,ministerstwo-bedzie-leczyc-z-niepłodności-ludzi-płodnych-fenomenalne.html) [dostęp: 6.02.2017].

i mogłyby w taką ciążę zajść po ponad 12-miesięcznych próbach. Równie poważny zarzut jest kierowany pod adresem zabiegów bankowania tkanki jajnikowej w przypadku pacjentek zmagających się z nowotworami. Według danych do listopada 2016 r. na całym świecie w wyniku tej metody leczenia niepłodności doszło do zaledwie 10 ciąż, co każe stwierdzić, że jest ona nieskuteczna, a przy tym nie posiada dostatecznie mocno udokumentowanych medycznie podstaw potwierdzających, że jest bezpieczna dla zdrowia pacjentki<sup>20</sup>. Można dodać, że w Programie zabrakło odniesień do naprotechnologii jako alternatywy wobec *in vitro*, którą popiera wielu polityków partii rządzącej w Polsce po 2015 r. W treści Programu nie pada ani razu odniesienie do tej metody, ani do możliwości uzyskania na początku 2017 r. refundowanej pomocy w ramach jej stosowania.

---

<sup>20</sup> *Ibidem.*





## **Udział organizacji pozarządowych w ochronie środowiska**

### **1. Wstęp**

Ochrona środowiska naturalnego należy obecnie do podstawowych zadań władz publicznych. Obowiązek chronienia środowiska wynika wprost z regulacji zawartych w ustawie zasadniczej. W obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przepisy odnoszące się bezpośrednio do ochrony środowiska znajdują się w różnych miejscach, występując w różnym kontekście<sup>1</sup>. Na szczególne wyróżnienie zasługuje art. 74 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym „władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska”. Zarówno powyżej przytoczony przepis, jak i art. 74 ust. 3 wymuszają na ustawodawcy stworzenie odpowiednich warunków dla efektywnej realizacji postanowień ustawy zasadniczej<sup>2</sup>. Polski prawodawca podjął się tego zadania, uchwalając dnia 3 października 2008 r. ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko<sup>3</sup>. W obecnie istniejącym polskim systemie prawnym jest on podstawowym aktem prawnym regulującym możliwość udziału społeczeństwa w chronieniu środowiska naturalnego.

Możliwość wpływania na ochronę środowiska naturalnego przez społeczeństwo związana jest z przemianami ustrojowymi dokonanymi w Polsce po 1989 roku, gdy sukcesywnie podejmowano działania na rzecz utworzenia społeczeństwa obywatelskiego<sup>4</sup>. Pierwszym aktem prawnym dedykowanym umożliwieniu społeczeństwu udziału w ochronie środowiska naturalnego była ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>2</sup> Art. 74 ust. 3 Konstytucji RP: „Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska”.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 353; dalej jako u.u.i.s.o.

<sup>4</sup> „Zasada społeczeństwa obywatelskiego w płaszczyźnie prawno-ustrojowej odzwierciedla preferencje dla podmiotowości jednostek, grup społecznych i masowej aktywności obywatelskiej, a nie tylko elit politycznych. U podstaw społeczeństwa obywatelskiego leży przekonanie o wartości, jaką stanowi swoboda wyrażania własnych opinii oraz dążenie jednostek do realizacji własnych interesów”, H. Lisicka, *Rola organizacji ekologicznych w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] H. Lisicka (red.), *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, Wrocław 2010, s. 38.

informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko<sup>5</sup>. Powyższy akt prawny poświęcił przepisy Rozdziału 3 uregulowaniu zagadnienia udziału społeczeństwa, w tym także organizacji społecznych, w ochronie środowiska naturalnego. Przyjęcie tego aktu prawnego było niezbędnym do urzeczywistnienia przyjętych w Konstytucji RP postanowień dotyczących prawa do informacji o środowisku i udziału społeczeństwa w jego ochronie<sup>6</sup>. Jednak obowiązywała ona krótko, gdyż po niespełna roku weszła w życie ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, która w przepisach Działu V, w art. 31-39 określała zasady i sposób udziału społeczeństwa w ochronie środowiska<sup>7</sup>. W związku z wejściem w życie u.u.i.ś.o., przepisy Prawa ochrony środowiska w tym zakresie przestały obowiązywać.

Udział społeczeństwa w ochronie środowiska może przejawiać się jako samodzielna inicjatywa obywateli, jak również ich zrzeczeń, określonych przez ustawodawcę jako organizacje ekologiczne. Już w tym miejscu nasuwa się pytanie, jaki jest zakres pojęcia organizacja ekologiczna? Wraz z kolejnymi postanowieniami u.u.i.ś.o. pojawiają się następne ważne pytania. Tematem niniejszego opracowania będzie więc rozważenie wybranych problemów związanych z udziałem organizacji ekologicznych w procesie ochrony środowiska naturalnego. Celem rozważań będzie próba rozstrzygnięcia najważniejszych kwestii spornych, jak również próba wystosowania postulatów skierowanych do prawodawcy w zakresie możliwej zmiany lub konserwacji określonych przepisów u.u.i.ś.o.

## 2. Problematyka zakresu nazwy „organizacja ekologiczna”

Ustawodawca, podobnie jak społeczeństwo w codziennej komunikacji, niekiedy używa słów, których znaczenie nie jest mu znane. Formułuje także pojęcia, jednocześnie nie określając precyzyjnie zakresu ich znaczenia. Pomimo faktu, że prawodawca po raz kolejny reguluje materię związaną z udziałem społeczeństwa w ochronie środowiska naturalnego, w tym również obywateli zrzeszonych w organizacjach społecznych, nie ustrzegł się błędów związanych z określeniem pojęcia „organizacji ekologicznej”.

Aby poznać znaczenie słowa „organizacja ekologiczna”, należy sięgnąć do wykażu pojęć używanych w u.u.i.ś.o. Zgodnie z art. 3 pkt 10 ustawy pod pojęciem organizacji

<sup>5</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 109, poz. 1156 z późn. zm.

<sup>6</sup> „Konsekwencją konstytucyjnie gwarantowanego prawa do informacji o stanie środowiska jest umożliwienie wykorzystania informacji w stosownych postępowaniach administracyjnych, w których wydaje się decyzje z zakresu ochrony środowiska. Gdyby brakowało gwarancji procesowych, przepisy dotyczące informacji o stanie środowiska byłyby niepełną regulacją”, B. Rakoczy, B. Wierzbowski, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2012, s. 101 i 102.

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 519 z późn. zm.

ekologicznej „rozumie się przez to organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska”. Powyżej przytoczona definicja wskazuje jedynie na przedmiot działalności danej organizacji społecznej, którym musi być ochrona środowiska. Nie wskazuje się, czy cel ten jest jednym z wielu celów, jakie obrała określona organizacja społeczna ani też czy nie wskazała go później, w trakcie swojego funkcjonowania. Z przepisu art. 3 pkt 10 nie wynika także obowiązek realnej działalności na rzecz ochrony środowiska. Z powyższego wynika, że za organizację ekologiczną można uznać każdą organizację, która zadeklaruje jako swój cel chronienie środowiska, w bardzo szerokim znaczeniu tego pojęcia. Dla bardziej precyzyjnego określenia organizacji ekologicznej należy wyjaśnić pojęcie organizacji społecznej, której, jak wynika z u.u.i.s.o., rodzajem jest organizacja ekologiczna. Wspomniane pojęcie występuje w przepisie art. 5 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, w myśl którego pod pojęciem organizacji społecznej należy rozumieć organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze, jak również i inne organizacje społeczne<sup>8</sup>. Definicja zawarta w Kodeksie wprowadza szeroki katalog podmiotów, które za organizację społeczną można uznać. Rozważając pojęcia organizacji społecznej oraz organizacji ekologicznej, warto sięgnąć do uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., w której wskazano na szeroki zakres pojęcia organizacji społecznej<sup>9</sup>. Wobec tego trafnym wydaje się być zasygnalizowany w literaturze prawa administracyjnego pogląd, wedle którego organizacją ekologiczną może być każda forma zrzeszenie społeczeństwa, która jest wyodrębniona organizacyjnie, prowadzi legalną działalność i jej celem jest szeroko pojmowana ochrona środowiska naturalnego<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.

<sup>9</sup> „W doktrynie prawa administracyjnego i konstytucyjnego buduje się pojęcie organizacji społecznych nie w oparciu o kryterium przyznania jednostkom organizacyjnym w przepisach prawa *expressis verbis* statusu organizacji społecznej, a poszukuje się kryteriów materialnych, na przykład kryterium formy organizacyjnej; jako podstawowe kryterium przyjmuje się – zrzeszanie się obywateli. W takim też kierunku proponuje się budowanie definicji organizacji społecznych, a zatem odstępując od wąskiego znaczenia pojęcia organizacji społecznych na rzecz przyjęcia szerokiego znaczenia, obejmując nim wszelkie rodzaje zrzeszeń”, Sygn. II OPS 4/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 15.05.2017].

<sup>10</sup> „Zestawiając postanowienia art. 3 pkt 10 ustawy, art. 5 § 2 pkt 6 kpa i art. 44 ustawy można przyjąć, że organizacja ekologiczna, będąc rodzajem organizacji społecznej, jest podmiotem spełniającym następujące warunki: jest wyodrębniona organizacyjnie – podmiot podejmujący działalność w omawianej dziedzinie, aby mógł być uznany za organizację ekologiczną, musi działać w określonych ramach organizacyjnych; pojęciem tym nie mogą zostać objęte luźne grupy społeczne podejmujące działalność ad hoc; działa legalnie – jest to podmiot funkcjonujący na podstawie przepisów prawa i w granicach przez nie określonych; prowadzi działalność w zakresie ochrony środowiska – statut organizacji (lub inny akt założycielski) powinien w sposób niebudzący wątpliwości definiować cele przez nią realizowane, które z kolei będą określały granice przedmiotowe spraw pozostających w kręgu zainteresowania konkretnej organizacji”, K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009, s. 119.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, należy poruszyć także zagadnienie podmiotu, któremu w literaturze przedmiotu odmawia się uznania za organizację ekologiczną. W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że nie można przyznać statusu organizacji ekologicznej partii politycznej<sup>11</sup>. Oczywiście, należy mieć na uwadze, że ustrojodawca w art. 11 i 12 Konstytucji RP oddzielnie wskazuje partie polityczne oraz organizacje społeczne. Natomiast jeżeli określona partia polityczna za swój cel przyjęła działania na rzecz ochrony środowiska jako cel, dla którego będzie ona kształtowała politykę państwa, w tym poprzez zdobycie i utrzymywanie władzy na szczeblu krajowym lub lokalnym, to nie powinno się jej odmawiać szansy na zmianę otaczającej rzeczywistości poprzez np. wzięcie udziału w postępowaniu administracyjnym czy też złożeniu skargi do sądu administracyjnego. W kontekście wyglądu scen politycznych w wielu krajach Unii Europejskiej, gdzie partie odwołujące się do ideologii zielonej polityki, od wielu lat posiadają reprezentacje w parlamentach, jak również w Parlamencie Europejskim istnieje grupa Zielonych, trudno uznać za słuszny argument o braku celu, jakim jest ochrona interesu społecznego poprzez ochronę środowiska<sup>12</sup>. Partia polityczna, będąc dobrowolnym i legalnym zrzeszeniem, powinna więc posiadać możliwość wzięcia udziału w postępowaniu na takich samych zasadach jak każda inna organizacja społeczna.

Powyższy postulat wydaje się być uzasadniony w świetle przepisów zawartych w dalszej części ustawy. Zgodnie z art. 45 ust. 1 u.u.i.ś.o., „organizacje ekologiczne, jednostki pomocnicze samorządu gminnego, samorząd pracowniczy, jednostki ochotniczych straży pożarnych oraz związki zawodowe mogą współdziałać w dziedzinie ochrony środowiska z organami administracji”. Z powyższego przepisu wynika, że ustawodawca chce umożliwić znacznie szerszej grupie podmiotów współdziałać w kształtowaniu rzeczywistości ekologicznej. Tak jak w przypadku jednostek pomocniczych gmin nie powinno dziwić umożliwienie im współpracy z organami administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska, tak stworzenie możliwości współdziałania dla samorządu zawodowego, związków zawodowych czy jednostek ochotniczych straży pożarnych pokazuje, jak ustawodawca dąży do większej aktywności społeczeństwa w działalności

---

<sup>11</sup> „Jeśli zaś chodzi o partie polityczne, to nie istnieje podstawa do przyznania im statusu organizacji ekologicznych. Jak bowiem wynika z art. 11 Konstytucji, istotą tych struktur jest zrzeszanie na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”, B. Opaliński, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 111.

<sup>12</sup> „Wydaje się natomiast, że nadal nie ma podstaw do nadania takiego statusu partiom politycznym, gdyż ich działalność zmierza do sprawowania władzy publicznej [...] Ewentualna realizacja przez nie działań na rzecz ochrony środowiska nie ma na celu w pierwszym rzędzie ochrony interesu społecznego, a w związku z tym nie istnieją podstawy do jej uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym w sprawach administracyjnych (oczywiście oprócz tych, w których występują, mając własny interes prawny jako strona postępowania)”, K. Gruszecki, *op. cit.*, s. 120.

na rzecz ochrony środowiska. Aby zwiększyć udział społeczeństwa w ochronie środowiska, w u.u.i.ś.o. przewidziana jest możliwość tworzenia zakładowych komisji ochrony środowiska oraz powoływania społecznych inspektorów ochrony środowiska, co pokazuje skalę działań ustawodawcy na rzecz zaangażowania społeczeństwa w działalność na rzecz ochrony środowiska<sup>13</sup>. Włączenie podmiotów, których bezpośrednim celem nie jest ochrona środowiska (a w przypadku związków zawodowych czy samorządu pracowniczego nie wydaje się być nawet celem ubocznym), nasuwa wniosek, że rozważana wcześniej partia polityczna (której oczywiście statutowym celem jest działalność na rzecz ochrony środowiska naturalnego) również powinna mieć prawo do udziału w ochronie środowiska, podobnie jak organizacja ekologiczna.

### **3. Zagadnienie pomocy organizacjom ekologicznym przez organy administracji publicznej**

Ustawodawca, tworząc przepisy dotyczące udziału organizacji ekologicznych w działaniach na rzecz ochrony środowiska, słusznie przewidział, że nie każda będzie potrafiła profesjonalnie przygotować się do efektywnych działań w zakresie prawnej ochrony środowiska naturalnego. Wychodząc na przeciw ich oczekiwaniom przewidział możliwość udzielenia im pomocy, o czym stanowi art. 45 ust. 3 u.u.i.ś.o.<sup>14</sup> Przytoczony przepis wymaga jednak szczegółowego omówienia.

Przede wszystkim pomoc świadczona przez organy administracji publicznej jest ograniczona celowościowo. Mianowicie władze publiczne mogą udzielać pomocy organizacjom ekologicznym jedynie w zakresie działalności na rzecz ochrony środowiska. Ma to istotne znaczenie w przypadku, gdy statutowe cele danej organizacji są szersze niż tylko ochrona środowiska. Organizacja ekologiczna nie będzie więc mogła liczyć na pomoc ze strony władz publicznych w sytuacji, gdy jej działanie nie będzie związane z ochroną środowiska. Udowodnienie faktu, że w określonych okolicznościach organizacja społeczna działa na rzecz ochrony środowiska, spoczywa więc na stronie społecznej i to od organu zależy, czy w danych okolicznościach można ją zakwalifikować jako organizację ekologiczną. W literaturze prawa administracyjnego słusznie wskazuje się, że omawiany przepis stanowi przede wszystkim uprawnienie organu

---

<sup>13</sup> Art. 45 ust. 2 u.u.i.ś.o.: „związki zawodowe i samorządy pracownicze mogą powoływać zakładowe komisje ochrony środowiska oraz społecznych inspektorów ochrony środowiska w celu organizowania i przeprowadzania społecznej kontroli ochrony środowiska na terenie zakładu pracy”.

<sup>14</sup> Art. 45 ust. 3 u.u.i.ś.o.: „Organy administracji mogą udzielać pomocy organizacjom ekologicznym w ich działalności w dziedzinie ochrony środowiska”.

administracji publicznej do udzielenia pomocy organizacji ekologicznej, nie jest zaś roszczeniem przysługującym stronie społecznej<sup>15</sup>.

Kolejną kwestią, jaką należy poruszyć w związku z zagadnieniem pomocy organizacjom ekologicznym, jest jej forma. Ustawodawca w art. 45 ust. 3 u.u.i.ś.o. nie sprecyzował, w jakiej formie pomoc organizacjom ekologicznym miałyby być udzielana. Nie określił także przesłanek (poza działalnością na rzecz ochrony środowiska), którymi organ administracji publicznej miałyby się kierować. W tym przypadku organ administracji publicznej dysponuje możliwością uznania, czy i na jaką pomoc zasługuje strona<sup>16</sup>. Z brzmienia omawianego przepisu wynika więc, że organ może udzielić zarówno pomocy niematerialnej, w zakresie wsparcia prawnego, szkoleniowego czy informacyjnego, jak również może udzielić pomocy o charakterze materialnym, dostarczając środki finansowe, udostępniając lub przekazując na własność nieruchomości, czy biorąc udział w przedsięwzięciu opartym o przepisy regulujące partnerstwo publiczno-prywatne. Jedynym błędem ustawodawcy w tym przypadku jest nieokreślenie szczegółów pomocy, gdyż udzielenie wsparcia o charakterze materialnym może rodzić obawy o brak transparentności działań władz publicznych, co w pewnym sensie może blokować udzielenie takiego wsparcia.

#### **4. Wpływ organizacji ekologicznych na funkcjonowanie funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej**

Ustawodawca, chcąc w większym stopniu zaangażować społeczeństwo w ochronę środowiska, przewidział możliwość udziału strony społecznej w redystrybucji środków publicznych przeznaczonych na działania na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wskazana wyżej możliwość została przewidziana w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, w przepisach dotyczących finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej<sup>17</sup>. Zgodnie z art. 400 Pr. ochr. śr. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest państwową osobą prawną,

<sup>15</sup> „Nie jest on przepisem rodzącym roszczenia po stronie tej organizacji. Daje on jedynie uprawnienie organowi administracji do udzielenia takiej pomocy. Ustawodawca pozostawia to uznaniu organu administracji, czy, a jeżeli tak, to w jakiej formie, udzielić pomocy”, B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 121-122.

<sup>16</sup> „Uznanie stwarza administracji możliwość działania na własną odpowiedzialność, jakkolwiek na podstawie upoważnienia udzielonego przez ustawę. Gdy administracja działa na podstawie uznania, to wtedy jej szczególnym obowiązkiem jest dokładne zbadanie i rozważenie okoliczności indywidualnych danej sprawy w celu jej prawidłowego rozwiązania, bo przecież miała możliwość wyboru rozstrzygnięcia i dlatego powinna wybrać rozstrzygnięcie optymalne”, E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 219-220.

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 519, dalej jako Pr. ochr. śr.



z kolei każdy z 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest samorządową osobą prawną, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Oba rodzaje funduszy posiadają dwa organy – zarząd jako organ wykonawczy, oraz radę nadzorczą jako organ stanowiący i kontrolny. Na mocy przepisów art. 400d i 400f Pr. ochr. śr. zagwarantowany został udział czynnika społecznego w funkcjonowaniu funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej<sup>18</sup>. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie spotkało się z aprobatą w doktrynie prawa administracyjnego, gdzie wskazuje się słusznie na poprawę pozycji strony społecznej w tym zakresie<sup>19</sup>. Dzięki przyjętym przez ustawodawcę rozwiązaniom możliwy jest realny wpływ społeczeństwa na ochronę środowiska nie tylko w zakresie działań w indywidualnych sprawach, lecz także w przypadku realizacji długofalowych strategii poprzez kierowanie strumienia środków materialnych na określone cele.

## 5. Konkluzje

W polskim porządku prawnym ochrona środowiska ma zazwyczaj postać policji administracyjnej oraz reglamentacji dostępu do zasobów środowiska<sup>20</sup>. Na zasadzie wyjątku ustawodawca dopuszcza udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Pomimo ograniczonego wpływu na rzeczywistość społeczną należy uznać w ogólności rozwiązania przyjęte przez prawodawcę za słuszne. Państwo i jednostki samorządu terytorialnego, pozostając głównymi administrującymi, zapewniają ciągłość i stabilność wykonywania działań na rzecz ochrony środowiska, zaś pozostawiony organizacjom ekologicznym zakres uprawnień w zasadniczym stopniu umożliwia efektywne oddziaływanie na władze publiczne i stanowi dobre uzupełnienie organizacji prawnej administracji publicznej w Polsce<sup>21</sup>. W kontekście całości regulacji, które generalnie należy ocenić pozytywnie, pozostają do skorygowania kwestie o charakterze szczegółowym, które jednak nie powinny zaburzać ogólnej oceny prawnych warunków udziału społeczeństwa w ochronie środowiska w formie zrzeczeń.

---

<sup>18</sup> Z. Bukowski, [w:] B. Rakoczy, Z. Bukowski, J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 647.

<sup>19</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 194.

<sup>20</sup> „Przez policję administracyjną rozumieć można całość interwencji administracji zmierzających do narzucenia swobodnej działalności jednostek dyscypliny wymaganej przez życie w społeczeństwie. Jej głównym celem jest regulacja tych zadań, które mają znaczenie publiczne, a zwłaszcza znaczenie dla spokoju, bezpieczeństwa i zdrowotności publicznej. W ocenie stopnia aktywności działania policja jest raczej reakcją niż akcją. Narzucenie rygorów powinno się cechować bezwzględną obiektywnością”, J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 199 i n.

<sup>21</sup> Więcej na temat relacji strukturalnych pomiędzy organami administracji publicznej w Polsce: P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 33 i n.





## Trzeci sektor w systemie oświaty – wybrane formy wspierające oświatę<sup>1</sup>

### 1. Wprowadzenie

Rola i formy wspierania systemu oświaty przez organizacje pozarządowe wynikają zwłaszcza z ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.)<sup>2</sup> i ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.)<sup>3</sup>. Powstaje pytanie, jakie formy wspierania i wspomaganie aktywności obywatelskiej występują w zakresie działalności szkoły lub placówki publicznej, inspirowania i organizowania społecznego ruchu na rzecz społeczności lokalnej, zwłaszcza zaś uczestników środowiska edukacyjnego? Jaka jest rola organizacji pozarządowych, o których mowa w art. 2a u.s.o.<sup>4</sup>, na rzecz tworzenia

---

<sup>1</sup> Na temat organizacji pozarządowych w systemie oświaty piszę zob. R. Raszevska-Skałeczka, *Organizacje pozarządowe w systemie oświaty – zarys problematyki*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 433-454; R. Raszevska-Skałeczka, *Udział organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu lokalnych konfliktów edukacyjnych na tle rozwiązań prawnych*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałeczka (red.), *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 466-498; zob. w tej kwestii m.in.: D. Kurzydina-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 261-267; I. Dzierzowska, *Procedury tworzenia oraz zasady działania stowarzyszeń w szkołach*, <http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-artykul/procedury-tworzenia-oraz-zasady-dzialania-stowarzyszen-w-szkolach> [dostęp: 20.05.2017]; M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2012, s. 41-42; *idem: Komentarz do art. 2a*, [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. VI, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587225064/509959/pilich-mateusz-ustawa-o-systemie-oswiaty-komentarz-wyd-vi?cm=URELATIONS>, [dostęp: 20.05.2017]; M. Wawrzeńczyk, *Projekt rozwoju placówki - zagadnienia wstępne*, <https://sip.lex.pl/#/publikacja/469830794/wawrzenczyk-monika-projekt-rozwoju-placowki-zagadnienia-wstepne?cm=URELATIONS> [dostęp: 20.05.2017].

<sup>2</sup> Zob. art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dalej jako u.d.p.p.w.: „Sfera zadań publicznych, o których mowa w art. 3 ust. 1, obejmuje zadania w zakresie: nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania”.

<sup>3</sup> Zob. art. 2a ustawy o systemie oświaty, dalej jako u.s.o.

<sup>4</sup> „1. System oświaty wspierają organizacje pozarządowe, w tym organizacje harcerskie, a także osoby prawne prowadzące statutową działalność w zakresie oświaty i wychowania. 2. Organy administracji publicznej prowadzące szkoły i placówki współdziałają z podmiotami, o których mowa w ust. 1, w wykonywaniu zadań wymienionych w art. 1. 3. System oświaty mogą wspierać także jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej oraz jednostki innych właściwych służb w działaniach służących podnoszeniu bezpieczeństwa dzieci i młodzieży, w tym w zakresie ochrony przeciwpożarowej. 4. Organy administracji publicznej, w tym organy prowadzące szkoły i placówki, współdziałają z podmiotami, o których mowa w ust. 3, w zapewnieniu właściwych warunków realizacji zadań wymienionych w ust. 3, w szczególności w prowadzeniu zajęć edukacyjnych z zakresu podnoszenia bezpieczeństwa dzieci i młodzieży, w tym bezpieczeństwa przeciwpożarowego”.

społeczeństwa obywatelskiego w szkole i systemie oświatowym w wymiarze społecznym? Jak należy rozumieć literalne brzmienie art. 2a ust. 1 u.s.o. „system oświaty wspierają organizacje pozarządowe”, jakie są prawnie możliwe formy wspierania rozwoju szkoły?

Analizie podlegają wybrane kwestie organizacji pozarządowych, które w ramach celów i sposobów działania aktywizują społeczny ruch na rzecz realizacji zadań publicznych w sferze zadań oświatowych poprzez współpracę z organami administracji publicznej, różne formy wspierania działalności poszczególnych ogniw systemu oświaty czy inne działania inicjujące i umożliwiające rozwój szkoły oraz kreujące rozwój lokalnej edukacji<sup>5</sup>. Dodajmy tu, że cechą charakterystyczną organizacji pozarządowych jest ich wielość i różnorodność, z których każda ma swoje cele, środki i metody pracy oraz mogące równolegle prowadzić kilka rodzajów działalności<sup>6</sup>. Organizacje te, o czym mowa dalej, mają znaczący wpływ na kształt edukacji, także tej pozaformalnej<sup>7</sup>. Stąd też niezbędne wydają się zwłaszcza te kwestie, które związane są ze współpracą szkół z organizacjami pozarządowymi, wsparciem ich i finansowaniem działalności edukacyjnej. Powstają też pytania, jakie korzyści i szanse rozwoju dla szkoły, organizacji pozarządowych i uczestników edukacji wynikają z takiej współpracy? Zastanowienia wymaga też zakres aktywności organizacji pozarządowych w środowisku lokalnym na rzecz współpracy tych organizacji ze szkołą<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Szerzej zob. P. Kledzik, *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013. Przykłady realizacji zadań publicznych we współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na rzecz społeczności lokalnej w zakresie zadań publicznych, tj. nauki, edukacji, oświaty i wychowania zob.: uchwała nr XXXI/635/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 października 2016 r. w sprawie Programu współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w 2017 r. (*Biuletyn Urzędowy Rady Miejskiej Wrocławia z 2016 r.* poz. 260), Program współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w 2017 r., stanowiący załącznik do uchwały, [http://wrosystem.um.wroc.pl/beta\\_4/webdisk/187636/0635ru07z.pdf](http://wrosystem.um.wroc.pl/beta_4/webdisk/187636/0635ru07z.pdf); Wrocławska Strategia Edukacyjna, uchwała nr XV/271/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 3 września 2015 r. w sprawie Wrocławskiej Strategii Edukacyjnej, *Biuletyn Urzędowy RMW z 2015 r.* poz. 252, <http://uchwały.um.wroc.pl/uchwala.aspx?numer=XV/271/15>; <http://bip.um.wroc.pl/artukul/631/22434/wroclawska-strategia-edukacyjna>; Wrocławska Strategia Edukacyjna stanowiąca załącznik do uchwały, [http://wrosystem.um.wroc.pl/beta\\_4/webdisk/179742/0271ru07z.pdf](http://wrosystem.um.wroc.pl/beta_4/webdisk/179742/0271ru07z.pdf) [dostęp: 20.05.2017].

<sup>6</sup> A. Kozłowska-Bałdyga, *Gmina a organizacje pozarządowe*, [http://fio.org.pl/images/dodatki/fora/200012\\_7forum\\_kozinska\\_wlacz.pdf](http://fio.org.pl/images/dodatki/fora/200012_7forum_kozinska_wlacz.pdf); [http://fio.org.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=213:gmina-a-organizacje-pozarządowe&catid=121:o-stowarzyszeniach&Itemid=100031](http://fio.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=213:gmina-a-organizacje-pozarządowe&catid=121:o-stowarzyszeniach&Itemid=100031) [dostęp: 20.05.2017].

<sup>7</sup> J. Grabska, *Organizacje pozarządowe a edukacja – współpraca, pomoc, inspiracja*, <https://www.portaloswiatowy.pl/organizacja-zajec-szkolnych/organizacje-pozarządowe-a-edukacja-współpraca-pomoc-inspiracja-9652.html> [dostęp: 30.05.2017]; zob. Stowarzyszenie Kłon/Jawor, *Edukacja wychodzi poza szkołę*, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/890637.html> [dostęp: 31.05.2017]: „To jedna z największych branż trzeciego sektora w Polsce. Organizacje zajmują się edukacją dzieci i dorosłych, współpracują z publicznymi placówkami oświatowymi. Zdarza się też, że prowadzą szkoły. Szkolne wakacje to dla nich również czas intensywnej pracy z dziećmi i młodzieżą”; por. P. Adamiak, *Coraz więcej NGO zajmuje się edukacją*, <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/1911682.html> [dostęp: 30.05.2017].

<sup>8</sup> J. Grabska, *op. cit.*; zob. też, I. Dzierzgowska, *op. cit.*; J. Strzemieczny, *Współpraca szkół z organizacjami pozarządowymi: doświadczenia i wnioski*, Centrum Edukacji Obywatelskiej, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/b8160ba204a3dc8cc125726b003738bd/\\$FILE/CentrumEdukacjiObywatelskiej-WspółpracaSzkółzOrganizacjamiPozarządowymi.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/b8160ba204a3dc8cc125726b003738bd/$FILE/CentrumEdukacjiObywatelskiej-WspółpracaSzkółzOrganizacjamiPozarządowymi.pdf) [dostęp: 30.05.2017].

Z kolei nazwa trzeci sektor wskazuje na usytuowanie organizacji pozarządowych pomiędzy dwoma sektorami – sektorem biznesu, rozwijającym gospodarkę, a sektorem publicznym, który tworzy i działa w oparciu o prawo – tzw. sektorem państwowym, który rządzi<sup>9</sup>. Ponadto należy zauważyć, że współcześnie organizacje pozarządowe coraz częściej wchodzą w relacje z firmami i administracją publiczną w celu wypełniania i realizowania zadań społecznych i gospodarczych oraz prowadzą do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego<sup>10</sup>.

## 2. Rola organizacji pozarządowych w społeczeństwie obywatelskim

Organizacje pozarządowe powstają z inicjatywy społeczeństwa w celu świadczenia doniosłych społecznie usług publicznych, lecz „nieatrakcyjnych dla firm komercyjnych. Oferują uzupełniającą ofertę usługową w stosunku do sektora publicznego i komercyjnego. W działaniu organizacje te podobne są do podmiotów sektora prywatnego ze względu na formę własności, a także do instytucji publicznych ze względu na to, że oferują nieodpłatnie lub częściowo odpłatnie usługi społeczne zaspokajające potrzeby ważne dla społeczeństwa”<sup>11</sup>. Determinanty idei społeczeństwa obywatelskiego i działanie „organizacji pozarządowych” w RP zagwarantowano w treści art. 12 Konstytucji RP<sup>12</sup>, bowiem stanowi on o różnych formach organizowania się społeczeństwa w demokratycznym państwie. Zdaniem J. Blicharza, „decydującym przejawem demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego jest aktywność obywateli w sferze publicznej oparta na prawach obywatelskich, politycznych i społecznych, a także instytucjach solidaryzmu społecznego stanowiących odpowiedź na wyzwania, jakie niosą ze sobą przemiany ekonomiczne i społeczne oraz wydarzenia polityczne”<sup>13</sup>. Nie ulega przy tym wątpliwości, że powstanie organizacji pozarządowych uwarunkowane jest m.in. rozwojem społecznym, politycznym i gospodarczym współczesnych państw demokratycznych<sup>14</sup>. Zaznaczymy w tym miejscu,

<sup>9</sup> A. Kozłowska-Bałdyga, *op. cit.*; zob. Z. Lasocik, *Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym*. Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO, Warszawa 1994 ([www.ngo.pl](http://www.ngo.pl)); ([http://fio.org.pl/images/dodatki/20060829\\_lasocik.pdf](http://fio.org.pl/images/dodatki/20060829_lasocik.pdf)) [dostęp: 20.05.2017].

<sup>10</sup> Zob. M. Rak, *Relacje organizacji pozarządowych z administracją publiczną i firmami biznesu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, nr 22, [http://bibliotekacyfrowa.wsb.wroclaw.pl:8080/Content/154/zn\\_22\\_wr\\_Rak.pdf](http://bibliotekacyfrowa.wsb.wroclaw.pl:8080/Content/154/zn_22_wr_Rak.pdf) [dostęp: 20.05.2017].

<sup>11</sup> M. Rak, *op. cit.*, s. 69.

<sup>12</sup> Zob. art. 12 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483). Na ten temat zob. M. Jabłoński, *Spoleczeństwo obywatelskie – dylematy konstytucyjnoprawne*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 25-27.

<sup>13</sup> J. Blicharz, *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016, s. 33.

<sup>14</sup> J. Blicharz, *Ewolucja współpracy organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych mieszkańców*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2775, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXVII, s. 7 i n.; por. *Liczba NGO na świecie*, <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/2069932.html>, [dostęp: 31.05.2017]. „Liczba organizacji w poszczególnych krajach zależy w dużej

że termin „sektor organizacji pozarządowych” używany jest wymiennie z pojęciem „społeczeństwa obywatelskiego”<sup>15</sup>, przy czym pojęcie społeczeństwa obywatelskiego nie jest określane jednoznacznie<sup>16</sup>. Ponadto należy mieć na uwadze, że czym innym jest „przesłanie społeczeństwa obywatelskiego”, a czym innym ono samo jako „instytucja”<sup>17</sup>. Nie można nie zauważyć, że podwaliny kształtującego się społeczeństwa obywatelskiego wskazują nie tylko na wielowymiarową naturę organizacji społeczeństwa obywatelskiego, ale i na złożoność procesów determinujących ich ewolucję oraz przez nią kształtowanych<sup>18</sup>. Jak słusznie zauważa J. Blicharz, „nie da się ustalić czysto doktrynalnie czy normatywnie wartości takich jak istnienie społeczeństwa obywatelskiego [...]”<sup>19</sup>.

Charakterystyczne jest w Polsce to, że społeczeństwo obywatelskie obejmuje dwa obszary: 1) obywatelską aktywność grupową – działalność organizacji pozarządowych, wspólnot lokalnych i samorządowych, nieformalnych grup i ruchów społecznych oraz 2) świadomość obywatelską Polaków<sup>20</sup>. W piśmiennictwie spotykamy się z twierdzeniem, że „idea społeczeństwa obywatelskiego wyraża się w funkcjonowaniu różnych grup interesów, które cechuje określony stopień akceptacji wspólnej płaszczyzny zachowań i wartości. Cele i aspiracje określonych grup interesów pomagają kształtować kulturę instytucji, a wymogi instytucjonalne mają wpływ na interpretację i urzeczywistnienie określonych celów. [...] Drugie rozróżnienie wiąże się z formami samoorganizacji społecznej w celu realizacji idei i obszarów, w których są realizowane. [...] Z instytucjonalnego punktu widzenia budowa społeczeństwa obywatelskiego wymaga współdziałania organizacji i wspólnot obywateli tak z organami państwa, jak i ze światem gospodarki

---

mierze od prawnych uwarunkowań sektora, a także tego, czy w statystykach i oficjalnych rejestrach uwzględniane są wszystkie formy prawne”, *ibidem*. Por. też: Zauważmy też, że „W skali globalnej, jak i w poszczególnych krajach nie sposób określić dokładnej liczby organizacji pozarządowej. Jest to związane z dużą liczbą organizacji, różnorodnością form prawnych podmiotów oraz ich rejestracji, a także dynamiką powstawania i przerywania działalności przez organizacje”, *ibidem*, s. 152.

<sup>15</sup> J. Blicharz, *Organizacje pozarządowe*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 167.

<sup>16</sup> Zob. m.in.: E. Jurczyńska-McCluskey, *Jednostka – obywatel czy „samotny myśliwy” - w demokratycznym państwie prawa. Dylematy społeczeństwa obywatelskiego z perspektywy socjologicznej*, [w:] J. Filippek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 287 i n.; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 313 i n.; J. Blicharz, J. Boć (red.), *op. cit.*; R. Raszevska-Skałeczka, *Organizacje pozarządowe w systemie oświaty...*, s. 434.

<sup>17</sup> J. Blicharz, *Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), s. 107 i n.

<sup>18</sup> J. Blicharz, *Organizacje pozarządowe*, [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 167-168; J. Blicharz, *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 37-41; J. Blicharz, J. Boć (red.), *op. cit.*, gdzie szerzej mowa o teoretycznych i ustrojowo-prawnych aspektach funkcjonowania instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>19</sup> J. Blicharz, *Fundacje...*, s. 33.

<sup>20</sup> *Społeczeństwo obywatelskie*, <https://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie> [dostęp: 30.05.2017].

i rynku”<sup>21</sup>. Nie zaskakuje więc konstatacja: „organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie rozwijają się bez wsparcia państwa – przede wszystkim bez tworzenia regulacji umożliwiających to działanie od strony prawnej”<sup>22</sup>. Zdaniem J. Blicharz, „rozwiązania prawne otwierają przestrzeń współdziałania różnych form aktywności obywateli z państwem”<sup>23</sup>. Stąd też mianem społeczeństwa obywatelskiego można określić „zespół zachowań i instytucji społecznych funkcjonujących obok państwa w szerokim jego znaczeniu wraz z samorządem”<sup>24</sup>. Można je też rozumieć jako „przestrzeń rozciągającą się między rodziną, państwem i rynkiem, w której działają oddolne organizacje społeczne. W tej przestrzeni obywatele prowadzą wolną debatę, która prowadzi do wypracowania rozwiązań społecznych, które można następnie traktować jako dobro wspólne”<sup>25</sup>. To sfera życia publicznego jest taką wspólną przestrzenią działania organizacji i instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Na tym poziomie, jak pisze J. Blicharz, „skupia się i krzyżuje wiele problemów zarówno w obszarze obywatelskiej interwencji i innowacyjności (w tym zakresie świadczenia usług), jak i w obszarze rzecznictwa i kontroli społecznej. Działania te, mimo swojej różnorodności [...] przesądzają o efektywności zarządzania w administracji”<sup>26</sup>.

Mając na względzie powyższe, należałoby zaznaczyć, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego stanowią nie tylko wzmocnienie i urzeczywistnienie prawa obywateli do uczestnictwa w życiu publicznym, ale i umożliwiają właściwe wypełnianie ról społecznych oraz samorealizację we wszystkich sferach życia<sup>27</sup>. Ważne jest również nawiązanie do ujęcia socjologicznego społeczeństwa obywatelskiego, które stanowi „odrębną i niezależną od państwa (w granicach demokratycznie ustanowionego prawa) i jego poszczególnych agend (centralnych, regionalnych, lokalnych) płaszczyznę dobrowolnej aktywności społecznej (swoboda stowarzyszenia się i współdziałania, swoboda debaty publicznej i komunikowania się), opartej na istnieniu niezależnych organizacji (pozarządowych) i instytucji (stowarzyszeń), tworzących sieć stosunków i relacji między jednostkami i grupami, które kierują się partykularnymi interesami, ale uznają potrzebę porozumiewania się i współpracy”<sup>28</sup>. Poza tym nie ulega wątpliwości, że jest „przestrzenią działania instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, rozciągającą się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, w której ludzie podejmują wolną debatę na temat wartości

<sup>21</sup> J. Blicharz, *Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 107.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 107-108.

<sup>23</sup> J. Blicharz, *Wpływ społeczeństwa ...*, s. 37.

<sup>24</sup> H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skrowidz*, Warszawa 1999, s. 7.

<sup>25</sup> *Spoleczeństwo obywatelskie, op. cit.*

<sup>26</sup> J. Blicharz, *Wpływ społeczeństwa ...*, s. 38.

<sup>27</sup> *Spoleczeństwo obywatelskie, op. cit.*

<sup>28</sup> J. Szacki, *Wstęp. Powrót społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec. Obywatel*, Kraków 1997. Definicję J. Szackiego przytaczam za: E. Jurczyńska-McCluskey, *op. cit.*, s. 287.



składających się na wspólne dobro oraz dobrowolnie współdziałają ze sobą na rzecz realizacji wspólnych interesów”<sup>29</sup>. Warto przy tym szczególnie zaznaczyć, że społeczeństwo obywatelskie jest „przestrzenią dla demokratycznego uczestnictwa instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, rozciągającą się między państwem a rynkiem. Oznacza to multum różnych wartości i interesów grupowych”<sup>30</sup>. W konsekwencji wskazuje się, że powstają organizacje zajmujące się ludźmi i ich potrzebami, różniące się od tych, których działania wiążą się ze sprawowaniem władzy lub działalnością komercyjną<sup>31</sup>. Warto też sprawdzić, czy i – ewentualnie – w jaki sposób społeczeństwo obywatelskie mogłoby funkcjonować, gdyby nie było sektora organizacji pozarządowych?<sup>32</sup>. W literaturze sektor organizacji pozarządowych nazywany jest niekiedy trzecim sektorem, obok sektora publicznego i sektora prywatnego (na który składają się komercyjne instytucje i organizacje prywatne)<sup>33</sup>. W Polsce aktywność organizacji pozarządowych w zaspokajaniu potrzeb społecznych ma nie tylko tradycję<sup>34</sup>, ale i ich społeczny udział w życiu publicznym jest coraz powszechniejszy. Sektor organizacji pozarządowych jest ciągle kształtującą się sferą życia społecznego, tak pod względem prawnym, instytucjonalnym, jak i infrastrukturalnym<sup>35</sup>.

Wskazuje się następujące cechy charakterystyczne organizacji pozarządowych: formalna organizacja, niezależność od struktur państwowych, gospodarczych czy samorządowych, cel działalności – na rzecz dobra wspólnego (ogólnospołecznego) oraz niezarobkowy charakter – zakaz podziału zysku między członków organizacji<sup>36</sup>. Wskazują one na specyficzny charakter tej formy samoorganizacji społecznej: działają w ramach prawa (niezależność i elastyczność), mają własną ideę, statut, zakres działania, cele i metody działania – mogące się zmieniać w zależności od potrzeb, zainteresowań i aktywności (forma wyodrębnienia organizacyjnego powodująca ich lokalizację poza

<sup>29</sup> P. Frączak, M. Rogaczewska, K. Wygnański, *Głos w dyskusji na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2005, s. 4.

<sup>30</sup> J. Blicharz, *Wpływ społeczeństwa...*, s. 37.

<sup>31</sup> Zob. P. Drucker, *Zarządzanie organizacją pozarządową. Teoria i praktyka*, Warszawa 1995, s. 20 i n.; M. Baron-Wiaterek, *Administracja pomocy społecznej w systemie instytucji publicznych*, [w:] M. Baron-Wiaterek (red.), *Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej*, Gliwice 2005, s. 142.

<sup>32</sup> Na ten temat piszą m.in.: J. Blicharz, *Sektor pozarządowy w Polsce*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2950, „Przegląd Prawa i Administracji” 2006, t. LXXIV, s. 7 i n.; H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*, Warszawa 2004, s. 11; M. Załuska, *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych*, [w:] M. Załuska, J. Boczoń, (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1996.

<sup>33</sup> J. Blicharz, *Sektor pozarządowy...*, s. 7

<sup>34</sup> Szerzej: J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 11 i n.; H. Izdebski, *Fundacje...*, 2004, s. 11; zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 315.

<sup>35</sup> *Spółeczeństwo obywatelskie, op. cit.*

<sup>36</sup> Por. S. Kantyka, *Samorządowa polityka społeczna*, Warszawa 2002, s. 203; J. Blicharz, *Organizacje pozarządowe...*, s. 192; M. Swora, *Organizacje pozarządowe a samorząd terytorialny (wybrane zagadnienia)*, [w:] M. Stahl (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 457-458.

jednostkami należącymi do sektora finansów publicznych)<sup>37</sup>. Co więcej, są to organizacje silnie osadzone w swoim środowisku lokalnym, znają jego potrzeby, problemy społeczne i starają się je rozwiązywać<sup>38</sup>. W dyskursie zwłaszcza nauk socjologicznych zaznacza się ich znaczenie w: zwiększeniu integracji społecznej, realizacji zasady pomocniczości (przenoszenie na wyższy szczebel tylko tych zadań i problemów społecznych, których nie można rozwiązać na szczeblach niższych), budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, dialogu społecznym i demokracji uczestniczącej<sup>39</sup>. Ponadto organizacje pozarządowe charakteryzuje elastyczność, szybkość i jakość działania, decentralizacja<sup>40</sup>. Z perspektywy dyskursu nauk ekonomicznych czy politycznych powstanie trzeciego sektora wyjaśniają teorie niewydolności rynku i państwa w zaspokajaniu potrzeb społecznych<sup>41</sup>. Należy tu wskazać, że celem ich działania nie jest przejmowanie władzy (chcą one pozostać, jak sama nazwa wskazuje, organizacjami pozarządowymi), co nie przekreśla wzajemnej ich współpracy z organami administracji publicznej<sup>42</sup>. Współpraca ta, o której mowa w art. 5 ust. 1 u.d.p.p.w., odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> Zob. J. Grabska, *op. cit.*; J. Blicharz, *Fundacje...*, s. 29. „[...] organizacją pozarządową nie może być podmiot (osoba prawna lub jednostka niemająca osobowości prawnej) będący jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, a więc niezależnie od podstawy prawnej powołania lub istnienia”, *ibidem*.

<sup>38</sup> I. Dzierzgowska, *op. cit.*

<sup>39</sup> M. Piotrowicz, D. Cianciara, *Rola organizacji pozarządowych (NGOs) w życiu społecznym oraz systemie zdrowotnym*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2013, t. 67(1), s. 151, <http://www.przeglpidemiol.pzh.gov.pl/rola-organizacji-pozarządowych-ngos-w-życiu-społecznymoraz-systemie-zdrowotnym?lang=pl;www.przeglpidemiol.pzh.gov.pl/pobierz-artykul?id=1586> [dostęp: 31.05.2017].

<sup>40</sup> Zob. J. Grabska, *op. cit.* „Jeśli zbierze się grupa ludzi, którzy mają wspólny pomysł, ideę, znacznie szybciej mogą ją zrealizować w ramach stowarzyszenia czy fundacji niż w ramach administracyjnych struktur”, *ibidem*, s. 6; W przypadku decentralizacji chodzi o „przekazywanie części zadań publicznych organizacjom i administracji samorządowej. [...] lokalne władze i organizacje znakomicie wiedzą, jakie są potrzeby środowiska i reagują na nie”, *ibidem*.

<sup>41</sup> M. Piotrowicz, D. Cianciara, *op. cit.*, s. 153.

<sup>42</sup> Zob. K. Bandarzewski, *Uczestnictwo organizacji pozarządowych w realizacji i wykonywaniu zadań pomocy społecznej*, „Casus” 2003, nr 27, s. 28-36; M. Swora, *Administracja publiczna i organizacje pozarządowe w demokratycznym państwie (dylematy badawcze)*, [w:] J. Filipek (red.), *op. cit.*, s. 637-639; J. Blicharz, *Prawna możliwość powierzenia wykonywania zadań publicznych na drodze umownej organizacji pozarządowym*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2770, „Prawo” 2005, t. CCXCV, s. 63-70; M. Rymśza, P. Frączak, R. Skrzypiec, Z. Wejman, *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Warszawa 2006; M. Rymśza, P. Frączak, R. Skrzypiec, Z. Wejman, *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, [http://www.pozytek.gov.pl/files/pozytek/tekst\\_glowny.pdf](http://www.pozytek.gov.pl/files/pozytek/tekst_glowny.pdf); <http://www.pozytek.gov.pl/Standardy,wspolpracy,administracji,publiycznej,z,sektorem,pozarzadowym,912.html> [dostęp: 20.05.2017].

<sup>43</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 z późn. zm. Zob. *Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi*, <http://www.mpips.gov.pl/program-wspolpracy-z-ngo/wspolpraca/> [dostęp: 20.05.2017]; M. Oliński, *Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w opinii badanych organizacji*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 3 (63), [http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/962/1/08\\_Marian%20OLI%C5%83SKI.pdf](http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/962/1/08_Marian%20OLI%C5%83SKI.pdf) [dostęp: 20.05.2017]; M. Rak, *op. cit.*, s. 79-83.



Przedmiotem współpracy jest realizacja zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w. Do priorytetowych obszarów współpracy należą m.in. zadania w zakresie nauki, edukacji, oświaty i wychowania. Zgodnie z art. 5a ust. 1 u.d.p.p.w. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (dalej j.s.t.) uchwała i przyjmuje z organizacjami pozarządowymi roczny program współpracy w tym zakresie, mogą to być takie obszary współpracy, jak: „a) wspieranie kreatywności i innowacyjności poprzez alternatywne formy edukacji, b) zwiększanie oferty wychowania przedszkolnego, c) rozszerzanie systemu wsparcia psychologiczno-pedagogicznego dla dzieci i uczniów, wyrównywanie szans edukacyjnych, wspieranie programów dotyczących doradztwa zawodowego, przygotowania do rynku pracy i przedsiębiorczości; promocja szkolnictwa zawodowego, d) promocja aktywnego spędzania czasu, podnoszenie sprawności fizycznej, promocja zdrowego żywienia, kształtowanie postaw sprzyjających samorozwojowi, e) kształtowanie aktywnego uczestnictwa w kulturze, rozwijania kompetencji komunikacyjnych uczniów, f) wspieranie działań proekologicznych, g) współpraca przy programie wychowania komunikacyjnego, w tym nauki jazdy na rowerze w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych”<sup>44</sup>.

Przyjmuje się, że trzeci sektor to ogół prywatnych organizacji, działających społecznie, nie w celu osiągnięcia zysku, czyli organizacji pozarządowych (tzw. organizacje non profit)<sup>45</sup>. Bliższej analizy różnorodności ich działania można dokonać m.in. w oparciu o rozmaite kryteria podziału: rodzaj reprezentowanych interesów (promujące interesy publiczne, stowarzyszenia naukowe, stowarzyszenia religijne); cel działania<sup>46</sup>; obszar

<sup>44</sup> „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu”. Zob. program współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w 2017 r. określony w załączniku do uchwały Nr XXXI/635?16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 października 2016 r. w sprawie Programu współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w 2017 r., *op. cit.*

<sup>45</sup> Zob. L. Zacharko, *Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, Opole 1998, s. 232; zob. A. Sargeant, *Marketing w organizacjach non profit*, Kraków 2004, s. 16 i n.; M. Dobrowolska, *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce rynkowej*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Kraków 2001, s. 139 i n.; *Podstawowe pojęcia*, <http://www.pozytek.gov.pl/Podstawowe.pojecia,380.html> [dostęp: 20.05.2017]. Wśród innych terminów, uważanych za równoznaczne z terminem organizacja pozarządowa są: „organizacja *non-profit*, ponieważ nie działa dla zysku; organizacja wolontarystyczna (ochotnicza), ponieważ w większości opiera swą działalność na pracy ochotników; organizacja społeczna (obywatelska), ponieważ obszarem aktywności tych organizacji jest najczęściej szeroko rozumiana pomoc społeczna, ochrona zdrowia i edukacja, czyli działaniu dla dobra publicznego; trzeci sektor, ponieważ nie są tożsame z administracją publiczną (I sektor), ani biznesem (II sektor). W użyciu jest także skrót NGO, ang. *non-governmental organizations* (organizacja pozarządowa)” – *Podstawowe pojęcia*, *op. cit.*

<sup>46</sup> Z. Lasocik, *op. cit.*, s. 5. Ze względu na profil aktywności, można podzielić je na następujące typy: organizacje samopomocy, organizacje opiekuńcze, organizacje mniejszości reprezentujące interesy grup mniejszości.

(sfery zadań publicznych); zasięg działania organizacji (na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym, międzynarodowym); formę prawno-organizacyjną (mogą mieć charakter niesformalizowany lub prawno-formalny). Różnią się one także pod względem posiadanych zasobów i potencjału, w tym posiadanych zasobów ludzkich, rzeczowych i finansowych – różny skład osobowy, doświadczenie, budżet i źródła finansowania oraz różne formy zatrudniania pracowników<sup>47</sup>. I chociaż jest to przegląd różnorodnych kryteriów charakteryzujących istotę organizacji pozarządowych, to jednak jest to tylko pewne uproszczenie, bowiem organizacje działają w kilku obszarach jednocześnie<sup>48</sup>, kryterium to nie wyczerpuje też w pełni ich definicji.

Z naukowego punktu widzenia w zorganizowanym społeczeństwie dają się wydzielić trzy sektory: 1) biznes, funkcjonujący w oparciu o rynek i jego prawa, gdzie kluczowym słowem jest zysk; 2) sektor publiczny, który tworzy i działa w oparciu o prawo i może być utożsamiany z tym, co nazywamy państwem; 3) trzeci sektor, którego wyznacznikiem są realizowane wartości, a który jednoznacznie spaja społeczeństwo i sprzyja tworzeniu wspólnoty<sup>49</sup>. Ze względu na specjalne funkcje polegające zapośredniczeniu pomiędzy państwem a biznesem czy państwem a społeczeństwem, używana jest też nazwa „organizacje pośredniczące”<sup>50</sup>. Co więcej, wskaźmy, że organizacje pozarządowe „mogą mieć różnorodne powiązania z sektorem rządowym i tworzyć formy pośrednie – np. centra szkoleniowe, czy półrządowe – np. uczelnie wyższe”<sup>51</sup>.

Potrzeba istnienia organizacji pozarządowych doprowadziła do wykształcenia dwóch koncepcji teoretycznych<sup>52</sup>. W pierwszej uzasadnia się potrzebę urzeczywistnienia przez nie potrzeb społecznych na tych obszarach, na których oba sektory (publiczny i prywatny) nie chcą lub nie mogą sprostać wytyczonym działaniom. Według drugiej koncepcji, organizacje pozarządowe są mechanizmami urzeczywistniania interesów wielu grup społecznych, stanowiąc alternatywną możliwość wobec sektora publicznego. W wysoko rozwiniętych krajach demokratycznych instytucje społeczeństwa obywatelskiego (przez które rozumie się na ogół zespół organizacji i instytucji społecznych funkcjonujących obok

---

jszości, organizacje przedstawicielskie, organizacje tworzone *ad hoc*, organizacje hobbystyczno-rekreacyjne, organizacje zadaniowe, organizacje „tradycyjne”, *ibidem*; zob.: E. Leś, *Kilka uwag o historii organizacji pozarządowych*, [w:] A. Kunicka (red.), *Miejsce dla każdego. Szkice i opracowania o sektorze pozarządowym w Polsce*, Warszawa 1996.

<sup>47</sup> M. Piotrowicz, D. Cianciara, *op. cit.*, s. 152.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 152.

<sup>49</sup> Z. Lasocik, *Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych państwie demokratycznym*, BORDO Warszawa 1994, s. 4 ([http://www.ipsir.uw.edu.pl/UserFiles/File/Katedra\\_Socjologii\\_Norm/TEKSTY/laso.pdf](http://www.ipsir.uw.edu.pl/UserFiles/File/Katedra_Socjologii_Norm/TEKSTY/laso.pdf)); *idem*, *Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym*, [http://fio.org.pl/images/dodatki/20060829\\_lasocik.pdf](http://fio.org.pl/images/dodatki/20060829_lasocik.pdf) [dostęp: 20.05.2017]; zob., E. Leś, *op. cit.*.

<sup>50</sup> A. Kozińska-Bałdyga, *op. cit.*.

<sup>51</sup> M. Piotrowicz, D. Cianciara, *op. cit.*, s. 152

<sup>52</sup> J. Blicharz, *Status prawny organizacji pozarządowych...*, s. 39-40.

sektora publicznego), są określane mianem trzeciego sektora. Stanowi on, obok sektora publicznego i prywatnego, trzeci filar systemu społeczno-politycznego<sup>53</sup>.

Podstawowe znaczenie dla określenia organizacji pozarządowych ma definicja prawna skonstruowana na gruncie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>54</sup>, w świetle której „organizacjami pozarządowymi są: 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów 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 organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4” (art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w.). Konstruując opisową definicję prawną organizacji pozarządowych należałoby przyjąć, że jest to „forma samoorganizacji społecznej, autonomiczna względem administracji państwowej, samorządna, która w swojej działalności statutowej jest nastawiona nie na osiągnięcie zysku, lecz na realizację celów pożytku publicznego”<sup>55</sup>, ukierunkowana przede wszystkim na cele społecznie użyteczne<sup>56</sup>, a nie korzyści członków. Cechą wspólną organizacji wchodzących w skład sektora pozarządowego jest odrębność od jednostek sektora finansów publicznych. Za organizacje pozarządowe można uznać te podmioty, które nie wchodzą w zakres pojęciowy podmiotów państwowych, w tym rządowych, i podmiotów samorządowych<sup>57</sup>.

Istotną kwestią z punktu widzenia definicji polskich organizacji pozarządowych jest określenie pojęcia „działalności pożytku publicznego” od dotychczasowego pojęcia „działalności statutowej”. W sensie prawnym działalność na rzecz pożytku publicznego oznacza działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze realizacji zadań publicznych określonych w ustawie (art. 3 ust. 1 u.d.p.p.w.). Działalność pożytku publicznego służy przede wszystkim ukierunkowaniu działalności organizacji pozarządowych na świadczenie usług szerszym społecznościom. Zgodnie z art. 3 ust. 1 cyt. ustawy „należałoby przyjąć, iż działalność pożytku publicznego może być prowadzona wyłącznie przez organizacje pozarządowe, których definicję prawną zawiera art. 3 ust. 2 cyt. ustawy z zastrzeżeniem ust. 4”<sup>58</sup>.

Zakres podmiotowy definicji prawnej organizacji pozarządowych odnosi się zarówno do osób prawnych, jak i jednostek nieposiadających osobowości prawnej. W świetle

<sup>53</sup> H. Izdebski, *Fundacje...*, 1999, s. 7.

<sup>54</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.

<sup>55</sup> J. Blicharz, *W kwestii charakteru podmiotowości prawnej organizacji pozarządowych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2748, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXVI, s. 38-39.

<sup>56</sup> J. Blicharz, *Sektor pozarządowy...*, s. 8.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>58</sup> Wykładni gramatycznej art. 3 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dokonuje J. Blicharz, *Organizacje pozarządowe...*, s. 167.

przywołanego unormowania podstawowymi kategoriami organizacji pozarządowych są fundacje i stowarzyszenia. Pierwsze z nich są osobami prawnymi typu zakładowego (fundacyjnego), drugie zaś osobami prawnymi typu korporacyjnego (zrzeszeniowego)<sup>59</sup>. Różnicując te typy osób prawnych podkreśla się, że substratem fundacji (zakładu) jest wyodrębniona masa majątkowa, natomiast substratem korporacji są ludzie. Pomimo zasadniczych różnic fundacje i stowarzyszenia<sup>60</sup> mają wiele cech wspólnych, m.in. są instrumentem służącym do realizacji celów niegospodarczych, celów społecznie użytecznych – realizowanych w interesie społeczeństwa, w interesie publicznym<sup>61</sup>. Mogą funkcjonować jako osoby prawne (fundacje samodzielne, stowarzyszenia rejestrowane) bądź jako jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (fundacje niesamodzielne, stowarzyszenia zwykłe)<sup>62</sup>. Zgodnie z definicją ustawową organizacje pozarządowe to organizacje „niedziałające w celu osiągnięcia zysku”<sup>63</sup>.

Podstawą społeczeństwa obywatelskiego są jego obywatele, świadomi swych praw i obowiązków, aktywnie uczestniczący w działaniach na rzecz dobra wspólnego. Świadomi i zaangażowani społecznie obywatele stanowią podstawowy komponent struktury społeczeństwa obywatelskiego, potencjał tworzący aktywne środowisko. Od stopnia zaangażowania obywateli zależy dynamika rozwoju instytucji obywatelskich, będących formą bezpośredniej reprezentacji ich potrzeb i interesów społecznych. Aktywne społecznie wspólnoty najczęściej tworzą instytucjonalne podstawy dla swoich działań – z reguły przybierające formę organizacji pozarządowych, które „dostarczają struktur dla wspólnego działania i zaspokajania wspólnych potrzeb, często bez oglądania się na struktury państwa. To one tworzą kanały reprezentacji i rzecznictwa interesów poszczególnych grup i mechanizmy ich uzgadniania. W nich uczymy się wspólnego działania i mamy okazję praktykować reguły demokratyczne. To tam możliwe jest działanie na rzecz dobra wspólnego – nie z nadania czy polecenia władzy, ale po prostu dlatego, że uznajemy jakieś sprawy za ważne dla nas i dla innych. Wsparcie rozwoju społeczeństwa

<sup>59</sup> Zob. H. Cioch, *Prawo fundacyjne*, Zakamycze 2005.

<sup>60</sup> Zdaniem J. Blicharz, „[...] fundacja nie jest zbiorowiskiem ludzi, tylko strukturą, której zadaniem jest prawidłowe dysponowanie i pomnażanie majątku z określonym celem. [...] utworzenie fundacji następuje w drodze aktu fundacyjnego, w którym obligatoryjnie powinien być określony cel fundacji oraz wskazany majątek służący w sposób trwały realizowanym przez fundację celom użyteczności publicznej. W odróżnieniu od stowarzyszeń, których cele mogą być realizowane nawet bez istotnego wkładu majątkowego ich członków, realizacja celów fundacji możliwa jest jedynie w oparciu o środki majątkowe przekazane jej przez fundatorów. [...] różnice między fundacjami a stowarzyszeniami wynikają także z ich ustroju organizacyjnego (jeden organ zarządzający w odniesieniu do fundacji, trójpodział organów w przypadku stowarzyszeń”, *eadem*, *Fundacje ...*, s. 27. Por. D. Bugajna-Sporczyk, E. Dzbeńska, I. Janson, M. Sztekier-Łabuszewska, *Fundacje i stowarzyszenia. Prawo i praktyka*, Warszawa 2005.

<sup>61</sup> Zob. H. Cioch, *op. cit.*, s. 56; J. Blicharz, *Fundacje ...*, s. 35.

<sup>62</sup> J. Blicharz, *Status prawny organizacji...*, s. 42.

<sup>63</sup> Zob. M. Wyrzykowski (red.), *Podstawy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych*, Warszawa 1999.

obywatelskiego wymaga zatem wielorakiego, roztropnego wsparcia rozwoju organizacji pozarządowych”<sup>64</sup>.

Problematyka działalności organizacji pozarządowych ma wymiar interdyscyplinarny, który przejawia się w różnorodności form aktywności obywatelskiej.

### 3. Organizacje pozarządowe wspierające aktywność obywatelską w edukacji

Wśród organizacji pozarządowych działających w tzw. trzecim sektorze w sferze oświaty można wyróżnić trzy grupy organizacji<sup>65</sup>: organizacje prowadzące szkoły (do czasu programu Mała Szkoła były to szkoły niepubliczne), organizacje działające przy szkołach publicznych oraz organizacje wspierające wychowanie i edukację.

System oświaty korzysta ze wsparcia organizacji pozarządowych. Zdaniem M. Piłicha, przez pojęcie organizacje pozarządowe należałoby rozumieć „organizacje społeczne, tzn. takie, które są tworzone przez samych obywateli i ich związki, a nie państwo lub j.s.t., zaś cel ich działania obejmuje zadania wychowawcze lub oświatowe, bez nastawienia na osiągnięcie zysku”<sup>66</sup>. Mowa tu o stowarzyszeniach działających na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach<sup>67</sup>, a także fundacjach, które tworzy się na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach<sup>68</sup>. Jak pisze M. Wawrzeńczyk, „Wiele fundacji podejmuje się wspierania działalności poszczególnych ogniw systemu oświaty, którego zakres podmiotowy określony jest w art. 2 u.s.o. Przepisy art. 2a u.s.o. przybliżają pojęcie prawne organizacji wspierających system oświaty, do których sam przepis ust. 1 określa je jako organizacje pozarządowe, a także osoby prawne prowadzące statutową działalność (mieszczącą się) w zakresie oświaty i wychowania. [...] W szczególności chodzi o stowarzyszenia [...] a także fundacje. [...] Przepis nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem wspieranie systemu oświaty. Biorąc pod uwagę leksykalne znaczenie słowa wspierać można jednak sądzić, że chodzi o finansową i organizacyjną pomoc podmiotom publicznoprawnym (tzn. państwu i organom samorządu terytorialnego) w zapewnieniu sprawnego funkcjonowania (poszczególnych ogniw) systemu edukacji”<sup>69</sup>. Przykładem fundacji, jako jednej z powszechnie współpracujących

<sup>64</sup> P. Frączak, M. Rogaczewska, K. Wygnański, *op. cit.*

<sup>65</sup> A. Kosińska-Bałdyga, *op. cit.*

<sup>66</sup> M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. VI, opublikowano: LEX 2015.

<sup>67</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 210.

<sup>68</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 40. Dodajmy, że fundacje zawsze są osobami prawnymi, zaś stowarzyszeniom może – choć nie musi – przysługiwać osobowość prawna. Przymiotu osobowości prawnej pozbawione są tzw. stowarzyszenia zwykłe – art. 40 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

<sup>69</sup> M. Wawrzeńczyk, *op. cit.*

ze szkołami (placówkami oświatowymi) jest Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji<sup>70</sup>, której głównym „celem jest szeroko pojmowane wspieranie działań na rzecz reformy i rozwoju systemu edukacji w Polsce”.

Natomiast w art. 2 ustawy o systemie oświaty ustawodawca określił od strony podmiotowej swoisty zbiór jednostek organizacyjnych składających się na strukturę systemu oświaty. Podstawowymi i liczebnie przeważającymi jednostkami organizacyjnymi systemu oświaty są szkoły, pełniące funkcje oświatowo-wychowawcze i opiekuńcze. Szkoły i placówki oświatowe mogą być publiczne albo niepubliczne (art. 5 ust. 1 ustawy o systemie oświaty). Ustawa o systemie oświaty, ilekroć stanowi o obowiązkach szkoły, z reguły wymienia łącznie kształcenie, wychowanie i opiekę. Zgodnie z art. 1 u.s.o. system oświaty zapewnia m.in.: realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju, wspomaganie przez szkołę wychowawczej funkcji rodziny, utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach. Funkcjonowanie szkoły jako instytucji wychowawczej znajduje swoje odzwierciedlenie w preambule do ustawy o systemie oświaty: „Szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności”<sup>71</sup>.

Zgodnie z art. 2a ust. 1 ustawy o systemie oświaty<sup>72</sup>, system oświaty „wspierają organizacje pozarządowe, w tym organizacje harcerskie, a także osoby prawne prowadzące statutową działalność w zakresie oświaty i wychowania. Organy administracji publicznej prowadzące szkoły i placówki współdziałają z podmiotami, o których mowa w ust. 1, w wykonywaniu zadań wymienionych w art. 1” (art. 2a ust.2 ustawy o systemie oświaty). Formy wspierania mogą być różne i wynikają pośrednio z poszczególnych przepisów ustawy: [...] „prowadzenie szkół i placówek publicznych lub niepublicznych, przedstawianie własnego stanowiska organizacji społecznych w toku procesu legislacyjnego lub w debacie publicznej, a także o bezpośrednią działalność wychowawczą (np. organizacji harcerskich) w szkołach i placówkach”<sup>73</sup>. Na uwagę zasługuje również art. 56 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym „W szkole i placówce mogą działać, z wyjątkiem partii i organizacji politycznych, stowarzyszenia i inne organizacje, a w szczególności organizacje harcerskie, których celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkoły lub placówki”. Niewątpliwie art. 56 ust. 1 ustawy o systemie oświaty

<sup>70</sup> Na temat Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji, zob. M. Wawrzeńczyk, *op. cit.*

<sup>71</sup> Preambuła ustawy o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.).

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.).

<sup>73</sup> M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 32.



można postrzegać jako szczególną formę „wsparcia systemu oświaty”, o czym była mowa w art. 2a cytowanej ustawy. Przy czym to wspieranie „nie może jednak posuwać się do całkowitego zastąpienia organów prowadzących szkoły i placówki publiczne przy realizacji zadań powierzonych tym organom przez obowiązującą ustawę. [...] przepis nie upoważnia także organizacji pozarządowych i ich organów do wysuwania jakichkolwiek roszczeń w stosunku do szkół i placówek, np. o udostępnienie pomieszczeń lub urządzeń szkolnych owym organizacjom w celu prowadzenia przez nie działalności statutowej”<sup>74</sup>. Organizacje wspierające działalność dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą szkoły lub placówki mogą działać na ich terenie. Przez pojęcie „działać w szkole (placówce)” należy rozumieć „stałą aktywność w danej szkole lub placówce, prowadzoną w sposób ciągły przez dłuższy czas, zwykle na zasadach pewnego zorganizowania. Modelowym przykładem jest ruch harcerski, którego działalność oparta jest na ustawie – Prawo o stowarzyszeniach, zaś w szkołach i placówkach dąży do działania opartego na stałych strukturach (drużyny)”<sup>75</sup>. Współcześnie „działanie w szkole lub placówce” należałoby rozumieć szerzej jako „każdą aktywność i każdą formę społecznego oddziaływania, informowania, propagowania idei itp., którą dana organizacja podejmuje w stosunku do uczniów, korzystając ze wsparcia (choćby biernego) szkoły lub placówki”<sup>76</sup>. W szkole lub placówce może działać taka organizacja, której cele i działania korespondują w jakiś sposób z celami działania szkoły lub placówki. Na podstawie z art. 56 ust. 2 ustawy o systemie oświaty „Zgodę na podjęcie działalności przez stowarzyszenia i organizacje, o których mowa w ust. 1, wyraża dyrektor szkoły lub placówki po uprzednim uzgodnieniu warunków tej działalności oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii rady szkoły lub placówki, z zastrzeżeniem art. 94a ust. 5 cyt. ustawy”. Zgoda ta może zostać wydana dopiero po zbadaniu, czy organizacja ubiegająca się o podjęcie działalności w szkole (placówce) nie prowadzi działalności politycznej (a więc nie jest partią ani organizacją polityczną w rozumieniu art. 56 ust. 1 ustawy o systemie oświaty). Uzgodnienie warunków działalności powinno obejmować ustalenie, w porozumieniu z organizacją ubiegającą się o zgodę, na jakich zasadach będzie ona obecna w szkole. Pozytywna opinia rady szkoły lub placówki powinna zostać wydana przed udzieleniem zgody. Opinia negatywna jest dla dyrektora szkoły lub placówki wiążąca<sup>77</sup>. Jeżeli rady szkoły lub placówki nie utworzono, o pozytywną opinię dyrektor występuje do rady pedagogicznej (art. 52 ust. 2 ustawy o systemie oświaty).

Z reguły organizacje pozarządowe wspierają tworzenie samorządów szkolnych, pomagają najbardziej potrzebującym dzieciom, fundują regularne posiłki, tworzą programy stypendialne, organizują wymiany międzynarodowe. Ważnym elementem jest pomoc uczniom

<sup>74</sup> M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. VI, opublikowano: LEX 2015.

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 452.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> *Ibidem*, s. 454.



z rodzin niezamożnych, uczniom mającym problemy w dostępie do oświaty<sup>78</sup>. Dzięki umiejętności znalezienia sponsorów, współpracy m.in. z Gminnymi Ośrodkami Pomocy Społecznej, Kościołem, samorządem lokalnym i wojewódzkim oraz inicjatywom własnym, pomoc ta jest możliwa w różnym zakresie. Organizacje prowadzą m.in. dożywianie dzieci, dzieci zaopatrywane są w odzież, pomoce szkolne i podręczniki, korzystają z akcji wypoczynku letniego, świetlic, gdzie mogą spędzić wolny czas. Organizacje pozarządowe powstają tam, gdzie występują problemy dnia codziennego i dążą w miarę swoich możliwości do ich rozwiązywania i przezwyciężania. Podejmują w swojej służbie społecznej szeroko pojętą działalność socjalną na rzecz społeczności lokalnych<sup>79</sup>.

W systemie oświaty organizacje pozarządowe przyczyniają się do rozwiązywania problemów nierówności szans edukacyjnych m.in. poprzez działania wspierające poprawę infrastruktury oświatowej, dbałość o wyposażenie szkół, system stypendiów i pomocy materialnej, wspieranie rozwoju najmłodszych dzieci, uczestniczenie i rozpowszechnianie edukacji przedszkolnej szczególnie na obszarach wiejskich w ramach realizowania innych form edukacji przedszkolnej, wspieranie edukacji pozalekcyjnej i pozaszkolnej dzieci i młodzieży, a ponadto organizowanie edukacji pozaformalnej, kształtowanie aktywnych postaw obywatelskich poprzez angażowanie się w rozwiązywanie problemów społeczności lokalnych w edukacji (organizacje prowadzące szkoły, działające przy szkołach publicznych, wspierające wychowanie i edukację) oraz tworzenie, współtworzenie projektów i programów inicjatyw społecznych w działalności edukacyjno-wychowawczej na rzecz dobra wspólnego. Rozwiązywanie problemów i pokonywanie wszelkich barier związanych z funkcjonowaniem systemu oświatowego wymaga efektywnej, wielopłaszczyznowej współpracy i aktywizacji: władz rządowych, samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, środowisk lokalnych, rodziców, nauczycieli, wolontariuszy, szerzej – całego społeczeństwa. Przykładem w tym zakresie środowiska lokalnego i uczestników edukacji może być Wrocławska Strategia Edukacyjna<sup>80</sup>, której cele realizowane mają być we współpracy sieci różnorodnych podmiotów zaangażowanych w procesy edukacyjne. W grupie kluczowych partnerów (wspierających, współtworzący proces edukacji) znajdują się m.in. organizacje pozarządowe. W ramach ich zadań przyjęto, że „inicjują działania na ramach edukacji poza-formalnej, włączają się w działanie jako

<sup>78</sup> Szerzej na temat nierówności szans edukacyjnych zob. M. Ślusarczyk, *Prawo do nauki a nierówności edukacyjne*, [w:] J. Filipek (red.), *op. cit.*, s. 672-679.

<sup>79</sup> P. Romaniuk, *Organizacje pozarządowe jako służba obywatelowi*, [w:] S. Pikulski (red.), *Ochrona człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, Olsztyn 2002, s. 642-643.

<sup>80</sup> Zob. załącznik do uchwały Nr XV/271/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 3 września 2015 r. w sprawie Wrocławskiej Strategii Edukacyjnej Biuletyn Urzędowy Rady Miejskiej Wrocławia z 2015 r., poz. 252. Dodajmy, że Wrocławska Strategia Edukacyjna stanowi „deklarację głównych kierunków rozwoju wrocławskiej edukacji”, „drogowskazem dla działań podejmowanych przez władze miejskie oraz wszystkie podmioty zainteresowane współpracą i rozwojem edukacji”, *ibidem*.

partnerzy placówek i innych podmiotów, uczestniczą w procesie upowszechniania informacji na temat Wrocławskiej Strategii Edukacyjnej<sup>81</sup>. Przypomnijmy, że współpraca władz lokalnych z organizacjami pozarządowymi w zakresie zadań publicznych w obszarze nauki, edukacji, oświaty i wychowania określona została też w programie współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w 2017 roku<sup>82</sup>. Konstatując, szkoła a w szerszym kontekście oświata i wychowanie obok wymiaru jednostkowego ma również wymiar społeczny – realizując swą misję i zadania, potrzebuje dla dobra lokalnej społeczności wsparcia, pomocy i udziału organizacji pozarządowych.

---

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> Zob. załącznik do uchwały Nr XXXI/635/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 października 2016 r. w sprawie Programu współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w 2017 r., *op. cit.*

# **Edukacja niepubliczna wobec wyzwań reformy edukacji**

## **1. Wstęp**

Trzeci sektor w demokratycznych krajach spełnia bardzo ważną rolę w zakresie realizacji zadań publicznych. Ze względu na swoistość zadań publicznych, takich jak: pomoc społeczna, kultura, edukacja, aktywność ta jest bardzo zróżnicowana<sup>1</sup>. Niewątpliwie dostarczanie usług edukacyjnych przez podmioty trzeciego sektora stanowi przykład organizowania się ludzi wokół oświatowego zadania publicznego. Przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania jest edukacja niepubliczna w kontekście podstawowych wyzwań dla trzeciego sektora związanych z wprowadzaniem nowego ustroju szkolnego. Dokładniej zaś wskazanie podstawowych aspektów planowanej reformy mających wpływ na kształt przyszłej działalności trzeciego sektora w edukacji. Niewątpliwie każda gruntowna zmiana w oświacie wzbudza niepokój zarówno odbiorców usług edukacyjnych, jak również dostawców tych usług. Szczególnie obecnie proponowana reforma budzi wiele kontrowersji w środowiskach edukacji niepublicznej ze względu na kwestionowaną szeroko zasadność, tempo jej wdrażania, zakres oddziaływania oraz skomplikowaną i często wątpliwą jakością procedowanych aktów prawnych. Nie sposób nie zauważyć wielu rysujących się problemów związanych z wygaszaniem istotnego elementu struktury szkolnej, jakim jest gimnazjum.

## **2. Podstawy prawne działania trzeciego sektora w edukacji**

Możliwość działania trzeciego sektora w dziedzinie edukacji przesądza przepis art. 70 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z nim „rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych

---

<sup>1</sup> Zob. *Sektor obywatelski a Kościół*, „Trzeci sektor” 2008, nr 15; art. 3 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817); J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2012.

w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa”<sup>2</sup>. Rozwinięcie treści konstytucyjnych znajdujemy w art. 5 ustawy o systemie oświaty<sup>3</sup> oraz w art. 8 ustawy Prawo oświatowe<sup>4</sup>. Analogicznie w art. 5 u.s.o. i art. 8 u.p.o. ustawodawca wśród enumeratywnie wyliczonych organów zakładających i prowadzących szkoły wymienił inne osoby prawne niż jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że podmioty takie jak: spółdzielnie, fundacje, stowarzyszenia, organizacje religijne mogą stać się organem właścicielskim placówki oświatowej. Dodatkowo obok przepisów oświatowych w systemie prawa można zauważyć konkretne normy prawne dla wymienionych wyżej podmiotów prawa. I tak spółdzielnie na podstawie art. 1 ust. 2 Prawa spółdzielczego mogą prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska<sup>5</sup>. Należy przy tym zauważyć, że na gruncie prawa spółdzielczego można wykazać kilka spółdzielni o szczególnym charakterze. Są nimi: spółdzielnie produkcji rolnej, spółdzielnie kółek rolniczych, spółdzielnie pracy czy spółdzielnie rzemieślnicze. Ponadto do podmiotów o cechach spółdzielni zaliczane są spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz spółdzielnie mieszkaniowe<sup>6</sup>. Ze względu na temat opracowania należy w tym miejscu przede wszystkim wspomnieć o spółdzielni socjalnej, której jednym z przedmiotów działalności jest podejmowanie działalności oświatowo-kulturalnej na rzecz swoich członków<sup>7</sup>. Fundacje uzyskały podmiotowość w zakresie aktywności w dziedzinie edukacji na podstawie art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach<sup>8</sup>. Zgodnie z jego brzmieniem „fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami”<sup>9</sup>.

Kolejnym znaczącym podmiotem trzeciego sektora w edukacji są stowarzyszenia. Zgodnie z art. 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, pod pojęciem stowarzyszenia należy rozumieć dobrowolne samorządne, trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych<sup>10</sup>. W nauce socjologii zwraca się uwagę, że jest to skupienie społeczne wyrażające się we wspólnocie postaw, zachowań i działań wynikających zwykle ze wspólnego celu grupowego.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.).

<sup>3</sup> Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1943), dalej: u.s.o.

<sup>4</sup> Ustawa Prawo oświatowe z dnia 14 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 59), dalej: u.p.o.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 21).

<sup>6</sup> J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016, s. 96.

<sup>7</sup> Zob. art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 651).

<sup>8</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 40.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 210.

Każde zrzeszenie jest grupą społeczną, celową. Powstaje, aby realizować określony cel, który jest wyznaczony przez osoby zrzeszające się<sup>11</sup>. Jednym z celów działalności stowarzyszeń jest zakładanie i prowadzenie przedszkoli i szkół. Ostatnią opisywaną grupą podmiotów są Kościoły i związki wyznaniowe. Zaangażowanie Kościoła i związków wyznaniowych w cele edukacyjne posiada wielowiekową tradycję<sup>12</sup>. Obecnie Kościół katolicki ma prawo zakładać i prowadzić placówki oświatowe i wychowawcze, w tym przedszkola oraz szkoły wszystkich rodzajów, zgodnie z przepisami prawa kanonicznego i na zasadach określonych przez odpowiednie ustawy<sup>13</sup>. Biorąc pod uwagę kryterium podmiotu prowadzącego szkołę katolicką, można wyróżnić trzy rodzaje takich szkół:

- prowadzone przez Kościół (szkoły diecezjalne i parafialne), założone na mocy decyzji biskupa diecezjalnego lub za jego zgodą,
- prowadzone przez zgromadzenie zakonne, założone za zgodą biskupa diecezjalnego,
- prowadzone przez katolików i ich organizacje (osoby fizyczne, stowarzyszenia) uznane za katolickie na mocy stosownego dokumentu biskupa diecezjalnego<sup>14</sup>. Obok Kościoła katolickiego, który jest największą organizacją wyznaniową w Polsce, istnieje również przestrzeń dla działalności edukacyjnej innych organizacji wyznaniowych. Tylko przykładem warto wskazać gminy żydowskie, które mają prawo zakładać i prowadzić szkoły oraz inne placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńczo-wychowawcze. Podstawą tej działalności jest art. 13 ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>15</sup>. Odpowiednie regulacje prawne znajdziemy również w przepisach dotyczących chociażby Kościoła zielonoświątkowego<sup>16</sup> czy starokatolickiego<sup>17</sup>.

Podsumowując, podmioty trzeciego sektora posiadają podstawy prawne do realizacji zadań oświatowych państwa. Każdy z tych podmiotów jest uprawniony do bycia organem prowadzącym szkoły. Z tym uprawnieniem koreluje obowiązek uwzględnienia standardów przewidzianych w ustawach oświatowych, jakie przewidział ustawodawca dla szeroko rozumianego szkolnictwa niepublicznego.

<sup>11</sup> P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2005, s. 50.

<sup>12</sup> Zob. M. Zdanek, *Szkoły i studia dominikanów krakowskich w średniowieczu*, Warszawa 2005 oraz A. Mezglewski, *Szkolnictwo wyznaniowe w Polsce w latach 1944-1980*, Lublin 2004.

<sup>13</sup> Zob. art. 14 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 51, poz. 318).

<sup>14</sup> J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003, s. 70-71.

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1798.

<sup>16</sup> Zob. art. 14 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 13).

<sup>17</sup> Zob. art. 11 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 14).

### 3. Trzeci sektor w edukacji – skala zjawiska

W Polsce aktywność organizacji wchodzących w skład trzeciego sektora w edukacji można zauważyć na różnych jej etapach. W poniżej przedstawionych zestawieniach zaprezentowano poszczególne typy placówek edukacyjnych z uwzględnieniem organów prowadzących wchodzących w skład trzeciego sektora. Zestawienie to zostało opracowane w oparciu o dane znajdujące się w systemie informacji oświatowej w miesiącu kwietniu 2017 roku. Największą aktywność w edukacji wykazują stowarzyszenia, które w sumie prowadzą 1877 placówek. W dalszej kolejności są to organizacje religijne, prowadzące 556 placówek edukacyjnych. Następnie fundacje z wynikiem 505 i spółdzielnie – 26 jednostek edukacyjnych. Wnioskiem podstawowym w kontekście wprowadzanej zmiany ustroju szkolnego jest stwierdzenie, że planowana reforma edukacji doprowadzi do przekształcenia lub likwidacji 1312 gimnazjów, w tym 471 stowarzyszeniowych, 4 prowadzonych w ramach spółdzielni, 66 prowadzonych przez organizacje religijne oraz 96 zarządzanych przez fundacje.

**Tabela. Liczba niepublicznych placówek edukacyjnych.**

	Stowarzyszenia	Spółdzielnie	Organizacje religijne	Fundacje	Razem
<b>Przedszkola</b>	444	13	355	166	978
<b>Szkoły podstawowe</b>	599	4	66	156	825
<b>Gimnazja</b>	471	4	85	96	656
<b>Licea ogólnokształcące</b>	363	5	50	87	505
<b>Razem</b>	<b>1877</b>	<b>26</b>	<b>556</b>	<b>505</b>	<b>3602</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych SIO z kwietnia 2017<sup>18</sup>.

### 4. Podstawowe wyzwania

Państwo jako pierwotny podmiot władzy ma zasadniczy wpływ na zakres funkcjonowania, zasady finansowania oraz na kierunki zmian. Może udzielić władztwa innym podmiotom sprawującym w oznaczonym zakresie administrację publiczną. Kluczowym centralnym organem administracji w dziedzinie edukacji jest Minister Edukacji Narodowej. Oprócz ministra chodzi tutaj też o samorządy różnego typu czy inne podmioty pełniące funkcję administracji publicznej w zleconym im zakresie<sup>19</sup>. Wdrażanie postanowień nowej

<sup>18</sup> System Informacji Oświatowej (<https://cie.men.gov.pl/sio-strona-glowna/>).

<sup>19</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2002, s. 25.

reformy ustroju szkolnego powoduje kreację aktów prawnych przez instytucje państwowe. Ustawodawca oprócz ustawy prawo oświatowe<sup>20</sup>, które ma być w przyszłości fundamentem ustroju szkolnego w Polsce, ustanowił dodatkowy akt prawny o charakterze pomocniczym. Jest nim ustawa wprowadzająca prawo oświatowe<sup>21</sup>. Dodatkowo Minister Edukacji Narodowej wydał jak dotąd kilkanaście aktów wykonawczych do ustawy prawo oświatowe. Oczywiście proces tworzenia aktów wykonawczych prawa szkolnego nie jest zakończony. Pomijając w tym miejscu szczegółową analizę treści wspomnianych ustaw, należy jednoznacznie wskazać, że głównym jej założeniem jest zmiana struktury ustroju szkolnego. Dokładnie powrót do ośmioklasowej szkoły podstawowej i czteroletniego liceum ogólnokształcącego poprzez likwidację utworzonego 1999 roku gimnazjum. Ustanowione zmiany wymuszają reakcję organów właścicielskich szkół i placówek niepublicznych jako odbiorcy tych nowych norm. Zgodnie bowiem z regulacjami zawartymi w ustawie wprowadzającej ustawę prawo oświatowe, podmioty trzeciego sektora będą zobowiązane do przekształceń strukturalnych swoich placówek podyktowanych przede wszystkim wydłużeniem kształcenia w szkołach podstawowych oraz likwidacją gimnazjów. W związku z tym ustawodawca wskazuje szereg norm prawnych, stanowiących niejako drogowskaz dla kierunków przekształceń. I tak przykładowo w art. 120 u.w.p.o. zawarte jest przekształcenie w ośmioletnią szkołę podstawową szkoły sześciolletniej. Zgodnie z nim osoba prawna niebędąca jednostką samorządu terytorialnego lub osoba fizyczna prowadząca dotychczasową publiczną sześciolletnią szkołę podstawową, o której mowa w art. 117 ust. 1 i 2, w tym szkołę filialną, w terminie do dnia 30 czerwca 2017 r., przedłoży organowi jednostki samorządu terytorialnego, który wydał zezwolenie, o którym mowa w art. 58 ust. 3 u.s.o.<sup>22</sup>:

- 1) wykaz nauczycieli przewidzianych do zatrudnienia w publicznej ośmioletniej szkole podstawowej, zawierający imiona i nazwiska nauczycieli oraz informacje o ich kwalifikacjach,
- 2) projekt aktu założycielskiego publicznej ośmioletniej szkoły podstawowej oraz projekt statutu tej szkoły, dostosowane do przepisów ustawy – Prawo oświatowe,
- 3) zobowiązanie do zapewnienia warunków działania szkoły publicznej, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, oraz zobowiązanie do przestrzegania przepisów dotyczących szkół publicznych.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 59) – dalej: u.p.o.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę – prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 60) – dalej: u.w.p.o.

<sup>22</sup> Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1943) i art. 58 ust. 3; założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną wymaga zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół lub placówek publicznych danego typu, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty.



Podobne rozwiązania przewidziane są w art. 125 u.w.p.o. dla przekształceń niepublicznej sześciolletniej szkoły podstawowej w ośmioletnią szkołę podstawową. Analogicznie osoba prawna niebędąca jednostką samorządu terytorialnego lub osoba fizyczna prowadząca dotychczasową niepubliczną sześciolletnią szkołę podstawową, w terminie do dnia 30 czerwca 2017 r. przedłoży organowi jednostki samorządu terytorialnego, który dokonał wpisu do ewidencji szkół niepublicznych<sup>23</sup>:

- 1) wykaz nauczycieli przewidzianych do zatrudnienia w niepublicznej ośmioletniej szkole podstawowej, zawierający imiona i nazwiska nauczycieli oraz informacje o ich kwalifikacjach;
- 2) statut niepublicznej ośmioletniej szkoły podstawowej,
- 3) zobowiązanie do przestrzegania wymagań określonych w art. 14 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe,
- 4) informację o miejscu prowadzenia szkoły,
- 5) zobowiązanie do zapewnienia warunków lokalowych umożliwiających prowadzenie zajęć dydaktyczno-wychowawczych, realizację innych zadań statutowych,
- 6) zobowiązanie do zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki.

W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że nowe, liczne obowiązki administracyjne będą dotyczyć również podmiotów prowadzących wygaszane gimnazja w zależności od tego, czy będą się przekształcały w szkoły dozwolone przez ustawodawcę, czy też będą podlegały procesowi likwidacji. Procesy te uregulowane zostały odpowiednio w art. 129-144 u.w.p.o. Na podstawie ogólnej analizy tych przepisów można wysnuć kilka refleksji. Po pierwsze, ustawodawca wskazał dozwolone kierunki przekształceń gimnazjów prowadzonych przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego. Po drugie, zawarł szereg obowiązków o charakterze materialno-technicznym dotyczących uzyskania zezwoleń na założenie szkół lub zmian w ewidencjach szkół niepublicznych. Po trzecie, ustanowił zarówno przesłanki pozytywne dla konkretnych form przekształceń, jak i przesłanki negatywne mające wpływ na odmowę wpisu zmian do ewidencji lub możliwość likwidacji szkoły.

Istotną sprawą dla relacji organów administracji publicznej i trzeciego sektora w realizacji zadań oświatowych będą kwestie związane z ustaleniem nowej sieci szkół. Zgodnie art. 119 u.w.p.o. organ jednostki samorządu terytorialnego, który wydał zezwolenie na założenie szkoły publicznej<sup>24</sup>, może zmienić obwód publicznej szkoły podstawowej prowadzonej przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego

<sup>23</sup> Zob. art. 82 u.s.o. Osoby prawne i fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek.

<sup>24</sup> Zob. art. 58 ust. 3 u.s.o.

lub osobę fizyczną. Zmiana obwodu następuje w uzgodnieniu z osobą prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobą fizyczną prowadzącą tę szkołę. Oprócz tego podmioty prowadzące dotychczasową szkołę, dla której ustalono obwód, w terminie do dnia 31 stycznia 2017 r. mogą złożyć organowi, który wydał zezwolenie, oświadczenie o rezygnacji z obwodu. Odpowiednio w stosunku do gimnazjów ustawodawca tę kwestię uregulował w art. 134. u.w.p.o. Zgodnie z nim w przypadku przekształcenia publicznego gimnazjum osoba prawna niebędąca jednostką samorządu terytorialnego lub osoba fizyczna prowadząca dotychczasowe publiczne gimnazjum, odpowiednio w terminie do dnia 31 stycznia 2017 r., do dnia 31 stycznia 2018 r. albo do dnia 31 stycznia 2019 r., może złożyć wniosek o ustalenie obwodu tej szkole. Z kolei w przypadku włączenia publicznego gimnazjum do publicznej ośmioletniej szkoły podstawowej osoba prawna niebędąca jednostką samorządu terytorialnego lub osoba fizyczna prowadząca dotychczasową publiczną sześcioletnią szkołę podstawową i dotychczasowe publiczne gimnazjum może, odpowiednio w terminie do dnia 31 stycznia 2017 r., do dnia 31 stycznia 2018 r. albo do dnia 31 stycznia 2019 r.:

- 1) złożyć oświadczenie o rezygnacji z obwodu – jeżeli dotychczasowej publicznej sześcioletniej szkole podstawowej ustalono obwód,
- 2) złożyć wniosek o ustalenie obwodu tej szkole – jeżeli dotychczasowej publicznej sześcioletniej szkole podstawowej nie ustalono obwodu.

Należy w tym miejscu zauważyć, że obwód ustalony dla dotychczasowej publicznej sześcioletniej szkoły podstawowej może być zmieniony również w uzgodnieniu z osobą prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobą fizyczną prowadzącą tę szkołę.

Relacje finansowe organów administracji i trzeciego sektora to kolejny bardzo ważny aspekt i równocześnie wyzwanie dla funkcjonowania szkół i placówek niepublicznych. Wraz z wdrażaną reformą ustawodawca dokonuje uszczelnienia wydawanych środków finansowych na edukację niepubliczną. Zaproponowane nowelizacje stanowią próbę uporządkowania i doprecyzowania zarówno pojęć, jak i kryteriów przyznawania dotacji dla poszczególnych podmiotów edukacyjnych. Rozległe i w swej istocie skomplikowane konstrukcje prawne zawarte w dotychczasowej ustawie o systemie oświaty zostały dodatkowo rozbudowane między innymi poprzez wprowadzenie do słownika pojęć: gmina miejska, gmina wiejska, gmina miejsko-wiejska, rok budżetowy, liczba mieszkańców, wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie oraz w powiecie. Dodatkowe zmiany w zakresie finansowania oświaty niepublicznej dotyczą:

- a) systemu ustalania wysokości dotacji uwzględniającej kryterium najbliższej gminy, powiatu, województwa,

- b) wyłączenia dzieci niepełnosprawnych, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, uczęszczających do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych lub innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych bądź dotowanych przez gminy, których nie są one mieszkańcami, z refundacji przez gminy, których mieszkańcami są te dzieci, kosztów udzielonej dotacji,
- c) wysokość dotacji ustalana będzie indywidualnie na każdego ucznia dotowanej szkoły danego typu i rodzaju w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana w subwencji oświatowej na takiego ucznia,
- d) wprowadzono definicję wydatków bieżących i ich zakres,
- e) doprecyzowano pojęcia liczby uczniów dla potrzeb obliczania wysokości dotacji,
- f) przesądzono, że czynności przyznania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek są czynnościami z zakresu administracji publicznej,
- g) wprowadzono przepisy nakładające na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej kwot dotacji oraz statystycznej liczby dzieci, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz wszystkich aktualizacji tych informacji.

Kolejną kwestią związaną z planowanymi zmianami jest zachowanie odpowiedniej dla danego typu działalności edukacyjnej autonomii. Oprócz stabilności prawno-finansowej ma ona decydujący wpływ na konkurencyjność danej placówki edukacyjnej w środowisku społecznym. Zagadnienie jest tym bardziej istotne, że już pobieżna analiza przepisów nowego prawa oświatowego wskazuje na centralistyczną tendencję. Przejawem tego zjawiska jest wskazanie na obligatoryjne elementy budujące strukturę arkusza oraz obowiązek opiniowania arkusza organizacyjnego szkoły przez właściwego miejscowo kuratora oświaty i działające na terenie placówki związki zawodowe<sup>25</sup>. Na uwagę w tym kontekście zasługują również przepisy ustanawiające uprawnienia nadzorcze kuratora oświaty i związany z tym tryb likwidacji szkoły niepublicznej<sup>26</sup>. Skala zmian wymaga również ingerencji ustawodawcy na poziomie aktów wykonawczych. Ich treść jest kluczowa dla organizacji i zakresu autonomii programowej podmiotów edukacyjnych. Aktywność legislacyjna ministra edukacji narodowej obejmuje chociażby podstawy programowe dla poszczególnych etapów edukacyjnych<sup>27</sup>, ramowe plany

<sup>25</sup> Zob. art. 110 u.p.o.

<sup>26</sup> Zob. art. 169 u.p.o.

<sup>27</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 356).

nauczania<sup>28</sup>, szczegółowe regulacje statutowe<sup>29</sup>. Poza tym na kształt nierzadko nowej tożsamości szkół będą miały wpływ zmiany w możliwości tworzenia szkół niepublicznych eksperymentalnych, oddziałów sportowych, organizacji edukacji domowej czy szkolnych oddziałów dwujęzycznych.

## **5. Zakończenie**

Każda systemowa zmiana w sposobie realizacji zadania publicznego wprowadzana przez władze polityczne kraju wywołuje poważne skutki dla funkcjonowania poszczególnych podmiotów działających w zmienianym systemie. Uwaga ta szczególnie odnosi się do oświaty. Omawiane zadanie publiczne bowiem charakteryzuje się znaczną wrażliwością na zmiany legislacyjne. Zaproponowane w grudniu 2016 r. zmiany wymuszają reakcję podmiotów edukacyjnych wchodzących w skład trzeciego sektora.

Edukacja niepubliczna stanie przed wielkim wyzwaniem dostosowania swoich placówek edukacyjnych do nowej reformy szkolnictwa. Przede wszystkim podstawowym problemem jest akceptacja lub wręcz zrozumienie podstaw decyzji o wprowadzanych zmianach w edukacji. Wyzwania związane z reformą można podzielić na dwie grupy. Pierwsza związana jest z olbrzymim wysiłkiem administracyjno-organizacyjnym niepublicznych organów prowadzących placówki niepubliczne. Do nich będzie należało w miarę płynne wdrożenie dwóch ustaw oświatowych, które są kluczowe ze względu na dalsze istnienie szkoły niepublicznej lub założenie nowej. Regulacje prawne zawarte w tych aktach sankcjonują szereg obowiązków administracyjnych dla organów prowadzących placówki niepubliczne. Z kolei druga grupa wyzwań to zadania o charakterze programowym, mające wpływ na wewnętrzny kształt poszczególnych jednostek edukacyjnych. W tej grupie istotnym narzędziem będą liczne akty wykonawcze ministra edukacji narodowej. Z punktu widzenia użytkowników edukacji niepublicznej druga grupa wyzwań dla edukacji niepublicznej będzie zdecydowanie istotniejsza. Można podać w tym miejscu wiele przykładów na poparcie tej tezy. Jednym z nich jest odejście od holistycznego sposobu nauczania przedmiotów przyrodniczych na rzecz podziału nauczania przyrody na poszczególne oddzielne przedmioty.

---

<sup>28</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla szkół publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 703).

<sup>29</sup> Zob. art. 172 u.p.o.



# **Organizacje pozarządowe wobec ustawy Prawo zamówień publicznych**

## **1. Wstęp**

Funkcjonowanie organizacji pozarządowych w warunkach rynkowych powoduje, iż sytuacja prawna tych podmiotów w sferze publiczno- i prywatnoprawnej jest zróżnicowana. W celu rozpoczęcia analizy sytuacji prawnej organizacji pozarządowej konieczne jest usystematyzowanie pojęcia organizacji pozarządowej, gdyż teoria ekonomii wypracowała ujęcie szersze niż definicja legalna wynikająca z ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>1</sup>. Pod pojęciem organizacja pozarządowa możemy odnaleźć wszelkie podmioty, które, działając, nie osiągają zysku, jak również organizacje społeczne. Często z tymi podmiotami utożsamiane są wszystkie podmioty, które nie są organami lub jednostkami podległymi administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Na potrzeby niniejszej analizy będziemy się posługiwać definicją legalną wynikającą z ustawy o działalności pożytku publicznego<sup>2</sup>, która za organizacje pozarządowe uznaje niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia, z wyłączeniem partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji utworzonych przez partie polityczne (chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej). W świetle powyższego unormowania do podstawowych warunków uznania danego podmiotu za organizację pozarządową należy zaliczyć: formę wyodrębnienia organizacyjnego powodującą lokalizację poza jednostkami należącymi do sektora finansów publicznych, niezarobkowy charakter, a także cel działalności w postaci działalności pożytku publicznego<sup>3</sup>. Z pewnością z kręgu organizacji pozarządowych wyłączone są fundacje utworzone przez partie polityczne,

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 ze zm.), dalej u.d.p.p.w.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 3. 1. ww. ustawy „Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie”.

<sup>3</sup> J. Blicharz, *Komentarz do art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. 03.96.873), [w:] J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, LEX/el. 2010.

bez względu na to, czy są to fundacje prawa prywatnego czy prawa publicznego. Warto podkreślić, iż fundacje i stowarzyszenia kościelne lub wyznaniowe zgodnie z art. 3 ust. 3 cyt. ustawy nie są zaliczane do organizacji pozarządowych<sup>4</sup>. Na gruncie prawa publicznego często utożsamia się organizację pozarządową z innym typem, jakim jest organizacja społeczna, co podkreśla A. Skoczylas, który stwierdził, iż „w zakresie procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej pojęcie «organizacji społecznej» w zasadzie odpowiada pojęciu «organizacja pozarządowa»”<sup>5</sup>. Najważniejsze cechy przypisane organizacjom pozarządowym to szerokie spektrum podmiotów, które będą mieściły się w definicji organizacji pozarządowej. Ten szeroki zakres powoduje, iż oddziaływanie regulacji prawa zamówień publicznych będzie dotyczyło dużego grona odbiorców.

Zamówienia publiczne stanowią jedną z podstawowych metod kontroli wydatkowania środków publicznych. Rynek zamówień publicznych w Polsce w roku 2015 wyniósł ok. 6,50% produktu krajowego brutto (PKB)<sup>6</sup>, co stanowi, iż w ramach procedur zamówień publicznych wydano ponad 200 mld złotych. Udział organizacji pozarządowych w zamówieniach publicznych nie został do tej pory zbadany, jednakże dokonując analizy sytuacji prawnej organizacji pozarządowej, w zamówieniach możemy zauważyć jej dwojaki status, może być bowiem zarówno zamawiającym, jak i wykonawcą, w zależności od specyfiki działalności takiego podmiotu. W związku z tym nie można nie zauważyć, jak znaczącą rolę w kreowaniu sytuacji prawnej organizacji pozarządowej będą pełniły regulacje zamówień publicznych. Pierwsza część publikacji zostanie poświęcona omówieniu pozycji prawnej organizacji pozarządowej jako zamawiającego, czyli podmiotu, który zobligowany jest do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>7</sup>. W drugiej części zostanie omówiona sytuacja, w ramach której organizacja pozarządowa jest wykonawcą w zamówieniach publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji, kiedy zamówienie publiczne jest wprost adresowane do organizacji pozarządowych.

## 2. Organizacja pozarządowa a status Zamawiającego

Zakres definicyjny pojęcia organizacji pozarządowej został ujednoczony na wstępie ze względu na konieczność dalszej analizy definicji niezbędnych do ustalenia sytuacji

---

<sup>4</sup> L. Zacharko, A. Zacharko, *Organizacje pozarządowe jako instytucjonalne formy nacisku na decydentów politycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7/8, s. 47.

<sup>5</sup> A. Skoczylas, M. Swora, *Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2006, nr 3, s. 14.

<sup>6</sup> Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2015 r., s. 27, [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0025/32389/Sprawozdanie-Urzedu-Zamowien-Publicznych-za-rok-2015.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0025/32389/Sprawozdanie-Urzedu-Zamowien-Publicznych-za-rok-2015.pdf), [dostęp: 07.05.2017].

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164), dalej p.z.p.



materialnoprawnej organizacji w zamówieniach publicznych. W związku z licznymi zmianami dotyczącymi uzyskania statusu Zamawiającego znacząco zmieniła się w tym zakresie pozycja organizacji pozarządowej. W art. 2 ust. 1 pkt 12 p.z.p. zawarto definicję Zamawiającego, która stanowi, że przez Zamawiającego należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej obowiązującą do stosowania ustawy. Obowiązek stosowania ustawy wynika z regulacji art. 3 – przepis ten określa kategorie podmiotów zobowiązanych do stosowania procedur udzielania zamówień publicznych (zamawiających). Pełna analiza podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy stanowi przedmiot odrębnych rozważań<sup>8</sup>, jednak należy podkreślić, iż organizacje pozarządowe nie są wprost uznane za Zamawiających w myśl ustawy p.z.p. Nowelizacja ustawy p.z.p. z dnia 2 grudnia 2009 r. (weszła w życie 29 stycznia 2010 r.) uchyliła art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy p.z.p. Na podstawie tego zapisu dotychczas organizacje często były zobowiązane do stosowania przepisów ustawy. Od końca stycznia 2010 r. artykuł ten jest uchylony, a więc organizacje pozarządowe nie muszą zawsze, a jedynie w ściśle określonych przypadkach stosować regulacje p.z.p.

Niejednokrotnie podkreślane jest<sup>9</sup>, że uzyskanie statusu Zamawiającego powiązane jest z wydatkowaniem środków publicznych, jednak w myśl aktualnie brzmiących regulacji fakt ten stanowi jedynie jedną z przesłanek, od zaistnienia której uzależniony jest obowiązek stosowania ustawy p.z.p.<sup>10</sup> Zgodnie z regulacją art. 3 ust. 1 p.z.p. należy stwierdzić, iż uzyskiwanie środków publicznych w ramach dotacji nie stanowi samodzielnej przesłanki do zakwalifikowania danego podmiotu do kategorii zamawiających zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy p.z.p. Pomimo iż uzyskiwanie środków publicznych nie jest obligatoryjną przesłanką do uznania podmiotu za zamawiającego, zagadnienie to wymaga szczegółowej analizy, gdyż w działalności organizacji pozarządowej możemy zaobserwować sytuację pewnego dualizmu: z jednej strony możemy mówić o finansowaniu podmiotu ze środków publicznych, z drugiej zaś o finansowaniu kosztów realizacji danego zadania wykonywanego przez organizację pozarządową. Kluczową kwestią wydaje się uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jaki status mają organizacje pozarządowe, które finansują swoją działalność lub dane zamówienie z dotacji z budżetu państwa? Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa, ponieważ konieczna jest dogłębna analiza struktury danej organizacji. Najważniejszym aspektem poddanym analizie jest fakt finansowania działalności tego podmiotu. Szczegółowa analiza struktury finansowania

---

<sup>8</sup> Zob. szerzej: E. Norek, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006; J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011; M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.

<sup>9</sup> Zob. szerzej: J. Pokrzywniak, J. Baehr, T. Kwiecieński, *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*, Warszawa- Katowice 2006.

<sup>10</sup> *Opinie w zakresie stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych*, Warszawa 2013, s. 25.

powinna potwierdzić bądź zanegować kwestię dotyczącą pochodzenia środków, gdyż finansowanie działalności w ponad 50% z finansów publicznych, tj. środków publicznych, które pochodzą od podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1-3a ustawy p.z.p. stawia pod znakiem zapytania niezależność podmiotów od organów administracji publicznej<sup>11</sup>. Pełne finansowanie działalności organizacji pozarządowej ze środków publicznych jest jedną z przesłanek zależności od organów administracji publicznej, drugą z nich jest finansowanie zadania lub zamówienia w co najmniej 50% z środków publicznych niezależnie, jaki podmiot tego dokona.

Jedną z cech charakterystycznych dla finansowania podmiotu publicznego jest to, iż ma ono wskazywać na bliską zależność pomiędzy tym podmiotem a instytucjami publicznymi lub państwem<sup>12</sup>. Powstanie zależności pomiędzy organizacją pozarządową a sektorem publicznym w postaci zależności finansowej stwarza „ten specyficzny typ więzi, podporządkowania lub zależności”<sup>13</sup>, co powoduje ograniczenie swobody finansowej poprzez obowiązek stosowania ustawy p.z.p. Podkreślenia wymaga fakt, iż nie każda sytuacja dofinansowania działalności organizacji pozarządowej będzie rodziła zależność pomiędzy finansującym a finansowanym, która będzie powodowała uznanie podmiotu finansowanego za Zamawiającego. Konieczne jest także osiągnięcie określonego progu wartości zadania<sup>14</sup> oraz realizacja zadania o konkretnym przedmiocie wskazanym w ustawie p.z.p.<sup>15</sup>

Zgodnie z opinią Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych nie można utożsamiać przypadku finansowania organizacji z sytuacją, w której organizacja realizuje, na podstawie umowy zawartej z podmiotem publicznym, zadania publiczne oraz na których wykonanie otrzymuje dotację celową<sup>16</sup>. Przedstawionej w opinii Prezesa sytuacji nie można utożsamiać z finansowaniem kosztów realizacji danego zadania publicznego

---

<sup>11</sup> *Obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych przez fundacje oraz stowarzyszenia – stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 oraz art. 3 ust. 1 pkt 5*, „Informator Urzędu Zamówień Publicznych” 2010, nr 12, s. 17.

<sup>12</sup> Zob.: wyrok Trybunału UE z 3 października 2000 r., C-380/98, pkt 40 i n.

<sup>13</sup> Opinie Urzędu Zamówień Publicznych, Stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych przez organizacje pozarządowe uzyskujące dotacje z budżetu państwa na realizację zadań publicznych, <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/stosowanie-ustawy-prawo-zamowien-publicznych-przez-organizacje-pozarządowe-uzyskujace-dotacje-z-budżetu-panstwa-na-realizacje-zadan-publicznych> [dostęp: 1.06.2017].

<sup>14</sup> Próg ten został określony w Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej i stanowi dla robót budowlanych 5 225 000 euro.

<sup>15</sup> Przedmiotem zamówienia są roboty budowlane w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej określone w załączniku II do dyrektywy 2014/24/UE, budowy szpitali, obiektów sportowych, rekreacyjnych lub wypoczynkowych, budynków szkolnych, budynków szkół wyższych lub budynków wykorzystywanych przez administrację publiczną lub usługi związane z takimi robotami budowlanymi.

<sup>16</sup> Art. 16 u.d.p.p.w.

wykonywanego przez ten podmiot (np. organizację pozarządową)<sup>17</sup>. W świetle postanowień art. 3 ust. 1 ustawy p.z.p. należy stwierdzić, iż uzyskiwanie środków publicznych w ramach dotacji nie stanowi samodzielnej przesłanki do zakwalifikowania danego podmiotu do kategorii zamawiających zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy p.z.p. Żaden bowiem z przepisów art. 3 ust. 1 ustawy p.z.p. nie wiąże wprost faktu pozyskiwania środków publicznych z obowiązkiem stosowania tej ustawy. Samo zatem stwierdzenie, że dany podmiot pozyskuje środki publiczne w ramach dotacji, nie jest wystarczające do zakwalifikowania go do podmiotów zamawiających. Obowiązek stosowania przepisów ustawy p.z.p. nie zachodzi w odniesieniu do niepozostających w stosunku zależności od podmiotów publicznych organizacji pozarządowych realizujących zadania publiczne na podstawie umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, na którego realizację otrzymują dotację ze środków publicznych<sup>18</sup>.

Celem ustawodawcy wprowadzającego zwolnienie podmiotów prywatnych z obowiązku stosowania skomplikowanych procedur zamówień publicznych było przede wszystkim usprawnienie wydatkowania środków europejskich. Wydatkowanie środków publicznych nie pozostało jednak bez żadnej kontroli. Wprowadzono do ustawy p.z.p. nowy art. 3 ust. 3, który daje instytucjom publicznym możliwość zastosowania ograniczeń w zakresie wydatkowania środków przyznanych przez nie innym podmiotom, a więc także organizacjom pozarządowym, zgodnie z zasadą równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości. Każda instytucja przyznająca środki finansowe organizacjom ma prawo narzucić swoje zasady dokonywania zakupu usług czy towarów, włącznie z wyznaczeniem obowiązku stosowania wszystkich procedur zapisanych w ustawie p.z.p. Możemy więc spotkać się z zapisem w umowie o dofinansowanie, narzucającym organizacji konieczność stosowania procedur ustawy p.z.p.

### **3. Organizacja pozarządowa jako Wykonawca**

Uzyskanie statusu Wykonawcy w zamówieniach publicznych dla organizacji pozarządowej jest o wiele łatwiejsze. Zgodnie z treścią art. 2 pkt 11 p.z.p., pod pojęciem Wykonawcy należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego<sup>19</sup>. Oznacza to, iż ustawodawca dopuszcza do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia

---

<sup>17</sup> *Obowiązek stosowania ustawy...*, s. 13.

<sup>18</sup> Art. 16 u.d.p.p.w.

<sup>19</sup> Art. 2 pkt 11 ustawy p.z.p..

publicznego szeroki katalog podmiotów. Z uwagi jednak na fakt, iż pod tymi trzema pojęciami – osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej – występują podmioty częstokroć niezdolne faktycznie do samodzielnego wykonywania czynności prawnych, należy wyodrębnić kryterium lub kryteria pozwalające zakwalifikować je do kategorii „wykonawców” w rozumieniu p.z.p.<sup>20</sup> Za jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej uznaje się zarówno jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa nie przyznaje zdolności prawnej, jak i jednostki organizacyjne niewyposażone przez prawo w osobowość prawną, którym przysługuje zdolność prawna. Jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, są podmiotami prawa – oznacza to, że mogą w pełnym zakresie uczestniczyć w obrocie gospodarczym i być podmiotami stosunków prawnych, na co wskazuje m.in. Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej<sup>21</sup>. W związku z powyższym „Każdy wykonawca, składający ofertę w postępowaniu o zamówienie publiczne, musi posiadać zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych”<sup>22</sup>, wobec czego Wykonawca to nie tylko podmiot w zamówieniach publicznych, ale również podmiot prawa cywilnego. Należy zwrócić szczególną uwagę, iż w definicji Wykonawcy nie występuje przymus prowadzenia działalności gospodarczej jako warunek uzyskania statusu Wykonawcy, dzięki czemu o realizację zamówienia publicznego mogą ubiegać się podmioty o różnym charakterze działalności. Brak powiązania realizacji zamówienia publicznego z koniecznością prowadzenia działalności gospodarczej wynika ze specyfiki zamówienia publicznego, należy bowiem zauważyć, iż zgodnie z regulacjami prawa publicznego samorządy mogą zlecać realizację zadań publicznych w trybie ustawy p.z.p. regulującej szerszą kwestię zlecenia usług podmiotom niepublicznym<sup>23</sup>. Jednak w tym momencie powstaje pewien dysonans prawny, gdyż ustawa p.z.p. nie nakłada obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej przez Wykonawcę. Tymczasem z regulacji dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych<sup>24</sup> wynika, iż tylko te organizacje, które prowadzą działalność gospodarczą, mogą realizować zadania publiczne zleczone w trybie p.z.p. lub u.d.p.p.w. Zgodnie z regulacjami prawa należy wyróżnić następujący charakter działalności organizacji pozarządowych: nieodpłatna działalność pożytku publicznego – to działalność prowadzona przez organizacje

<sup>20</sup> P. Banasik, *Pojęcie wykonawcy w zamówieniach publicznych cz. I*, LEX nr 109072.

<sup>21</sup> Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 6 maja 2016 r. (KIO 622/16, s. 31).

<sup>22</sup> Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 15 maja 2009 r. (KIO/UZP 567/09).

<sup>23</sup> Art. 11 ust. 4 u.d.p.p.w. Powierzenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, może nastąpić w innym trybie niż określony w ust. 2, jeżeli dane zadania można zrealizować efektywniej w inny sposób określony w odrębnych przepisach, w szczególności poprzez zakup usług na zasadach i w trybie określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, przy porównywalności metod kalkulacji kosztów oraz porównywalności opodatkowania.

<sup>24</sup> J. Dominowska, *Prowadzenie działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe 1989-2014*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, Nr 362 s. 85.

pozarządowe w sferze zadań publicznych, za którą nie pobierają one wynagrodzenia<sup>25</sup>, odpłatna działalność pożytku publicznego – to działalność prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, za którą pobierają one wynagrodzenie oraz działalność gospodarcza, czyli działalność prowadzona zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej<sup>26</sup>, gdzie dochód z działalności gospodarczej jest przeznaczony na cele statutowe. Zakresy prowadzonych działalności (nieodpłatnej, odpłatnej i gospodarczej) powinny być określone w statucie lub innym wewnętrznym dokumencie organizacji (art. 10 ust. 3 u.d.p.p.w.)<sup>27</sup>. Realizacja zadania publicznego może wiązać się z uzyskaniem zysku, w szczególności w przypadku zadań odpłatnych bądź częściowo odpłatnych. W związku z tym powstaje konieczność odpowiedzi na następujące pytania: czy realizacja zadania publicznego z zyskiem będzie działalnością gospodarczą oraz czy realizacja zadania publicznego udzielonego w zamówieniach publicznych może być nieodpłatna. W przypadku odpowiedzi na drugie pytanie nie ma żadnej wątpliwości, że realizacja zadania nie może być nieodpłatna, zgodnie bowiem z definicją legalną zamówienia publicznego musi ono być odpłatne<sup>28</sup>.

Realizacja zadania publicznego przez organizację pozarządową będzie zgodnie z u.s.d.g.<sup>29</sup> działalnością gospodarczą, jeśli działalność ta jest zarobkową działalnością wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły<sup>30</sup>. „Jednocześnie realizacja choć jednego zadania publicznego i osiągnięcie zysku będzie prowadziło do spełnienia przesłanki ciągłości. [...] Do zachowania ciągłości wystarczające jest, aby z całokształtu okoliczności wynikał zamiar powtarzania określonego zespołu konkretnych działań w celu osiągnięcia efektu w postaci zarobku. Powinna to być działalność stała, planowa (celowa), przy czym obojętne jest, czy plan obejmuje dłuższy czy krótszy okres”<sup>31</sup>. W związku z tym o zlecenia w trybie prawa zamówień publicznych mogą starać się tylko te organizacje, które prowadzą działalność gospodarczą, chyba że nie osiągną zysku. „Oznacza to, że wykonawca musi mieć możliwość sprzedaży (pobierania wynagrodzenia) za wykonaną pracę lub dostarczone towary. [...] Organizacje pozarządowe mogą realizować zamówienia publiczne tylko

<sup>25</sup> Art. 7 u.d.p.p.w

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, 1948, 1997 i 2255), dalej: u.s.d.g.

<sup>27</sup> J. Dominowska, *Prowadzenie działalności gospodarczej przez fundacje. Studium prawne*, Warszawa 2016 s. 154-156.

<sup>28</sup> Art. 2 pkt 13 ustawy p.z.p.: „Ilekczo w ustawie jest mowa o: zamówieniach publicznych – należy przez to rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane”.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, 1948, 1997 i 2255), dalej u.s.d.g.

<sup>30</sup> Zob. szerzej: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 listopada 2008 r., I SA/Bk 387/08.

<sup>31</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2005 r., I SA/Wr 3237/03.

w dwóch przypadkach: w ramach prowadzonej przez siebie działalności statutowej odpłatnej, pobierając wynagrodzenie za świadczone przez siebie usługi, ale tylko do wysokości odpowiadającej kosztom prowadzenia tej działalności, lub w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej<sup>32</sup>.

#### 4. Zastrzeżenie zamówienia publicznego dla organizacji pozarządowej

Zamówienia publiczne są zatem nie tylko instrumentem zaopatrzenia administracji publicznej w dobra i usługi, ale stanowią też istotny instrument ekonomiczny, w szczególności w realizowaniu polityk społecznych<sup>33</sup>. Analizując system regulacji zamówień publicznych, można zaobserwować, jak na przestrzeni lat przetransponowano do systemu zamówień publicznych cele ekonomii społecznej (a więc możliwość uwzględnienia w procesie przetargowym innych kryteriów oprócz kryterium „zysku”, będącym w tym konkretnym przypadku oszczędnościami finansowymi, które mógłby zrealizować publiczny organ zamawiający, wybierając najtańszą ofertę), jak również możliwość zagwarantowania uczestnictwa podmiotów ekonomii społecznej w procedurach przetargów publicznych. Realizacji tych celów mogą służyć rozliczne mechanizmy<sup>34</sup>. Nowa dyrektywa 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca z dniem 18 kwietnia 2016 roku dyrektywę 2004/18/WE, znacznie rozszerza możliwości zastosowania dotychczas istniejących rozwiązań dotyczących aspektów społecznych oraz wprowadza nowe instrumenty pozwalające promować poprzez zamówienia publiczne włączenie społeczne.

Szczególnym wyrazem roli organizacji pozarządowej jako wykonawcy w zamówieniach publicznych są tzw. zamówienia zastrzeżone wynikające bezpośrednio z art. 138 p ustawy p.z.p. Regulacja wprowadzona została nowelizacją ustawy p.z.p. z dnia 28 lipca 2016 r.<sup>35</sup> Realizacja tego instrumentu wsparcia organizacji pozarządowych wynika z motywu 36 preambuły do dyrektywy 2014/24/UE. Potwierdza ona wskazane poprzednio w dyrektywie 2004/18/WE powody, dla których istotnym działaniem jest umożliwienie państwu członkowskim wspierania w ramach zamówień publicznych podmiotów prowadzących integrację osób zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez aktywny udział tych osób w rynku pracy. Zgodnie z brzmieniem tego motywu „Zatrudnienie

<sup>32</sup> T. Schimanek, *Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych*, Warszawa 2014, s. 19.

<sup>33</sup> N. Miłostan, *Zrównoważony rozwój sposobem na ubóstwo*, [w:] J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Ubóstwo w Polsce*, Wrocław 2014, s. 207 i n.

<sup>34</sup> B. Bayot et al., *Warunki rozwoju ekonomii społecznej w Belgii*, [http://es.teksty.ekonomiaspoleczna.pl/pdf\\_dodatek/02\\_Belgia.pdf](http://es.teksty.ekonomiaspoleczna.pl/pdf_dodatek/02_Belgia.pdf) [dostęp: 30.04.2017].

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1020).



i praca stanowią kluczowe elementy gwarantujące wszystkim równe szanse i przyczyniające się do integracji społeczeństwa. W związku z tym zakłady pracy chronionej mogą odgrywać istotną rolę”. Odzwierciedlenie wsparcia organizacji pozarządowych odnaleźć można w regulacji art. 20 dyrektywy 2014/24/UE<sup>36</sup>, zgodnie z którym „Państwa członkowskie mogą zastrzec prawo udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego dla zakładów pracy chronionej oraz wykonawców, których głównym celem jest społeczna i zawodowa integracja osób niepełnosprawnych lub osób defaworyzowanych, lub mogą przewidzieć możliwość realizacji takich zamówień w ramach programów zatrudnienia chronionego, pod warunkiem że co najmniej 30% osób zatrudnionych przez te zakłady, przez tych wykonawców lub w ramach tych programów stanowią pracownicy niepełnosprawni lub pracownicy defaworyzowani”<sup>37</sup>.

W związku z transpozycją regulacji unijnych wynikających z dyrektyw<sup>38</sup> ustawodawca wprowadził przepis art. 138p p.z.p., zgodnie z którym zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia na usługi zdrowotne, społeczne oraz kulturalne objęte określonymi kodami CPV<sup>39</sup>, iż Wykonawcą może zostać podmiot,

<sup>36</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji.

<sup>39</sup> Zastosowanie tego rodzaju zamówień zastrzeżonych jest możliwe w przypadku następującego przedmiotu zamówienia (cyfry poprzedzające przedmiot zamówienia to tzw. kody CPV ze Wspólnego Słownika Zamówień):

- 75121000-0 Usługi administracyjne w zakresie edukacji,
- 75122000-7 Usługi administracyjne w zakresie opieki zdrowotnej,
- 75123000-4 Administrowanie osiedlami mieszkalnymi,
- 79622000-0 Usługi w zakresie pozyskiwania pracowników świadczących pomoc domową,
- 79624000-4 Usługi w zakresie pozyskiwania personelu pielęgniarskiego,
- 79625000-1 Usługi w zakresie pozyskiwania personelu medycznego,
- 80110000-8 Usługi szkolnictwa przedszkolnego,
- 80300000-7 Usługi szkolnictwa wyższego,
- 80420000-4 Usługi e-learning,
- 80430000-7 Usługi edukacji osób dorosłych na poziomie akademickim,
- 80511000-9 Usługi szkolenia personelu,
- 80520000-5 Placówki szkoleniowe,
- 80590000-6 Usługi seminaryjne,
- od 85000000-9 do 85323000-9 Usługi w zakresie zdrowia i opieki społecznej, Usługi pracy społecznej i podobnej, Usługi społeczne, Usługi zdrowotne świadczone na rzecz wspólnot,
- 92500000-6 Usługi świadczone przez biblioteki, archiwa, muzea i inne usługi kulturalne,
- 92600000-7 Usługi sportowe,
- 98133000-4 Usługi świadczone przez organizacje społeczne,
- 98133110-8 Usługi świadczone przez stowarzyszenia młodzieżowe.



którego celem działalności jest realizacja zadań w zakresie użyteczności publicznej związanej ze świadczeniem tych usług oraz społeczna i zawodowa integracja osób, o których mowa w art. 22 ust. 2 p.z.p. Ponadto podmiot nie działa w celu osiągnięcia zysku, a całość dochodu przeznaczana na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczana zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników, struktura zarządzająca nim lub struktura własnościowa opiera się na współzarządzaniu w przypadku spółdzielni, akcjonariacie pracowniczym lub zasadach partycypacji pracowników, co wykonawca określa w swoim statucie, a w ciągu ostatnich 3 lat poprzedzających dzień wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia na usługi społeczne nie udzielono mu zamówienia na podstawie tego przepisu przez tego samego zamawiającego.

Innym wyrazem wsparcia organizacji pozarządowych jest ograniczenie liczby potencjalnych podmiotów mogących ubiegać się o zamówienie publiczne na podstawie art. 22 ustawy p.z.p., który zawiera klauzulę, w ramach której o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie zakłady pracy chronionej oraz inni wykonawcy, których działalność obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, w szczególności:

- 1) osób niepełnosprawnych,
- 2) osób bezrobotnych,
- 3) osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem,
- 4) osób z zaburzeniami psychicznymi,
- 5) osób bezdomnych,
- 6) osób, które uzyskały w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą,
- 7) osób do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadających status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia,
- 8) osób będących członkami mniejszości znajdującej się w niekorzystnej sytuacji, w szczególności będących członkami mniejszości narodowych i etnicznych<sup>40</sup>.

W celu realizacji efektywności tej klauzuli, podobnie jak w dyrektywie, wskazano minimalny poziom udziału podmiotów wykluczonych społecznie na poziomie co najmniej 30%. Możliwość zastrzeżenia zamówienia publicznego na podstawie przesłanki wskazanej powyżej stanowi uprzywilejowanie organizacji pozarządowych w zamówieniach publicznych. Regulacja art. 22 ustawy p.z.p. jest zwana klauzulą zastrzeżeniową lub prozatrudnieniową.

---

<sup>40</sup> Art. 22 ustawy p.z.p.

## 5. Podsumowanie

Organizacje pozarządowe, pomimo iż zostały pierwotnie włączone w system zamówień publicznych, ze względu na znaczące ograniczenia w funkcjonowaniu zostały wyjęte w znaczącej części z reżimu ustawy poprzez zmianę definicji podmiotowej Zamawiającego. Jednak, mimo że organizacje te co do zasady nie są zależne od administracji publicznej w ramach podporządkowania hierarchicznego, są z nią powiązane finansowo. Właśnie ten fakt powoduje, iż w niektórych przypadkach będzie dotyczył ich reżim ustawowy. Analizując dotychczasowe funkcjonowanie organizacji pozarządowych na rynku wykonawców, można zauważyć, iż ustawodawca dostrzega znaczącą rolę tych podmiotów w zamówieniach publicznych. Podmioty wydatkujące środki publiczne dostrzegają, iż podmioty „prywatne”<sup>41</sup> nie są w stanie zrealizować wszystkich zadań w trybach konkurencyjnych i niekonkurencyjnych w sposób oczekiwany przez Zamawiających, co powoduje, iż rynek zamówień społecznych się rozrasta. Pomimo że zamówienia społeczne zostały wprowadzone do ustawy p.z.p. dopiero w roku 2016, ich przejawów można było się dopatrzeć w poprzedniej regulacji, jaką były zamówienia niepriorytetowe<sup>42</sup>. Przed organizacjami pozarządowymi zamówienia publiczne stawiają dużo wyzwań, zarówno jako zamawiającymi, jak i wykonawcami, jednak należy zauważyć, iż racjonalny ustawodawca odformalizowuje w znaczący sposób zamówienia skierowane do organizacji pozarządowych. Przyczyny takich działań można doszukać się w działalności organizacji pozarządowych w zakresie podnoszenia świadomości roli organizacji pozarządowych w życiu publicznym, jak i ich znaczącego wpływu na poprawę jakości życia społeczeństwa.

Podkreślenia wymaga fakt, że zamówienia publiczne, mimo powszechnie panującego poglądu wśród sceptyków regulacji zarówno ustawy p.z.p, jak i u.d.p.p.w., nie stanowią barier w realizacji zadań publicznych. Realizacja przez organizację pozarządową zadania powierzonego w trybie ustawy p.z.p. z reguły jest rozliczna w sposób prostszy – poprzez przedstawienie sprawozdania z realizacji zadania, którego zakres i sposób przedstawienia reguluje umowa. Dodatkowo należy podkreślić, iż nie tylko z punktu widzenia organizacji pozarządowej zlecenie zadań w trybie p.z.p. przynosi korzyści, gdyż Zamawiający dzięki regulacjom ustawowym mają zagwarantowane minimalne wymagania dotyczące gwarancji jakości i efektywności wykonania zadania z wykorzystaniem sprawdzonych i wystandaryzowanych metod określonych przez zlecającego.

---

<sup>41</sup> Pod tym pojęciem należy rozumieć osoby fizyczne, prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które na podstawie szczególnych przepisów uzyskują zdolność prawną, a ich działalność ma na celu osiągnięcia zysku, jednocześnie niezależne od administracji publicznej.

<sup>42</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym (Dz. U. z 2010 r. Nr 12, poz. 68) (nieobowiązujące).

Zamówienia publiczne dotyczą z reguły zlecenia zadań, których cel, efekty i sposób realizacji określa podmiot zlecający zadanie, a oferenci rywalizują głównie ceną, ewentualnie jakością jego wykonania. Nakłada to określone wymogi na zlecającego zadanie, bo musi on sporządzić dokładną specyfikację tego zadania i opisać warunki jego realizacji. W przypadku działań społecznych miękkich o wiele wygodniejsze dla zlecającego i organizacji pozarządowej jest w związku z tym wykorzystanie do zlecenia regulacji u.d.p.p.w., zwłaszcza że regulacje dają więcej swobody organizacji pozarządowej, bowiem to organizacja proponuje sposób realizacji zdania.

## **Trzeci sektor w zamówieniach publicznych**

### **1. Wprowadzenie**

Zamówienia publiczne są elementem systemu finansów publicznych. Określają zasady i procedury wydatkowania środków publicznych w Polsce, do których to procedur stosować muszą się zarówno podmioty sektora finansów publicznych, jak i podmioty spoza tego sektora wydatkujące środki publiczne oraz wszystkie podmioty, które chcą uzyskać zamówienie publiczne. Zgodnie z treścią art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 29 stycznia 2014 r. Prawo zamówień publicznych<sup>1</sup> (dalej – ustawa p.z.p.) osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej obowiązana do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych nazywa się zamawiającym. Podmiot, który stara się o uzyskanie zamówienia publicznego albo zawarł stosowną umowę o zamówienie publiczne, nosi nazwę wykonawcy, zgodnie z treścią przepisu art. 2 pkt 11 ustawy p.z.p. Wykonawcą zatem może być również organizacja trzeciego sektora gospodarki.

Od wielu lat podkreśla się konieczność uproszczenia procedur udzielania zamówień publicznych. Postulaty te były i wciąż są popierane zarówno przez zamawiających, jak i wykonawców. Powyższe wynika również z zaleceń organów Unii Europejskiej, która dąży do jak najgłębszej liberalizacji procedur udzielania zamówień publicznych w państwach członkowskich. Liberalizacja ta jest rozumiana jako jak największe odciążenie biurokratyczne wykonawców, którzy chcieliby wziąć udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, poprzez ograniczenie wymogów formalnych udziału w postępowaniu i generalne uproszczenie procedur.

W polskim systemie zamówień publicznych jedną z odpowiedzi na wskazane potrzeby i oczekiwania uczestników rynku zamówień publicznych było wprowadzenie nowelizacją ustawy p.z.p. z dnia 22 czerwca 2016r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup> instytucji zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi. Powyższą kategorię zamówień uregulowano w rozdziale 6 działu III

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 24 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1020).

ustawy p.z.p. Intencją wprowadzenia szczególnej kategorii zamówień publicznych było odrębne uregulowanie procedury udzielania tych zamówień, których wykonawcami są w głównej mierze organizacje trzeciego sektora, dla których statutową działalnością jest świadczenie usług pożytku publicznego. Praktyka jednak pokazuje, że wskazane przepisy nie są zbyt często wykorzystywane przez zamawiających.

## 2. Organizacje trzeciego sektora

W gospodarce wyróżnia się obecnie cztery sektory. Sektor pierwszy stanowią podmioty prawa publicznego, sektor drugi tworzą przedsiębiorcy, sektor trzeci to sektor pozarządowy, w którym funkcjonują podmioty niepubliczne, niebędące przedsiębiorcami, ale które uczestniczą w obrocie gospodarczym, w tym w szczególności organizacje pozarządowe i organizacje pożytku publicznego (dalej – OPP). Sektor czwarty jest wydzielany od niedawna w doktrynie i nazywany jest sektorem ekonomiki społecznej. Zasady funkcjonowania trzeciego sektora określa ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>3</sup> (dalej – u.d.p.p.w.). W pierwszej kolejności należy dokonać wyjaśnienia podstawowych pojęć, jakimi posługuje się prawodawca w treści u.d.p.p.w. Zakres podmiotowy u.d.p.p.w. obejmuje, oprócz oczywiście organów administracji publicznej, również organizacje pozarządowe oraz organizacje pożytku publicznego i szeroko pojętą instytucję wolontariatu, która w niniejszym opracowaniu nie będzie omawiana. Organizacja pozarządową, zgodnie z art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w. to niebędąca jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup> lub przedsiębiorstwem, instytutem badawczym, bankiem i spółką prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, a także niedziałająca w celu osiągnięcia zysku osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej<sup>5</sup>, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną,

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885).

<sup>5</sup> Na marginesie należy zaznaczyć, że kwestia osobowości prawnej również może budzić swoiste problemy interpretacyjne już na samym gruncie pojęciowym. W doktrynie prawa bowiem zwraca się uwagę na to, że czym innym jest osobowość prawna na gruncie prawa cywilnego, a czym innym jest osobowość administracyjnoprawna. Na te różnice zwracał uwagę J. Filipek w wielu swoich pracach. Stwierdził, że: „cała sfera prawa administracyjnego jest odrębna od sfery prawa cywilnego i wymaga między innymi odrębnej koncepcji podmiotowości prawnej” (*O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 2, s. 211). „Wszelka podmiotowość prawna jest po prostu ogniwiem, pewnym węzłem, punktem zarachowania, z którym prawo łączy możliwość posiadania praw i obowiązków” (zob. *idem*, *Zagadnienie podmiotowości administracyjnoprawnej*, maszynopis pracy doktorskiej, Kraków 1961, s. 121). Autor stwierdzał zatem, że osobowość administracyjnoprawna zawsze wynika z przepisów administracyjnego prawa materialnego i jest kompletnie niezależna od osobowości prawnej w prawie cywilnym (zob. *idem*, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995, s. 226). Zob. też: B. Jaworska-Dębska, *Znaczenie udziału*

w tym fundacje i stowarzyszenia. Organizacjami pozarządowymi nie są ponadto, zgodnie z treścią art. 3 ust. 4 u.d.p.p.w., partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe oraz fundacje, których organami założycielskimi są partie polityczne. W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się: „Normatywne ujęcie organizacji pozarządowych zasługuje na uwagę przede wszystkim z dwóch powodów. Po pierwsze, określa charakter prawny organizacji pozarządowych, podkreślając ich odrębność od jednostek sektora finansów publicznych. Po drugie, stanowi powód do głębszej analizy tej kategorii podmiotów, które istnieją w określonym układzie społecznym, w usytuowaniu prawnym wyznaczającym ich położenie wśród innych form zorganizowanej społeczności ludzkiej”<sup>6</sup>.

W u.d.p.p.w. zatem ustawodawca wykorzystał negatywną definicję organizacji pozarządowej, której podstawowym wyznacznikiem jest jej odrębność od jednostek sektora finansów publicznych. Podobnie wskazuje K. Sawicka, twierdząc, że organizacjami pozarządowymi są: „podmioty stojące na zewnątrz samorządu terytorialnego, to znaczy nie powiązane z samorządem organizacyjnie ani kapitałowo”<sup>7</sup>. Ustawodawca stwierdził, że organizacją pozarządową może być osoba prawna albo jednostka nieposiadająca osobowości prawnej, w szczególności stowarzyszenie<sup>8</sup> i fundacja<sup>9</sup>.

Zgodnie z ustawową definicją organizacje pozarządowe nie mogą działać dla osiągnięcia zysku. Na tym polu w doktrynie toczy się dyskusja, w której ścierają się dwa stanowiska. Według C. Wiśniewskiego: „połączenie działalności obliczonej na osiągnięcie zysku z działalnością bezdochodową w ramach tego samego podmiotu czyni często niemożliwe oddzielenie tych dwóch sfer aktywności”<sup>10</sup>. D. Bugajna-Sporczyk wskazuje natomiast, że mimo iż ustawodawca zezwala fundacji na prowadzenie działalności

---

*organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym na prawach strony*, Acta Universitatis Lodzensis, „Folia Iuridica” 1983, z. 14.

<sup>6</sup> J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, www.lex.online.wolterskluwer.pl [dostęp: 14.11.2015].

<sup>7</sup> Zob. K. Sawicka, *Dotacje z budżetu gminy jako szczególna forma wydatków publicznych* [w:] R. Mastalski (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza: studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001, s. 18; przy czym art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 i art. 221 ustawy o finansach publicznych zezwalają na dotowanie realizacji zadań zleconych do wykonania organizacjom pozarządowym.

<sup>8</sup> Wszystkie stowarzyszenia funkcjonujące na podstawie ogólnej regulacji ustawy Prawo o stowarzyszeniach, a także szczególnie uregulowane w innych ustawach np. stowarzyszenia kultury fizycznej, ochotnicze straże pożarne, regionalne i lokalne organizacje turystyczne, Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Łowiecki, uczelniane organizacje studenckie, organizacje młodzieży szkolnej; por. E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 118 i n.

<sup>9</sup> Obie instytucje są do siebie podobne, obie realizują cele niezarobkowe i społecznie użyteczne, obie mogą funkcjonować jako osoby prawne i jednostki nie posiadające osobowości prawnej; szerzej na ten temat: H. Cioch, *Status polskich fundacji w świetle judykatury*, „Rejent” 2000, nr 5, s. 19-20.

<sup>10</sup> C. Wiśniewski, *Tworzenie i funkcjonowanie organizacji pozarządowych – wybrane problemy cywilnoprawne*, „Glosa” 1999, nr 4, s. 1.

gospodarczej, nie może być ona sprzeczna z celami statutowymi fundacji oraz służyć ma zapewnieniu środków na bieżącą działalność fundacji<sup>11</sup>. Podobne poglądy prezentują również inni uczeni<sup>12</sup>. Należy zatem przyjąć, że organizacje pozarządowe nie mogą prowadzić działalności gospodarczej, której celem byłoby jedynie maksymalizowanie zysku. Organizacje te mogą prowadzić działalność gospodarczą jedynie w celu zagwarantowania skutecznej realizacji statutowych celów tych organizacji<sup>13</sup>.

Szczególną formą organizacji pozarządowej jest organizacja pożytku publicznego. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.d.p.p.w., OPP to organizacje pozarządowe oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego oraz spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie<sup>14</sup>, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych, a także nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. OPP zatem to taka organizacja pozarządowa, która łącznie spełnia następujące wymagania:

- 1) prowadzi działalność pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa;
- 2) może prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie jako dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego;
- 3) nadwyżkę przychodów nad kosztami przeznaczają na działalność pożytku publicznego;
- 4) posiada statutowy kolegialny organ kontroli lub nadzoru, odrębny od organu zarządzającego i niepodlegający mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru;

<sup>11</sup> D. Bugajna-Sporczyk, *Fundacja*, „Prawo Służb Organizacyjno-Prawnych” 2001, nr 11, s. 3.

<sup>12</sup> H. Cioch, *op. cit.*, s. 19-20; zob. też: J. Broł, *Problem upadłości organizacji społecznych*, „Monitor Prawniczy” 1995, nr 1, s. 4; C. Kosikowski, [w:] M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 169: „to nie działalność gospodarcza stowarzyszenia nie może być prowadzona w celach zarobkowych, lecz dochód z tej działalności ma być przeznaczony na cele statutowe stowarzyszenia. Gdyby działalność gospodarcza nie była prowadzona w celach zarobkowych, to nie można byłoby z niej osiągnąć dochodu i przeznaczyć go na cele statutowe stowarzyszenia”.

<sup>13</sup> Zob. J. Blicharz, *Przykład fundacji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 172; por. też J. Blicharz, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 35.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 z późn. zm.).



- 5) posiada statut, w którym przewidziane są ograniczenia dotyczące wykorzystywania majątku organizacji oraz dokonywania zakupów od podmiotów związanych z członkami organizacji;
- 6) podlega wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego;
- 7) sporządza roczne sprawozdanie merytoryczne ze swojej działalności oraz podaje je do publicznej wiadomości w sposób umożliwiający zapoznanie się z tym sprawozdaniem przez zainteresowane podmioty;
- 8) sporządza i ogłasza roczne sprawozdanie finansowe także wówczas, gdy obowiązek jego sporządzenia oraz ogłoszenia nie wynika z przepisów o rachunkowości,
- 9) zamieszcza zatwierdzone wyżej wymienione sprawozdania na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

OPP są uprzywilejowane względem pozostałych organizacji pozarządowych, na co wskazuje wnikliwa analiza przepisów je regulujących. OPP mogą użytkować nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na preferencyjnych warunkach. Mogą również uzyskać publiczne wsparcie finansowe poprzez uzyskanie 1 procenta podatku dochodowego od osób fizycznych, a także zwolnienia od: podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od nieruchomości, opłat od czynności cywilnoprawnych (np. umów), opłat skarbowych i sądowych w odniesieniu do prowadzonej działalności pożytku publicznego. Mają również możliwość nieodpłatnego informowania o prowadzonej działalności poprzez jednostki publicznej radiofonii i telewizji. Mogą dodatkowo korzystać z pracy poborowych skierowanych do odbycia służby zastępczej.

Organizacje trzeciego sektora są szczególnymi podmiotami prawa, które powoływane są do realizowania celów społecznie użytecznych. Swoje statutowe obowiązki mogą realizować w ramach systemu zamówień publicznych, w którym podmioty zamawiające mogą zlecać tym organizacjom realizację określonych usług społecznych i innych szczególnych usług.

### **3. Usługi społeczne i szczególne inne usługi**

Wprowadzenie do polskiego systemu zamówień publicznych nowej kategorii zamówień – zamówień społecznych było pokłosiem wprowadzenia nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE, tzw. dyrektywa klasyczna<sup>15</sup>. Unia Europejska wskazywała, że należy poddać ponowniej analizie zamówienia publiczne,

<sup>15</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz. Urz. UE L 94/65 z 28.03.2014 r.

które ze względu na swój charakter czy znaczenie społeczne należałoby wyłączyć z systemu standardowych zamówień publicznych lub ograniczyć zakres stosowania przepisów o zamówieniach publicznych względem nich. W ramach implementacji przepisów przywołanej dyrektywy do polskiej ustawy p.z.p. wprowadzono w dziale III rozdział 6 – zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi, który zastąpił przepisy dotyczące tak zwanych usług priorytetowych i niepriorytetowych. Ustawodawca krajowy, w ślad za unijnym, określił katalog zamówień, które uznawane są za zamówienia społeczne, a co za tym idzie, stosuje się do nich inny, mniejszy reżim prawny w zakresie prowadzenia postępowania i wzięcia w nim udziału, w szczególności przez organizacje trzeciego sektora.

Zamówieniami społecznymi są zamówienia na:

- a) usługi zdrowotne, społeczne i pokrewne,
- b) usługi administracyjne w zakresie edukacji, opieki zdrowotnej i kultury,
- c) usługi w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia społecznego,
- d) świadczenia społeczne,
- e) inne usługi komunalne, socjalne i osobiste, w tym usługi świadczone przez związki zawodowe, organizacje polityczne, stowarzyszenia młodzieżowe i inne organizacje członkowskie,
- f) usługi religijne,
- g) usługi hotelowe i restauracyjne,
- h) usługi prawne, niewyłączone na mocy art. 10 lit. d ustawy p.z.p.,
- i) inne usługi administracyjne i rządowe,
- j) świadczenie usług na rzecz społeczności,
- k) usługi w zakresie więziennictwa, bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa, o ile nie są wyłączone na mocy art. 10 lit. h ustawy p.z.p.,
- l) usługi detektywistyczne i ochroniarskie,
- m) usługi międzynarodowe,
- n) usługi pocztowe,
- o) usługi różne (formowanie opon i usługi kowalskie).

W wyżej wskazanym zamkniętym katalogu zamówień społecznych są takie kategorie zamówień, które odpowiadają rodzajom działalności określonych w art. 4 u.d.p.p.w., a podejmowanych przez organizacje trzeciego sektora. W związku z tym organizacje trzeciego sektora w tych zamówieniach społecznych, odpowiadających ich statutowej działalności mogą wziąć udział, co więcej, są ich naturalnymi adresatami.

#### 4. Postępowanie o udzielenie zamówienia społecznego

Dla zamówień społecznych ustawodawca stworzył całkowicie odrębną procedurę ich udzielania. Przede wszystkim wprowadził inne progi stosowania określonych procedur. Zgodnie z treścią art. 138g ustawy p.z.p przepisy działu III rozdziału 6 stosuje się do zamówień na usługi społeczne, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 750 000 euro – w przypadku zamówień innych niż zamówienia sektorowe lub zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa oraz 1 000 000 euro – w przypadku zamówień sektorowych. Zatem przepisy dotyczące usług społecznych stosuje się wyłącznie do zamówień klasycznych i sektorowych, nie obejmują one zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa.

Zamawiający przygotowuje postępowanie o udzielenie zamówienia społecznego identycznie jak zamówienie klasyczne, tzn. szacuje wartość zamówienia, odpowiednio stosując przepisy art. 32–34 ustawy p.z.p., opisuje przedmiot zamówienia zgodnie z dyspozycjami przepisów art. 29–30b ustawy p.z.p., a także określa warunki udziału w postępowaniu oraz zasady wykluczenia wykonawców poprzez odpowiednie zastosowanie przepisów art. 22–22c oraz 24–24a ustawy p.z.p. Do postępowania o udzielenie zamówień społecznych stosuje się również ogólne przepisy ustawy p.z.p. w zakresie zasad komunikowania się zamawiających z wykonawcami, dokumentowania postępowań oraz środków ochrony prawnej. Ponadto zamawiający mają obowiązek stosować ogólne zasady zamówień publicznych<sup>16</sup>.

Zamawiający wszczyna postępowanie o udzielenie zamówienia społecznego poprzez publikację ogłoszenia o zamówieniu lub publikację wstępnego ogłoszenia informacyjnego, jeżeli postępowanie dotyczy klasycznego zamówienia społecznego. Ogłoszenia nie zamieszcza się, jeśli zachodzą przesłanki uzasadniające zastosowanie negocjacji bez ogłoszenia oraz zamówienia z wolnej ręki. W przypadku postępowań o udzielenie sektorowego zamówienia społecznego wszczyna się je poprzez publikację ogłoszenia o zamówieniu, okresowego ogłoszenia informacyjnego lub ogłoszenia o ustanowieniu systemu kwalifikowania wykonawców, o którym mowa w art. 134e ust. 1 ustawy p.z.p. Do publikacji ogłoszeń o zamówieniu na usługi społeczne stosuje się odpowiednio<sup>17</sup> przepisy art. 11–11c ustawy p.z.p., a dotyczące publikacji ogłoszeń w postępowaniach klasycznych, sektorowych i w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa. Należy zaznaczyć, że do ogłoszeń o zamówienie społeczne, których szacunkowa wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty 750 000 euro lub 1 000 000 euro, stosuje się przepisy dotyczące publikacji ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

<sup>16</sup> Zasady zamówień publicznych określone są w art. 7–10 ustawy p.z.p.

<sup>17</sup> O tym, jak należy rozumieć „odpowiednie stosowanie przepisu”, orzekł Sąd Najwyższy w swoim wyroku z dnia 17 stycznia 2013 r., SN III CZP 51/12.

Postępowanie o udzielenie zamówienia społecznego nie jest odrębnym trybem udzielania zamówienia. Dyrektywa klasyczna daje państwu członkowskiemu swobodę w uregulowaniu procedury udzielania zamówień społecznych. Polski ustawodawca przewidział trzy sposoby przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia społecznego:

- 1) w odpowiedzi na ogłoszenie wszyscy zainteresowani wykonawcy składają oferty wraz z informacjami potwierdzającymi, że nie podlegają wykluczeniu oraz spełniają warunki udziału w postępowaniu;
- 2) w odpowiedzi na ogłoszenie wszyscy zainteresowani wykonawcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wraz z informacjami potwierdzającymi, że nie podlegają wykluczeniu oraz spełniają warunki udziału w postępowaniu;
- 3) zamawiający przeprowadza negocjacje z wykonawcami dopuszczonymi do udziału w postępowaniu.

To zamawiający każdorazowo decyduje, w jaki sposób przeprowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia społecznego. Określa wszystkie warunki udziału w postępowaniu, warunki wykluczenia wykonawców, terminy podejmowania określonych czynności w postępowaniu. Ustawodawca nie określił minimalnych terminów, jednak zamawiający musi te terminy wyznaczać w sposób racjonalny.

Przepisy nie przesądzają, czy zamawiający w postępowaniu o udzielenie zamówienia społecznego ma obowiązek sporządzić specyfikację istotnych warunków zamówienia (dalej – SIWZ). W art. 138r ust. 2 ustawy p.z.p. wspomniano jedynie, że w przypadku przewidzenia dodatkowych podstaw odrzucenia oferty, te podstawy określa się w SIWZ. Jednocześnie w przepisach rozdziału 6 w dziale III ustawy p.z.p. nie wskazano, iż przepisy art. 36 ustawy p.z.p. należy stosować odpowiednio w postępowaniach o udzielenie zamówienia społecznego. Wydaje się jednak, że taka SIWZ dla wygody zamawiającego powinna powstać.

Zamawiający dokonuje wyboru oferty najkorzystniejszej, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu i innych kryteriów, w szczególności jakości i zrównoważonego charakteru usług społecznych, ciągłości lub dostępności danej usługi lub kryterium stopnia uwzględnienia szczególnych potrzeb użytkownika usługi. Powyższe jednoznacznie wskazuje, że w przypadku usług społecznych zamawiający muszą stosować pozacenowe i pozakosztowe kryteria oceny ofert. Dodatkowo należy zaznaczyć, że zamawiający stosuje odpowiednio przepisy dotyczące odrzucenia oferty (art. 89 ustawy p.z.p.) i unieważnienia postępowania (art. 93 ustawy p.z.p.).

Postępowanie o udzielenie zamówienia społecznego kończy się publikacją ogłoszenia o udzieleniu zamówienia. W tym celu, nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego, zamawiający przekazuje ogłoszenie

o udzieleniu zamówienia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. Zamawiający może takie ogłoszenie sporządzić kwartalnie, grupując udzielone w danym kwartale zamówienia społeczne. Ogłoszenie takie należy przekazać Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej w ciągu 30 dni od dnia zakończenia danego kwartału.

Ustawodawca przewidział inne tryb i zasady udzielania zamówień na usług społeczne, których szacunkowa wartość nie przekracza 750 000 euro albo 1 000 000 euro, odpowiednio dla klasycznych zamówień społecznych i sektorowych zamówień społecznych. Dla tych zamówień ustawodawca wprowadził jeszcze łagodniejsze zasady prowadzenia i udziału w postępowaniu. Zgodnie z treścią art. 138o ust. 1 ustawy p.z.p., jeżeli wartość zamówienia na usługi społeczne jest mniejsza niż kwoty określone w art. 138g ust. 1 ustawy p.z.p., zamawiający może udzielić zamówienia, stosując przepisy z ust. 2–4 tego artykułu. Tak sformułowany przepis daje zamawiającemu możliwość stworzenia własnej procedury udzielania takich zamówień, przy zachowaniu minimalnych warunków określonych przez ustawodawcę w ust. 2–4 art. 138o ustawy p.z.p. Innymi słowy, zamawiający zobowiązany jest takie postępowanie przeprowadzić w sposób przejrzysty, obiektywny i niedyskryminujący, ponadto musi opublikować na swojej stronie internetowej stosowne ogłoszenie o zamówieniu, zawierające niezbędne informacje o zamówieniu. Po zakończeniu postępowaniu na tej samej stronie należy opublikować stosowne ogłoszenie o udzieleniu zamówienia, zawierające przede wszystkim dane wykonawcy, któremu zamówienie zostało udzielone. Do tego typu zamówień nie stosuje się żadnych innych przepisów ustawy p.z.p., tak jak to miało miejsce w przypadku zamówień społecznych o wartości równej lub wyższej niż 750 000 euro albo 1 000 000 euro.

## 5. Wnioski

Konieczność wydatkowania środków publicznych w sposób przejrzysty i konkurencyjny nie ulega wątpliwości. Efektem tego jest wprowadzenie jasnych procedur dokonywania tych wydatków, czego emanacją jest ustawa p.z.p. Należy jednak pamiętać, że procedury powinny być dostosowane do rodzajów zamówień i rynków właściwych, na których te zakupy będą dokonywane. Przez lata ustawodawca wzbraniał się przed upraszczaniem procedur udzielania zamówień publicznych. Wejście Polski do Unii Europejskiej wymogło jednak stopniową liberalizację procedur zamówieniowych. Początkowo wprowadzono szczególnie katalog usług niepriorytetowych, dla których zamawiający mogli stosować prostsze procedury. W 2016 roku usługi niepriorytetowe zostały zastąpione nową kategorią usług, tzn. usługami społecznymi i innymi szczególnymi usługami.

Wprowadzenie nowej kategorii zamówień, dla których określono odrębne, znacznie prostsze procedury ich udzielania, w znaczący sposób wpłynęło na zwiększenie dostępności do nich potencjalnych wykonawców, pośród których najbardziej zainteresowaną w zmianach grupę stanowiły organizacje trzeciego sektora. Wielokrotnie wykonawcy zwracali uwagę, że największą dla nich przeszkodą w systemie zamówień publicznych jest zbyt skomplikowane postępowanie i zbyt dolegliwe warunki formalne udziału w nim. W przypadku zamówień społecznych liberalizacja procedur udzielania tych zamówień polega na znacznym podwyższeniu progów kwotowych, wprowadzeniu uproszczonej procedury oraz braku zastosowania przepisów ustawy p.z.p. (z wyjątkiem ogólnych zasad ustawy p.z.p.) do zamówień poniżej tego progu. Dało to większą swobodę zamawiającym w zakresie udzielania tych zamówień, zaś wykonawców powinno skłonić do brania udziału w takich procedurach.

Podstawowymi beneficjentami zamówień społecznych są organizacje trzeciego sektora, które często rezygnowały z udziału w rynku zamówień publicznych ze względu na zbyt wygórowane wymagania formalne, jakie stawiały przed nimi przepisy ustawy p.z.p. Obecnie zamawiający otrzymali narzędzia, by te zamówienia realizować w sposób prosty i jak najmniej dolegliwy dla potencjalnych wykonawców, szczególnie pochodzących z trzeciego sektora.

Barierą w zwiększeniu udziału organizacji trzeciego sektora w systemie zamówień publicznych, poprzez udzielanie zamówień społecznych, są niejednoznaczne jednak przepisy regulujące zasady udzielania tych zamówień oraz duża swoboda, jaką dają zamawiającym w regulowaniu tych procedur we własnych organizacjach. W związku tym zamawiający mogą mieć obawy przed stosowaniem tych przepisów, ze względu na możliwe zarzuty naruszenia zasad konkurencyjności czy przejrzystości postępowania.

Omawiane przepisy funkcjonują jednak zbyt krótko, by móc pokusić się o analizę ich wykorzystania i wpływu na rynek zamówień publicznych. Trudno też ocenić, czy wpłynęły one na zwiększenie ilości organizacji trzeciego sektora, biorących udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Należy jednak zaznaczyć, że to w głównej mierze od zamawiających zależy, jak zorganizują i jakie wymagania postawią przed wykonawcami w postępowaniach o zamówienie społeczne, a co za tym idzie, czy zachęcą do brania w nich udziału organizacje trzeciego sektora.

## Organizacja pozarządowa jako podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej

1. Prawo do informacji publicznej rozpatrywane łącznie z pojęciem organizacji pozarządowej w sposób intuicyjny kojarzy się z korzystaniem przez organizację pozarządową z uprawnień, jakie zapewnia ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej jako „u.d.i.p.”)<sup>1</sup>. Należy przy tym podkreślić, że ustawa ta w ogóle nie posługuje się pojęciem „organizacja pozarządowa”<sup>2</sup>, co jednak nie oznacza, że nie jest ona adresatem norm prawnych wynikających z przepisów tej ustawy. Praktyka pokazuje, że organizacje pozarządowe w ramach swojej działalności niejednokrotnie występują w roli podmiotów korzystających z uprawnienia uzyskiwania informacji publicznej. Źródłem tego uprawnienia jest przepis art. 2 u.d.i.p. Przepis ten wyraża zasadę powszechności dostępu do informacji publicznej i oznacza, że „każdemu przysługuje [...] prawo dostępu do informacji publicznej [...]”<sup>3</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że na podstawie art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcie „każdy” oznacza zarówno osoby fizyczne i prawne, jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej np. organizacje społeczne<sup>4</sup>. W ten sposób realizuje się zasada społeczeństwa

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.

<sup>2</sup> P. Staszczuk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 15; D. Moroń, *Wolontariat w trzecim sektorze. Prawo i praktyka*, Wrocław 2009, s. 16; E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000, s. 15; E. Leś, *Organizacje obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej. Od małych enklaw wolności ku społeczeństwu obywatelskiemu*, Warszawa 1994, s. 13.

<sup>3</sup> P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Gołat (red.), *Udzielanie informacji publicznej przez administrację publiczną (teoria i praktyka)*, Warszawa 2012, s. 47.

W doktrynie podnosi się, że „[...] takie prawo (do informacji publicznej) ma: obywatel polski, obywatel kraju należącego do Unii Europejskiej, ale także obywatel innego państwa oraz bezpaństwowiec. Uprawnienie to jest zatem bardzo szerokie. Przepis art. 2 ust. 1 u.d.i.p. daje uprawnienie do wglądu do informacji osobom mieszkającym w Polsce, a także osobom spoza terytorium Polski, w tym także z państw nieprzyjaznych. Co więcej, ustawa w art. 2 ust. 2 u.d.i.p. zakazuje żądania wykazania interesu prawnego lub faktycznego od osoby, która wykonuje swoje prawo do otrzymania informacji publicznej”, P. Szustakiewicz, *op. cit.*, s. 47.

<sup>4</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 lutego 2004 r., II SAB 391/03, <https://sip.lex.pl/#/orzeczenie/520263229?cm=DOCUMENT> [dostęp: 01.05.2017].



obywatelskiego<sup>5</sup>, której fundamentalnym elementem jest trzeci sektor (*third sector*), zwany także sektorem non profit czy sektorem pozarządowym<sup>6</sup>.

Organizacje pozarządowe, jak słusznie wskazuje D. Moroń, stanowią „główny” składnik społeczeństwa obywatelskiego, bez którego jego funkcjonowanie nie byłoby możliwe<sup>7</sup>. Społeczeństwo obywatelskie definiowane jest jako autonomiczna przestrzeń społeczna, w ramach której dobrowolnie współpracują ze sobą różnego typu organizacje jednostek, stanowiąc podstawę dobrze funkcjonującego systemu demokratycznego<sup>8</sup>. Dlatego trzeba zgodzić się z poglądem, że rzeczywiste istnienie społeczeństwa obywatelskiego możliwe jest tylko wtedy, gdy obywatel ma możliwość pozyskania odpowiedniej informacji lub gdy istnieją odpowiednie demokratyczne procedury temu służące<sup>9</sup>.

Z praktyki wynika także, że może mieć miejsce i taka sytuacja, w której to do organizacji pozarządowej kierowany jest wniosek w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Organizacja pozarządowa występuje wówczas w roli podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej (art. 4 u.d.i.p.) na zasadach i w trybie określonym w tej ustawie. Występuje ona wówczas w pozycji adresata norm prawnych

<sup>5</sup> J. Kostrubiec, *Zasada społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk (red.), *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 203. Autor ten słusznie zauważył, że „zasada społeczeństwa obywatelskiego nie została wyrażona bezpośrednio w Konstytucji z 1997 r. Ustawa zasadnicza nie posługuje się pojęciem «społeczeństwo obywatelskie» [...] Podstawa konstytucyjna analizowanej zasady ustrojowej znajduje się przede wszystkim w art. 11-13 Konstytucji RP.”, J. Kostrubiec, *op. cit.*, s. 203; J. Blicharz, *Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3127, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2009, t. LXXX, s. 7. Autorka słusznie wskazuje, że „Sednem przesłania społeczeństwa obywatelskiego jest teza, że w warunkach istniejącego porządku obywatela zreszają się w celu realizacji różnych zadań na rzecz zarówno jednostkowego, jak i wspólnego dobra”, J. Blicharz, *Relacje sektora obywatelskiego...*, s. 7; J. Blicharz, *Zakres działalności organizacji trzeciego sektora w sferze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3264, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2010, t. LXXXIII, s. 9 i n.

<sup>6</sup> D. Moroń, *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2012, s. 8, 13; J. Blicharz, *Ewolucja współpracy organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych ludności*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2748 „Przeгляд Prawa i Administracji” 2005, t. LXVI, s. 8. W literaturze wskazuje się, że „W wysoko rozwiniętych krajach demokratycznych termin «sektor organizacji pozarządowych» używany jest wymiennie z pojęciem «społeczeństwa obywatelskiego»”, J. Blicharz, *Ewolucja współpracy...*, s. 8; J. Blicharz, *Sektor pozarządowy w Polsce*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2950, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2006, t. LXXIV, s. 7-8.

<sup>7</sup> D. Moroń, *op. cit.*, s. 8.

<sup>8</sup> *Ibidem*; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 64. Zdaniem autora, „Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo pluralistyczne, w którym każdy ma możliwość działania w wybranych przez siebie organizacjach i strukturach, służących realizacji jego podmiotowości jako obywatela, pracownika czy mieszkańca”, L. Garlicki, *op. cit.*, s. 64; M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 26. Zdaniem autora, „Społeczeństwo obywatelskie budowane jest w sposób oddolny i niezależny od instytucji państwa, tworząc siatkę struktur pośredniczących między jednostkami i grupami społecznymi a państwem. Uczestnictwo w społeczeństwie obywatelskim jest wynikiem wolnej decyzji jego uczestników i przyjmuje głównie postać udziału w stowarzyszeniach”, M. Rachwał, *op. cit.*, s. 26.

<sup>9</sup> M. Jabłoński, *Społeczeństwo obywatelskie a konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załużka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 89-90.

statuujących obowiązki związane z dostępem do informacji publicznej. Temu zagadnieniu chciałabym poświęcić niniejszy artykuł.

2. Nie budzi wątpliwości to, że obecnie prawo do informacji publicznej stanowi standard współczesnych demokracji, które opierają się na zasadzie jawności życia publicznego<sup>10</sup>. Zgadzam się z poglądem M. Jabłońskiego, który wskazał, że idea jawności w odniesieniu do życia publicznego oznacza „swobodny dostęp każdego zainteresowanego do informacji dotyczącej państwa, a więc informacji o działalności istniejącego aparatu publicznego i reprezentujących go organów, instytucji, podmiotów oraz osób (funkcjonariuszy publicznych)”<sup>11</sup>. Opowiadam się przy tym za szerokim rozumieniem jawności, jako możliwości uzyskania dostępu do informacji o wszystkich przejawach aktywności (czy też jej braku) określonych instytucji publicznych i reprezentujących je osób<sup>12</sup>.

Prawo do informacji publicznej jako publiczne prawo podmiotowe<sup>13</sup> zostało wyartykułowane w art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP, ustawa zasadnicza)<sup>14</sup>. Zgodnie z jego treścią

<sup>10</sup> A. Demczuk, *Dostęp do informacji publicznej w Polsce. Analiza krytyczna*, „TeKa Komisji Politologii i Stosunków. Międzynarodowych O.L. PAN” 2010, nr 5, s. 195; A. Surówka, *Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, Nr 3, s. 148; M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 24.

<sup>11</sup> M. Jabłoński, *Udostępnianie przetworzonej informacji publicznej*, Wrocław 2015, s. 25.

<sup>12</sup> M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 25. W. Taras, traktując zaświadczenie jako pisemną informację udostępnioną w ustawowym trybie, uznaje, że „informacja przekazywana obywatelom przez administrację to oświadczenie wiedzy piastuna lub funkcjonariusza organu administracji państwowej albo innego podmiotu administrującego, dotyczące określonego stanu faktycznego, stanu prawnego czy wynikających z nich konsekwencji prawnych. Nie wywołuje ono bezpośrednio żadnych skutków prawnych, lecz może mieć wpływ na realizację pewnych uprawnień lub obowiązków odbiorcy informacji czy osób trzecich”, W. Taras, *Prawny obowiązek informowania obywateli przez organy administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 1, s. 67; M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 33. Autor ten przyjął, że „prawo do informacji obejmuje uprawnienie do zaznajomienia się i skorzystania z pierwotnego źródła utrwalającego przebieg wydarzeń”. Z kolei pod pojęciem „uprawnienia (prawa do)” rozumie „taką sytuację, w której normy obowiązującego prawa dają jednostce możliwość skutecznego domagania się uprzednio informacji od jej dysponenta (państwa lub podmiotów działających w jego imieniu)”, M. Bernaczyk, *op. cit.*, s. 33-34; Pojęcie „informacji publicznej” za: A. Piskorz-Ryń, *Prawo do informacji od podmiotów wykonujących administrację publiczną w polskim porządku prawnym*, „Samorząd Terytorialny” 2000, Nr 7-8, s. 90, [za:] A. Krzyżanowski, *Wykorzystanie technologii informatycznych w dostępie do informacji publicznej na przykładzie urzędów wchodzących w skład publicznych służb zatrudnienia*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2012, nr 24, s. 171.

<sup>13</sup> G. Rydlewski, *Polski model dostępu do informacji w administracji publicznej. Zagadnienia ogólne*, [w:] G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat (red.), *op. cit.*, s. 21; W. Sokolewicz, *Artykuł 61*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom IV*, Warszawa 2005, s. 5; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 306.

<sup>14</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; A. Surówka wskazuje, że „jego kształt i zakres [konstytucyjnego prawa do informacji publicznej] były wzorowane na standardach międzynarodowych wypracowanych m.in. na forum Komitetu Ministrów Rady Europy. Zgodnie z Rekomendacją nr R/81/19 z dnia 25 listopada 1981 roku w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne zostało sformułowanych osiem

obywatel ma zagwarantowane prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa<sup>15</sup>. Ustęp drugi tego przepisu uszczegółowia zasady realizacji prawa do informacji publicznej, stanowiąc, że prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu<sup>16</sup>.

Z kolei ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 1 ust. 1 pozornie definiuje pojęcie „informacji publicznej” stanowiąc, że jest nią „każda informacja o sprawach publicznych”<sup>17</sup>. Dopiero art. 6 ust. 1 tejże ustawy zawiera przykładowe wyliczenie rodzajów informacji publicznej podlegających udostępnieniu. Znalazły się w nim m.in. informacje o polityce wewnętrznej i zagranicznej, informacje o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy i zasadach ich funkcjonowania, o danych publicznych, a także informacje o majątku publicznym, w tym o majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego. Zauważyć przy tym należy, że wyliczenie to ma jedynie charakter przykładowy (stanowi „katalog otwarty”)<sup>18</sup> i wymienia najbardziej istotne obszary tematyczne, które ze względu na swój charakter oraz wpływ na działalność państwa i jego organów wymagają zapewnienia publicznego dostępu do informacji, które ich dotyczą<sup>19</sup>.

Natomiast ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia informacji publicznej. Przyjęto, że informacją publiczną

---

zasad. Wskazują one, że: na obszarze państw członkowskich Rady Europy każdy ma prawo do uzyskania informacji znajdującej się w posiadaniu władzy publicznej; prawo to winno być gwarantowane; brak interesu prawnego nie może stanowić powodu odmowy dostępu do informacji; dostęp do informacji jest równy; ograniczenia dostępu do informacji mogą wynikać jedynie z konieczności ochrony uzasadnionego interesu publicznego oraz interesu jednostki w przypadku informacji bezpośrednio jej dotyczących; żądanie udzielenia informacji musi być rozpatrzone w rozsądnym terminie; odmowa udzielenia informacji musi być wyzerpująco uzasadniona i będzie mogła być skontrolowana”, A. Surówka, *op. cit.*, s. 148-149.

<sup>15</sup> M. Sakowska-Baryła, *Orzecznictwo w sprawie udostępniania i odmowy udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2010, s. 15; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587674309/514753/kaminska-irena-rozbicka-ostrowska-mirosława-ustawa-o-dostepie-do-informacji-publicznej-komentarz...?cm=RELATIONS> [dostęp: 01-05-2017].

<sup>16</sup> M. Sakowska-Baryła, *op. cit.*, s. 15.

<sup>17</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska (red.), *op. cit.*

<sup>18</sup> Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 09 listopada 2016 r., II SAB/Wa 435/16 stwierdził, że „Przepis art. 6 wymienia zaś kategorie informacji publicznej, które na mocy prawa podlegają udostępnieniu. Wyliczenie to ma jedynie charakter przykładowy (katalog otwarty), co prowadzi do wniosku, że – co do zasady – wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, stanowi informację publiczną”.

<sup>19</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska (red.), *op. cit.*

jest każda wiadomość dotycząca sfery faktów, wytworzona przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które realizują zadania publiczne bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji<sup>20</sup>.

3. Podstawowym aktem prawnym, który definiuje pojęcie „organizacji pozarządowej” (ang. *non governmental organizations* – NGO)<sup>21</sup> jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej jako: u.d.p.p.w.)<sup>22</sup>. Stosownie do treści art. 3 ust. 2 tej ustawy organizacjami pozarządowymi są zrzeszenia: 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4 niniejszej ustawy<sup>23</sup>. W literaturze polskiej istnieje różnorodność poglądów na określenie organizacji pozarządowych<sup>24</sup>. Zgadzam się ze stanowiskiem przedstawionym przez J. Blicharz, że do podstawowych elementów przesądzających o charakterze organizacji pozarządowych należy zaliczyć formę wyodrębnienia organizacyjnego, powodującą ich lokalizację poza

<sup>20</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 09 listopada 2016 r., II SAB/Wa 435/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 października 2016 r., IV SAB/Wr 103/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 sierpnia 2016 r., II SAB/Go 47/16; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2016 r., I OSK 2482/14.

<sup>21</sup> J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 71.

<sup>22</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817; Ł. Karaś, *Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi w zakresie profilaktyki społecznej*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015, s. 221.

<sup>23</sup> M. Halszka-Kurleto, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008, s. 49; M. Górecki, *Idea, instytucjonalizacja i funkcje wolontariatu*, Warszawa 2013, s. 250; A. Gluziński, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2005, s. 13.

<sup>24</sup> Np. M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009, s. 35. Autor ten pod pojęciem „organizacji pozarządowej” lub zamiennie, organizacji non profit, organizacji trzeciego sektora, organizacji sektora pozarządowego, rozumie „organizację, która nie jest częścią aparatu państwowego i zgodnie z prawem nie może dzielić zysku pomiędzy właścicieli bądź inne osoby kontrolujące organizację, tj. członków, udziałowców, fundatorów, pracowników bądź członków organów”, M. Kisilowski, *op. cit.*, s. 35; A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 31; P. Kledzik, *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013, s. 35 i n.; J. Blicharz, *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych we współczesnym świecie*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3016, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, t. LXXV, s. 7, 9; J. Blicharz, *Status prawny organizacji pozarządowych w świetle ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2562, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LVIII, s. 39.

jednostkami należącymi do sektora finansów publicznych, niezarobkowy charakter, a także cel działalności<sup>25</sup>. Autorka ta, konstruując opisową definicję prawną organizacji pozarządowej, przyjmuje, że „organizacja pozarządowa to forma samoorganizacji społecznej, autonomiczna wobec administracji państwowej, samorządna, która w swojej działalności statutowej jest nastawiona nie na osiągnięcie zysku, lecz na realizację celów pożytku publicznego”<sup>26</sup>. Nawiązując jeszcze do poglądów L. Zacharko i A. Zacharko, za generalne elementy konstrukcyjne organizacji pozarządowych uznać można: dobrowolny charakter, trwałość i wewnętrzne ustrukturyzowanie, pewien stopień autonomii wobec państwa, prywatny charakter oraz niezarobkowy charakter działalności (non profit)<sup>27</sup>.

4. W każdym przypadku złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej koniecznym jest rozstrzygnięcie dwóch podstawowych kwestii. Pierwsza z nich dotyczy aspektu podmiotowego, to znaczy czy adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej należy do kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia takich informacji. Dopiero pozytywne rozstrzygnięcie tej kwestii pozwala przejść do aspektu przedmiotowego tj. czy informacja, której udostępnienia domaga się wnioskodawca, stanowi informację publiczną. Obie wspomniane kwestie są w pełni aktualne również w przypadku, gdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej kierowany jest do organizacji pozarządowej. Tym samym, rozważając zagadnienie udostępniania informacji publicznej przez organizacje pozarządowe, koniecznym jest najpierw rozstrzygnięcie, czy organizacje pozarządowe w ogóle należą do kręgu podmiotów zobowiązanych. W przypadku zaś pozytywnej odpowiedzi na tak postawione pytanie koniecznym jest rozstrzygnięcie, czy informacja, którą udostępnić ma organizacja pozarządowa, stanowi faktycznie informację publiczną.

Katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych wynika zarówno z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 u.d.i.p. M. Sakowska-Baryła stwierdza, że ustawa zasadnicza wskazuje podmioty, których działalności dotyczyć ma udostępniania informacja<sup>28</sup>. Natomiast nie określa wprost, że podmioty te są równocześnie uprawnionymi a zarazem zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej<sup>29</sup>. Kwestię tę doprecyzowuje dopiero ustawa o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. obowiązane do udostępniania informacji publicznej są

---

<sup>25</sup> J. Blicharz, *Udział...*, s. 73; J. Blicharz, A. Huchla (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 32; J. Blicharz, *W kwestii...*, s. 33-34.

<sup>26</sup> J. Blicharz, *Status prawny...*, s. 45.

<sup>27</sup> L. Zacharko, A. Zacharko, *Organizacje pozarządowe jako instytucjonalne formy nacisku na decydentów politycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7-8, s. 48.

<sup>28</sup> M. Sakowska-Baryła, *op. cit.*, s. 33.

<sup>29</sup> *Ibidem*.



władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki samorządu terytorialnego, a także podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Obowiązek udostępniania informacji publicznej spoczywa także na organizacjach związkowych i pracodawcach, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>30</sup>, oraz na partiach politycznych, a także na podmiotach będących w posiadaniu takich informacji. Podkreślić należy, że katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej jest szeroki i otwarty<sup>31</sup>. Ustawodawca bowiem, wymieniając poszczególne kategorie podmiotów zobowiązanych, posłużył się określeniem „w szczególności”. W doktrynie przyjmuje się, iż każdy podmiot, który wykonuje zadania publiczne, czyli takie, które związane są z władztwem wykonywanym w imieniu państwa lub wydawaniem publicznych pieniędzy, podlega ustawie<sup>32</sup>. Zważywszy na otwarty charakter katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, uzasadnionym wydaje się stanowisko, zgodnie z którym już na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej organizacje pozarządowe mogą być zaliczone do kręgu podmiotów zobowiązanych, o ile wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym. Pomimo tego ustawodawca podjął próbę regulacji zagadnienia udostępnienia informacji publicznej przez organizacje pozarządowe na gruncie u.d.p.p.w. Miało to miejsce w drodze nowelizacji tej ustawy dokonanej ustawą z dnia 05 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach<sup>33</sup>.

Nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadzona ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach<sup>34</sup> nakłada na organizacje pozarządowe obowiązek udostępniania informacji publicznej (art. 4a–art. 4c). Znowelizowane

---

<sup>30</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1240.

<sup>31</sup> P. Szustakiewicz, *op. cit.*, s. 51.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 05 sierpnia 2015 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach (Dz. U. z 2015 r., poz. 1339).

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 05 sierpnia 2015 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach (Dz. U. z 2015 r., poz. 1339).

przepisy nie pozostawiają już żadnych wątpliwości w kwestii ustalenia, czy organizacje pozarządowe powinny udostępniać informację publiczną. Zmiany obowiązują od 09 listopada 2015 r. Znowelizowane przepisy miały na celu ułatwienie organizacjom pozarządowym spełnienie wymogów wskazanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej w zakresie wywiązania się z obowiązku udostępniania informacji publicznej<sup>35</sup>.

Zgodnie z art. 4a u.d.p.p.w., obowiązkiem udostępniania informacji publicznej objęte zostały organizacje pozarządowe, jednak tylko te, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym. Oznacza to, że samo posiadanie przez dany podmiot statusu organizacji pozarządowej nie implikuje od razu obowiązku udostępniania informacji publicznej. Należy przy tym podkreślić, że pojęcie „zadań publicznych” powinno być rozumiane z uwzględnieniem art. 4 u.d.p.p.w. W przepisie tym ustawodawca wskazał, jakie zadania należą do sfery zadań publicznych. Tym samym w odniesieniu do organizacji pozarządowych obowiązek udostępnienia informacji publicznej został powiązany z pojęciem „zadań publicznych”, rozumianym jednak zgodnie z treścią art. 4 u.d.p.p.w. Wydaje się zatem, że pojęcie „zadań publicznych” jako wyznacznik obowiązku udostępniania informacji publicznej w przypadku organizacji pozarządowych uzyskało swoją autonomiczną treść determinowaną przez wspomniany art. 4 u.d.p.p.w.

Dokonując analizy znowelizowanych przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, można odnieść wrażenie, że przepisy te jedynie pozornie regulują zagadnienie udostępniania informacji publicznej przez organizacje pozarządowe. Przykładowo przepis art. 4a wprost odsyła w zakresie udostępniania informacji publicznej do zasad i trybu określonego w niniejszej ustawie, czyli u.d.p.p.w. Zgodnie bowiem z art. 4a u.d.p.p.w.: „Organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, które: 1) wykonują zadania publiczne, lub 2) dysponują majątkiem publicznym – udostępniają informację publiczną na zasadach i w trybie określonym w niniejszej ustawie”. W istocie jednak ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie zawiera regulacji prawnej, która określałaby zasady i tryb udostępniania informacji publicznej przez organizacje pozarządowe.

Z kolei znowelizowana ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 4b wskazuje na trzy formy udostępniania informacji publicznej, którymi może posłużyć się organizacja pozarządowa wypełniając swój ustawowy obowiązek. Zgodnie z art. 4b pkt 1 u.d.p.p.w. jedną z form udostępniania informacji publicznej przez organizację pozarządową jest ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej na zasadach, o których mowa w ustawie z dnia 06 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Warto podkreślić, że w tym zakresie art. 4b pkt 1 u.d.p.p.w. nie wprowadza nowych

<sup>35</sup> <http://poradnik.ngo.pl/wiadomosc/1883813.html> [dostęp: 07.04.2017].



rozwiązań i ogranicza się jedynie do odesłania do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wypada w tym miejscu zauważyć, że i tak bez tego odesłania organizacje pozarządowe mogą udostępniać informacje publiczne w Biuletynie Informacji Publicznej, w myśl bowiem art. 7 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.: „Udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze: ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8”.

Inny sposób udostępniania informacji publicznej został wskazany w art. 4b pkt 2 u.d.p.p.w. Zgodnie z tym przepisem, organizacja pozarządowa może udostępniać informacje na swojej stronie internetowej oraz podmiotów, o których mowa w art. 4a, czyli bez konieczności tworzenia nowej strony, którą miałby być Biuletyn Informacji Publicznej danej organizacji. Proponowany sposób udostępniania informacji publicznej nie został przewidziany wprost w przepisach u.d.i.p. W związku z tym art. 4b pkt 2 u.d.p.p.w. może być traktowany jako przejaw odmiennego traktowania organizacji pozarządowej jako adresata wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Zgodnie natomiast z art. 4b pkt 3 u.d.p.p.w. informacja publiczna może być udostępniana na wniosek osoby zainteresowanej na zasadach, o których mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Przepis ten po raz kolejny wprost odsyła do przepisów u.d.i.p. W ustawie tej przewidziano dwa tryby dostępu do informacji publicznej – tryb wnioskowy i tryb bezwnioskowy<sup>36</sup>, które również znajdują zastosowanie w organizacjach pozarządowych. Można przyjąć, że tryb bezwnioskowy odpowiada sposobom udostępniania informacji publicznej wskazanym w art. 4b pkt 1 i pkt 2 u.d.p.p.w. Z kolei tryb wnioskowy został wymieniony w art. 4b pkt 3 u.d.p.p.w.

W tym miejscu warto zasygnalizować najważniejsze kwestie związane z postępowaniem organizacji pozarządowej, do której wpływa wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

W pierwszej kolejności organizacja pozarządowa powinna właściwie zaklasyfikować przedmiot wniosku w kontekście informacji publicznej oraz ustalić, czy jest w posiadaniu żądanych informacji<sup>37</sup>. W sytuacji, gdy żądana informacja znajduje się w posiadaniu organizacji pozarządowej i nie została opublikowana na jej stronie internetowej czy też w Biuletynie Informacji Publicznej, powstaje kolejne zagadnienie do wyjaśnienia – czy żądana informacja jest informacją prostą<sup>38</sup> czy też przetworzoną. Ustawa o dostępie do

---

<sup>36</sup> K. Kędzierska, *Dostęp do informacji publicznej – sposób postępowania z wnioskiem*, „Informacja w administracji publicznej” 2017, Nr 1, s. 57.

<sup>37</sup> M. Jabłoński, *Weryfikacja faktu posiadania informacji publicznej przez podmiot zobowiązany*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja. Materiały z konferencji zorganizowanej 06 czerwca 2006 roku w Warszawie przez Instytut Nauk Prawnych PAN, Naczelny Sąd Administracyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2008, s. 53.

<sup>38</sup> „Powszechnie przyjmuje się, że informacją prostą jest ta, której treść nie ulega zmianie przed udostępnieniem. W uproszczeniu – to informacja, którą podmiot zobowiązany do udostępnienia posiada, a jej

informacji publicznej w art. 3 ust. 1 pkt u.d.i.p. wyróżnia w ramach informacji publicznej kategorię tzw. „informacji przetworzonej”, która również podlega udostępnieniu, pod warunkiem wykazania, że „jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego”<sup>39</sup>. W doktrynie przyjmuje się, że „informacja przetworzona to taka, na którą składa się suma informacji prostej. To informacja, której udostępnienie wiąże się z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, dokonania zestawień, wyciągów. Informacją przetworzoną będzie zatem taka informacja publiczna, która została opracowana w związku z żądaniem wnioskodawcy przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych. Wskazane zabiegi czynią informacje proste informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego”<sup>40</sup>. Tym samym, w przypadku informacji przetworzonej, organizacja pozarządowa zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. powinna ocenić, czy udostępnienie wnioskowanej informacji uzasadnione jest szczególnie interesem publicznym.

Kolejna kwestia, na którą chciałabym zwrócić uwagę, to przypadki, kiedy organizacja pozarządowa odmawia dostępu do informacji publicznej, powołując się na dyspozycję art. 5 u.d.i.p. Bez wątplenia, prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru bezwzględnego i podlega licznym ograniczeniom<sup>41</sup>. Przykładowo, zgodnie z art. 5 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Przy czym ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa<sup>42</sup>.

Ostatnie zagadnienie, które w tym miejscu chciałabym jedynie zasygnalizować, to odpowiedzialność karna z tytułu odmowy udostępniania informacji publicznej, o której stanowi art. 23 u.d.i.p.<sup>43</sup> W myśl tego artykułu: „Kto, wbrew ciążącemu na nim

---

udostępnienie zasadniczo wymaga jedynie przekazania w sposób i w formie wskazanych przez wnioskodawcę” – M. Sakowska-Baryła, *op. cit.*, s. 64.

<sup>39</sup> *Ibidem*; M. Jabłoński wskazuje, że „Identyfikacja szczególnie istotnego interesu publicznego w odniesieniu do udostępnienia przetworzonej informacji publicznej musi oczywiście bazować na założeniu, że skutkiem przygotowania i wytworzenia konkretnej informacji jest dobro o szerszym znaczeniu niż dobro jednostkowe. Oznacza to jednak, że rozpatrzenie każdego z wniosków musi się wiązać z konkretyzacją okoliczności, miejsca i czasu, a przede wszystkim charakteru żądanej informacji. Aspekt przedmiotowy co do zasady powinien łączyć się z określeniem celu wytworzenia takiej informacji nie tyle z punktu widzenia tego, kto występuje, czy też samego zobowiązanego, ile przede wszystkim z punktu widzenia znaczenia wytworzonej informacji dla poszanowania zasady jawności oraz rzetelności i sprawności działania państwa i jego funkcjonariuszy”, M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 95.

<sup>40</sup> M. Sakowska-Baryła, *op. cit.*, s. 64-65.

<sup>41</sup> M. Bidziński, *Odpowiedzialność za brak udostępnienia informacji w trybie dostępu do informacji*, „Informacja w administracji publicznej” 2015, Nr 1, s. 21.

<sup>42</sup> M. Sakowska-Baryła, *op. cit.*, s. 231.

<sup>43</sup> M. Bidziński, *op. cit.*, s. 21 i n.

obowiązkowi, nie udostępniania informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”. W praktyce, o odpowiedzialności karnej organizacji pozarządowej można mówić w sytuacji, gdy informacja publiczna podlegająca obowiązkowi udostępnienia nie została udostępniona<sup>44</sup>. Podkreślić przy tym należy, że dla wyczerpania znamion czynu zabronionego określonego w art. 23 u.d.i.p. bez znaczenia pozostaje tryb udostępniania informacji<sup>45</sup>.

5. W ramach podsumowania wskazać wypada, że w obecnym stanie prawnym trudno nie zgodzić się z tezą, że organizacje pozarządowe realizujące zadania publiczne oraz dysponujące majątkiem publicznym są obowiązane do udostępniania informacji publicznej. Ewentualne wątpliwości w tym zakresie usunęła ostatecznie nowelizacja z 2015 r., która wprowadziła do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie regulację prawną zawartą w omówionych przeze mnie przepisach art. 4a–4c tej ustawy.

Na skutek wspomnianej nowelizacji z 2015 roku organizacje pozarządowe jako podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej zyskały w pewnym zakresie pozycję szczególną. Jej wyrazem jest zwłaszcza art. 4b pkt 2 u.d.p.p.w., który w ramach trybu bezwnioskowego pozwala tym organizacjom na udostępnienie informacji publicznej za pomocą swojej strony internetowej lub za pomocą stron innych podmiotów.

Z drugiej strony system odesłań zawartych w art. 4a-4c u.d.p.p.w. można odbierać jako przejaw pozorności regulacji prawnej zwartej w tych przepisach lub *superfluum* ustawowe. Pomimo tego regulacja zawarta w art. 4a-4c u.d.p.p.w. nie powinna być oceniana krytycznie. Podkreśla ona bowiem, że organizacje pozarządowe nie tylko mogą wnioskować o udostępnienie informacji publicznej, ale także mogą być adresatami takich wniosków. Wydaje się, że ten ostatni aspekt jest niekiedy pomijany, a tym samym przepisy art. 4a-4c u.d.p.p.w. mogą być traktowane jako ważny instrument służący zmianie takiego podejścia. W ten sposób przepisy te urzeczywistniają realizowanie przez organizacje pozarządowe idei społeczeństwa obywatelskiego, w którym świadomy obywatel ma wiedzę na temat nie tylko działalności państwa i jego organów, ale także organizacji pozarządowych korzystających ze środków publicznych. Jak słusznie bowiem wskazuje M. Jabłoński, „wiedza ta umożliwi mu [...] nie tylko czynne zaangażowanie się w różnego rodzaju przedsięwzięcia, ale i kontrolę samego państwa, jego organów oraz funkcjonariuszy, którym przecież przyświeca podstawowy i konstytucyjnie zdefiniowany cel, jakim jest «dobro wspólne»”<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska (red.), *op. cit.*

<sup>45</sup> *Ibidem.*

<sup>46</sup> M. Jabłoński, *Spoleczeństwo...*, s. 89-90.



# **Znaczenie elektronicznej administracji dla funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego**

## **1. Wstęp**

Elektroniczna administracja jest związana z działalnością organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego. Należy wyróżnić dwa aspekty tego powiązania: aktywną współpracę tych organizacji z organami administracji publicznej oraz gromadzenie i publikowanie informacji dotyczących tych organizacji. Zarówno współpraca, jak i gromadzenie oraz publikacja informacji odbywa się w drodze elektronicznej. Każdy z tych aspektów odnosi się do czynności związanych z informacjami i ich przekazaniem.

Celem opracowania jest przedstawienie wyników badań nad mechanizmami elektronicznej administracji oraz środkami komunikacji elektronicznej stosowanymi w związku z działalnością organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego.

## **2. Przekazywanie informacji drogą elektroniczną w relacjach organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego oraz organów administracji**

Najważniejsza płaszczyzna elektronicznej administracji związana z kontaktami organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi obejmuje przekazywanie informacji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Stosowane środki komunikacji elektronicznej mają publiczny i niepubliczny charakter. Środki komunikacji używane przez organy administracji publicznej mają publiczny charakter. Środkami tymi są m.in.: Biuletyn Informacji Publicznej, czyli ujednolicony

system stron prowadzonych w sieci teleinformatycznej<sup>1</sup>, strona internetowa organu administracji publicznej lub urzędu obsługującego ten organ<sup>2</sup>, elektroniczna skrzynka podawcza organu administracji publicznej<sup>3</sup> oraz Generator Ofert FIO<sup>4</sup>. Środki komunikacji elektronicznej o niepublicznym charakterze są zarządzane przez organizacje pozarządowe i inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego. Środkami tymi są m.in. strona internetowa organizacji pozarządowej<sup>5</sup> oraz jej adres elektroniczny<sup>6</sup>.

Przekazywanie informacji drogą elektroniczną w relacjach organizacji pozarządowych i organów administracji publicznej odbywa się na dwóch z czterech poziomów komunikacji elektronicznej, czyli pierwszym poziomie, związanym z pozyskaniem informacji od administracji publicznej oraz czwartym poziomie, oznaczającym transakcję polegającą na prowadzeniu postępowania administracyjnego w całości w drodze elektronicznej<sup>7</sup>. Pierwszy poziom komunikacji dotyczy m.in. publikacji: sprawozdań z działalności podmiotów posiadających status organizacji pożytku publicznego<sup>8</sup>, informacji o wyborze realizatorów projektów<sup>9</sup>, sprawozdań z realizacji współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego<sup>10</sup>, ogłoszenia otwartego konkursu ofert<sup>11</sup> oraz wykazu organizacji mających status organizacji pożytku publicznego<sup>12</sup>. Czwarty poziom jest związany m.in. z postępowaniem

<sup>1</sup> Zob. art. 5a ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.), dalej u.d.p.p.w., art. 5b ust. 3 u.d.p.p.w., art. 13 ust. 3 pkt 1 i 3 u.d.p.p.w., art. 27a ust. 1 u.d.p.p.w. Zob. T. Szewc, *Administracja wobec rozwoju e-usług*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, Nr 7-8, s. 118.

<sup>2</sup> Zob. art. 23 ust. 2c w zw. z art. 23 ust. 1 i 2 oraz ust. 2b u.d.p.p.w.; art. 23 ust. 2d w zw. z art. 23 ust. 1 i 2 oraz ust. 2b u.d.p.p.w., art. 13 ust. 3 pkt 1 i 3 u.d.p.p.w.

<sup>3</sup> Organ administracji publicznej używa adresu elektronicznego jako środka komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym. Zob. art. 391 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.), dalej k.p.a., art. 46 § 10 k.p.a., art. 63 § 1 k.p.a.

<sup>4</sup> Część A rozdział IV pkt 2 Regulaminu Konkursu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich 2017, dalej r.f.i.o.

<sup>5</sup> Art. 16a ust. 2 u.d.p.p.w.

<sup>6</sup> Strona lub inny uczestnik postępowania administracyjnego używa adresu elektronicznego jako środka komunikacji elektronicznej w tym postępowaniu. Zob. art. 39<sup>1</sup> § 1 pkt 2-3 k.p.a., art. 39<sup>1</sup> § 1b k.p.a., art. 41 § 1 k.p.a., art. 63 § 4 k.p.a.

<sup>7</sup> Zob. D. Bogucki, *Jaka będzie przyszłość elektronicznej administracji? Część I – trendy*, „Czas Informacji” 2011, Nr 1, s. 65; T. Szewc, *op. cit.*, s. 121; M. Hacia, *E-PUAP szansą sprawnego funkcjonowania administracji*, [w:] T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek (red.), *E-administracja. Szansa i zagrożenie*, Lublin 2013, s. 180; M. Błażewski, *E-administracja jako narzędzie komunikacji w procesie budowlanym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, Vol. 4, Nr 2, s. 135.

<sup>8</sup> Art. 23 ust. 2c w zw. z art. 23 ust. 1 i 2 oraz ust. 2b u.d.p.p.w.; art. 23 ust. 2d w zw. z art. 23 ust. 1 i 2 oraz ust. 2b u.d.p.p.w.

<sup>9</sup> Art. 16a ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 5 u.d.p.p.w.

<sup>10</sup> Art. 5a ust. 3 u.d.p.p.w., art. 5b ust. 3 u.d.p.p.w.

<sup>11</sup> Art. 13 ust. 2 w zw. z art. 13 ust. 1 u.d.p.p.w. oraz art. 13 ust. 3 pkt 1 i 3 u.d.p.p.w.

<sup>12</sup> Art. 27a ust. 1-2 u.d.p.p.w.

administracyjnym<sup>13</sup>, postępowaniem konkursowym Funduszu Inicjatyw Obywatelskich<sup>14</sup> oraz konsultacjami społecznymi<sup>15</sup>.

### **3. Aktywna współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego**

Organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego aktywnie współuczestniczą w działaniach oraz czynnościach związanych z elektroniczną administracją. Ich aktywne współuczestnictwo może mieć obligatoryjny lub fakultatywny charakter.

Organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego podejmują obligatoryjne aktywne współuczestnictwo w elektronicznej administracji, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek stosowania środków komunikacji elektronicznej w kontaktach z organami administracji publicznej lub innymi podmiotami. Obowiązek stosowania tych przepisów wynika z przepisów ustawowych dotyczących m.in. publikacji sprawozdań tych podmiotów; przepisów aktów prawa miejscowego dotyczących konsultacji społecznych, jak również przepisów wewnętrznych regulujących sposób prowadzenia konsultacji społecznych oraz postępowania konkursu ofert.

Organizacje te, jeżeli posiadają status organizacji pożytku publicznego, mają obowiązek publikować sprawozdania ze swojej działalności. Środkiem komunikacji elektronicznej jest strona internetowa tej organizacji oraz urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego<sup>16</sup>. Strona internetowa tej organizacji, jako niepubliczny środek komunikacji elektronicznej, powinna umożliwiać zapoznanie się

---

<sup>13</sup> Przepisy prawa dotyczące postępowania administracyjnego, zawarte w k.p.a., odnoszą się do czwartego poziomu komunikacji elektronicznej, ponieważ umożliwiają prowadzenie tego postępowania w całości z zastosowaniem środków komunikacji elektronicznej.

<sup>14</sup> Część A rozdział IV pkt 2 r.f.i.o.

<sup>15</sup> Art. 5 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 5 ust. 5 u.d.p.p.w.

<sup>16</sup> W świetle art. 23 ust. 2c w zw. z art. 23 ust. 1 i 2 oraz ust. 2b u.d.p.p.w., organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, które posiadają status organizacji pożytku publicznego, mają obowiązek zamieszczania: rocznych sprawozdań merytorycznych ze swojej działalności oraz rocznych sprawozdań finansowych lub sprawozdań finansowych z wyodrębnionej działalności pożytku publicznego, w pierwszym roku posiadania tego statusu, na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. W myśl art. 23 ust. 2d w zw. z art. 23 ust. 1 i 2 oraz ust. 2b u.d.p.p.w., organizacje pożytku publicznego mają także obowiązek zamieszczania tych sprawozdań za rok obrotowy, w którym utraciły status organizacji pożytku publicznego, po raz ostatni, na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.



z informacjami przez zainteresowane podmioty<sup>17</sup>. Strona internetowa tego urzędu powinna spełniać wymagania techniczne określone przez przepisy szczegółowe.

Organizacje te, jeżeli organ administracji publicznej zlecił im realizację zadania publicznego w sferze zadań publicznych, podają do publicznej wiadomości informację o wyborze realizatorów projektów<sup>18</sup>. Środkiem komunikacji elektronicznej stosowanym przez te organizacje jest ich strona internetowa<sup>19</sup>.

Organizacja pozarządowe oraz podmiot prowadzący działalność pożytku publicznego mogą uczestniczyć w konsultacjach społecznych prowadzonych w sprawie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji<sup>20</sup>. Konsultacje te mogą być prowadzone z zastosowaniem środków komunikacji elektronicznej służących indywidualnemu przekazywaniu informacji. O takim sposobie prowadzenia konsultacji rozstrzyga organ administracji rządowej, który je prowadzi, lub organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku partycypacji społecznej prowadzonej na poziomie tej jednostki<sup>21</sup>.

Kolejnym rodzajem aktywnej współpracy podejmowanej w drodze elektronicznej mogą być postępowania konkursowe. Organizacje te, jeżeli zamierzają uczestniczyć w postępowaniach konkursowych, powinny wypełnić wymogi formalne określone przez organy administracji publicznej przeprowadzające takie postępowanie. Część postępowania konkursowych, w których mogą uczestniczyć organizacje pozarządowe oraz podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, jest prowadzona z zastosowaniem środków komunikacji elektronicznej. Przykładem takiego postępowania jest konkurs Funduszu Inicjatyw Obywatelskich prowadzony przez Ministra właściwego do spraw rodziny, pracy i polityki społecznej. Prawidłowe złożenie oferty, w tym wypełnienie oferty, zgromadzenie załączników oraz wysłanie oferty wraz z załącznikami, w postępowaniu konkursowym powinno nastąpić w drodze elektronicznej. Środkiem komunikacji elektronicznej

---

<sup>17</sup> W świetle art. 23 ust. 2a w zw. z art. 23 ust. 1 i 2 u.d.p.p.w., organizacja pożytku publicznego podaje do publicznej wiadomości roczne sprawozdanie merytoryczne ze swojej działalności oraz roczne sprawozdanie finansowe w sposób umożliwiający zapoznanie się z tym sprawozdaniem przez zainteresowane podmioty, w tym poprzez zamieszczenie na swojej stronie internetowej.

<sup>18</sup> Art. 16a ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 5 u.d.p.p.w.

<sup>19</sup> Art. 16a ust. 2 u.d.p.p.w.

<sup>20</sup> Art. 5 ust. 2 pkt 3 u.d.p.p.w. Problematykę konsultacji społecznych prowadzonych przez organy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wykonującymi działalność pożytku publicznego przedstawiają szerzej: J. Blicharz, *Komentarz do art. 5*, [w:] J. Blicharz, A. Huchla (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 55-56; M. Żółędowska, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2011, s. 22; P. Staszczuk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 24.

<sup>21</sup> Art. 5 ust. 5 u.d.p.p.w.

jest Generator Ofert FIO. Organizacja ta, składając ofertę, nie ma natomiast obowiązku zastosowania innych środków, papierowych oraz elektronicznych<sup>22</sup>.

Przepisy prawa różnicują skutki niezastosowania obligatoryjnych środków komunikacji elektronicznej przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, w zależności od rodzaju współuczestnictwa w elektronicznej administracji. Skutkiem niezamieszczenia przez tę organizację na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego zatwierdzonego sprawozdania finansowego i sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności, w terminie określonym przez przepisy szczególne, jest nieuwzględnienie w wykazie organizacji mających status organizacji pożytku publicznego<sup>23</sup>. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, w przypadku niewypełnienia tego obowiązku, oraz po bezowocnym wezwaniu do zaniechania naruszeń oraz przedstawienia niezbędnych wyjaśnień, występuje do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji o statusie organizacji pożytku publicznego w Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>24</sup>. Skutkiem pomijania przez te organizacje środków komunikacji elektronicznej w konsultacjach społecznych oraz w postępowaniu konkursowym Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, jest nieuwzględnienie przekazywanych informacji przez organ administracji publicznej.

Organizacje pozarządowe mogą także podejmować fakultatywne aktywne współuczestnictwo w elektronicznej administracji, które polega na dobrowolnym zastosowaniu przez te organizacje formy elektronicznej. Współuczestnictwo to obejmuje m.in. wymianę informacji z organami administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego. Organizacje pozarządowe, będąc stronami postępowania administracyjnego<sup>25</sup> lub podmiotami uczestniczącymi na prawach strony w tym postępowaniu<sup>26</sup>, mogą posługiwać się środkami komunikacji elektronicznej umożliwiającymi przekazywanie informacji, w tym wyrażonych w formie dokumentów elektronicznych. Postępowania te mogą być prowadzone w formie pisemnej lub w formie elektronicznej, zależnie od woli organizacji pozarządowej<sup>27</sup>. Organizacje te mogą wnosić podania, w tym żądania, wyjaśnienia, odwołania oraz zażalenia, za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>28</sup>. Organ

<sup>22</sup> Część A rozdział IV pkt 2 r.f.i.o.

<sup>23</sup> Art. 23 ust. 6a w zw. z art. 27a u.d.p.p.w.

<sup>24</sup> Art. 33a ust. 1 pkt 1-2 w zw. z art. 22 ust. 2-3 w zw. z art. 20 u.d.p.p.w.

<sup>25</sup> Art. 28 k.p.a.

<sup>26</sup> Art. 31 § 3 k.p.a.

<sup>27</sup> W świetle art. 14 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej powinien załatwić sprawę administracyjną w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Zob. M. Kotulska, *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, Nr 9, s. 24; M. Cherka, *Komentarz do art. 14*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 76-77.

<sup>28</sup> W świetle art. 63 § 1 k.p.a., podania mogą być wniesione za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Zob. T. Szewc, *op. cit.*, s. 120.

administracji publicznej także może inicjować stosowanie środków komunikacji elektronicznej w kontaktach z organizacjami pozarządowymi w toku postępowania administracyjnego. Organ zwraca się wówczas do takich organizacji o wyrażenie zgody na doręczanie pism w formie dokumentu elektronicznego<sup>29</sup>. Organ administracji publicznej może również przekazywać drogą elektroniczną informacje organizacjom pozarządowym będącym stronami lub podmiotami na prawach strony. Organ może doręczyć tą drogą pisma<sup>30</sup>, w tym wezwania na rozprawę<sup>31</sup>, decyzje administracyjne<sup>32</sup> oraz postanowienia<sup>33</sup>. Środki komunikacji elektronicznej opierają się na adresie elektronicznym organizacji pozarządowej<sup>34</sup> oraz elektronicznej skrzynce podawczej organu administracji publicznej<sup>35</sup>. Organizacje pozarządowe jako nadawcy informacji wykazują swoją tożsamość za pomocą kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP lub innego sposobu uwierzytelnienia zapewniającego możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej<sup>36</sup>. Organ

<sup>29</sup> Art. 39<sup>1</sup> ust. 1a w zw. z art. 39<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 k.p.a. Zob. M. Kotulska, *op. cit.*, s. 30.

<sup>30</sup> Art. 46 § 3 k.p.a.

<sup>31</sup> Art. 91 § 2 k.p.a.

<sup>32</sup> W świetle art. 107 § 1 k.p.a., decyzja administracyjna może zostać wydane w formie dokumentu elektronicznego, który został opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

<sup>33</sup> W myśl art. 124 § 1 k.p.a., postanowienie może zostać wydane w formie dokumentu elektronicznego, który został opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

<sup>34</sup> W świetle art. 39<sup>1</sup> § 1 pkt 2-3 k.p.a., strona lub inny uczestnik postępowania administracyjnego powinien wskazać organowi administracji publicznej swój adres elektroniczny, jeżeli zamierza otrzymywać pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgodnie z art. 39<sup>1</sup> § 1b k.p.a., organ administracji publicznej może wystąpić o wyrażenie zgody na przysyłanie pism stronie lub innemu uczestnikowi postępowania administracyjnego za pomocą środków komunikacji elektronicznej, wysyłając informacje o tej propozycji na adres elektroniczny strony lub innego uczestnika postępowania. W myśl art. 41 § 1 k.p.a., strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swojego adresu elektronicznego w toku postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 63 § 4 k.p.a., organ administracji publicznej jest obowiązany, w przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego, potwierdzić wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny.

<sup>35</sup> Zgodnie z art. 39<sup>1</sup> § 1 pkt 1 k.p.a., podanie w formie dokumentu elektronicznego powinno zostać złożone do elektronicznej skrzynki podawczej organu administracji publicznej. W świetle art. 46 § 10 k.p.a., pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zostać doręczone do elektronicznej skrzynki podawczej podmiotu publicznego, który jest adresatem tego pisma. W myśl art. 63 § 1 k.p.a., podania mogą być wnoszone za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej.

<sup>36</sup> Zgodnie z art. 63 § 3a pkt 1 k.p.a., podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP, lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej. Jak słusznie zauważa S.P. Zaliński, celem platformy ePUAP jest m.in. potwierdzenie tożsamości podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej. Zob. S.P. Zaliński, *Są nowe akty wykonawcze do informatyzacji, czyli ePUAP-ką po łapkach*, „Czas Informacji” 2011, Nr 2, s. 75. Podobnie I. Adamska, *Czy nowela ustawy o informatyzacji i KPA zrewolucjonizuje e-administrację?*, „Czas Informacji” 2010, Nr 1, s. 6-7; W.R. Wiewiórowski, *Rewolucja 2010? Czy nowelizacja ustawy o informatyzacji może pchnąć polski e-government na nowe tory?*, „Czas Informacji” 2010, Nr 2, s. 30; T. Szewc, *op. cit.*, s. 115; M. Kotulska, *op. cit.*, s. 26.

administracji publicznej, będący nadawcą informacji, uwierzytelnia swoją tożsamość, używając kwalifikowanego podpisu elektronicznego oraz podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP<sup>37</sup>.

#### **4. Gromadzenie i publikowanie informacji o organizacjach pozarządowych i innych podmiotach prowadzących działalność pożytku publicznego**

Elektroniczna administracja obejmuje także gromadzenie oraz publikowanie przez organy administracji publicznych informacji związanych pośrednio lub bezpośrednio z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Organizacje te są pasywne wobec tych działań organów administracji publicznej. Gromadzenie informacji ma na celu ich późniejszą publikację i odbywa się w kierunku wewnętrznym. Publikacja tych informacji może być skierowana zarówno do tych organizacji jak też innych podmiotów. Gromadzenie i publikacja informacji, które dotyczą współpracy organu z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, jest jedynie pośrednio związana z tymi organizacjami. Gromadzone i publikowane informacje mogą zawierać dane tej organizacji, a tym samym mogą one dotyczyć jej bezpośrednio.

Organ administracji publicznej gromadzi i publikuje informacje mające pośrednie znaczenie dla organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego. Informacje te dotyczą przeszłych oraz przyszłych działań organów administracji publicznych podejmowanych z tymi organizacjami. Organ administracji publicznej ma m.in. obowiązek publikowania sprawozdań z realizacji programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Środkiem komunikacji elektronicznej jest Biuletyn Informacji Publicznej, czyli ujednoczony system stron prowadzonych w sieci teleinformatycznej<sup>38</sup>. Organ administracji publicznej ma także obowiązek ogłosić w drodze

---

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 76a § 2a k.p.a., organ wydaje poświadczenie zgodności z oryginałem odpisu dokumentu sporządzonego w formie dokumentu elektronicznego, przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego albo podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP. W świetle art. 107 § 1 k.p.a., decyzja administracyjna, która jest wydana w formie dokumentu elektronicznego, powinna zostać opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym. W myśl art. 124 § 1 k.p.a., postanowienie, które jest wydane w formie dokumentu elektronicznego, powinno zostać opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

<sup>38</sup> Zgodnie z art. 5a ust. 3 u.d.p.p.w., organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej, sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku. W świetle art. 5b ust. 3 u.d.p.p.w., organ administracji rządowej ma obowiązek ogłosić w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni, nie później niż do dnia 30 kwietnia każdego roku. W myśl art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r.,

elektronicznej otwarty konkurs ofert, przeprowadzony w celu zlecenia realizacji zadania publicznego. Potencjalnym odbiorcą informacji o tym konkursie może być organizacja pozarządowa lub inny podmiot prowadzący działalność pożytku publicznego<sup>39</sup>. Środkiem komunikacji elektronicznej stosowanym przez organ jest Biuletyn Informacji Publicznej oraz strona internetowa tego organu<sup>40</sup>.

Część informacji publikowanych przez organ administracji publicznej dotyczy bezpośrednio konkretnych organizacji pozarządowych. Takie informacje są publikowane m.in. przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, który prowadzi w formie elektronicznej wykaz organizacji mających status organizacji pożytku publicznego na dzień 30 listopada roku podatkowego, na które podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1% podatku z zeznań podatkowych składanych za rok podatkowy<sup>41</sup>. Wykaz ten powinien być publicznie dostępny nie później niż dnia 15 grudnia roku podatkowego, a nie krócej niż do dnia 31 grudnia roku następującego po roku podatkowym<sup>42</sup>. Środkiem komunikacji elektronicznej stosowanym przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego jest strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej<sup>43</sup>. Publikacja tych informacji umożliwi osobom obowiązany do zapłaty podatku dochodowego od osób fizycznych wybranie konkretnej organizacji pozarządowej, której przekaze 1% podatku za dany rok podatkowy.

## 5. Zakończenie

Elektroniczna administracja dotyczy prawie całości działalności administracji publicznej, w tym relacji organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Przepisy prawa wprowadzają jedynie częściowy wymóg stosowania środków komunikacji elektronicznej w związku z funkcjonowaniem tych organizacji. Stosowane środki komunikacji odnoszą się do dwóch aspektów: aktywnej współpracy tych organizacji z organami administracji publicznej oraz gromadzenia i publikowania informacji dotyczących tych organizacji. Przepisy prawa w każdym z tych aspektów przewidują zastosowanie zróżnicowanych środków komunikacji elektronicznych, właściwych dla specyfiki wykonywanego działania.

---

poz. 1764), Biuletyn Informacji Publicznej jest urzędowym publikatorem, prowadzonym w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej, w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej.

<sup>39</sup> Art. 13 ust. 2 w zw. z art. 13 ust. 1 u.d.p.p.w.

<sup>40</sup> Art. 13 ust. 3 pkt 1 i 3 u.d.p.p.w. Zob. J. Blicharz, *Komentarz do art. 13*, [w:] J. Blicharz, A. Huchla (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 80.

<sup>41</sup> Art. 27a ust. 1 u.d.p.p.w. Zob. M. Żołędowska, *op. cit.*, s. 75; P. Staszczyk, *op. cit.*, s. 101.

<sup>42</sup> Art. 27a ust. 1-2 u.d.p.p.w.

<sup>43</sup> Art. 27a ust. 1 u.d.p.p.w.

## **Ograniczenie prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym podmiotów trzeciego sektora na przykładzie postępowania rekrutacyjnego w prawie oświatowym**

Tematem niniejszego opracowania jest analiza regulacji prawnych zawartych w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe<sup>1</sup>, dotyczących postępowania rekrutacyjnego do szkół publicznych<sup>2</sup>, w kontekście ograniczenia prawa do udziału podmiotów trzeciego sektora w tymże postępowaniu.

Inicjalnie należy zaznaczyć, że samo postępowanie rekrutacyjne do publicznych placówek oświatowych<sup>3</sup> jest regulowane przez art. 130-164 u.p.o. Z uwagi jednak na ograniczenia objętościowe w dalszej części analiza badawcza zostanie skoncentrowana wyłącznie na przykładzie rekrutacji do klas pierwszych publicznych szkół podstawowych. Spowodowane jest to m.in. faktem, iż rekrutacja ta stanowi swoisty wzorzec dla pozostałych postępowań rekrutacyjnych<sup>4</sup>.

Zgodnie z art. 133 ust. 1 i 2 u.p.o., postępowanie rekrutacyjne do klas pierwszych szkół podstawowych następuje wyjątkowo – wyłącznie w sytuacji, gdy do danej szkoły zgłoszeni zostali kandydaci mający miejsce zamieszkania poza obwodem szkoły publicznej i gdy dana szkoła podstawowa nadal dysponuje wolnymi miejscami, tj. w sytuacji,

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 59, dalej jako u.p.o.

<sup>2</sup> Ergo szkoły, która m.in. zapewnia bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania; zatrudnia nauczycieli posiadających stosowne kwalifikacje zawodowe, realizuje programy nauczania uwzględniające ramowy plan nauczania i podstawę programową kształcenia ogólnego (w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – również podstawę programową kształcenia w zawodach) oraz przeprowadza rekrutację uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności. Ponadto realizującej zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów gimnazjalnych i maturalnych oraz egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie (art. 14 ust. 1 u.p.o.).

<sup>3</sup> Tzn. do: a) publicznych przedszkoli, b) oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, c) innych publicznych form wychowania przedszkolnego, d) publicznych szkół i publicznych oświatowych.

<sup>4</sup> Wynika to z faktu, iż szkoła podstawowa jest najbardziej „typową” placówką oświatową, której powszechny charakter, szczególnie mając na uwadze art. 130 ust. 5 u.p.o., nie może być kwestionowany.



gdy kandydaci mający miejsce zamieszkania w obwodzie danej szkoły podstawowej<sup>5</sup> nie wyczerpali wszystkich miejsc przeznaczonych na utworzenie klas pierwszych.

W toku przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego brane są pod uwagę kryteria określone przez organ prowadzący<sup>6</sup>. Kryteria te mają postać określonej wartości punktowej. Ich zadaniem jest zaś zapewnienie jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny oraz lokalnych potrzeb społecznych. Jednocześnie ustawodawca wskazał przykładowe kryterium uwzględniające powyższy cel, jakim jest kryterium dochodu na osobę w rodzinie kandydata<sup>7</sup>.

Sama procedura postępowania rekrutacyjnego została zadekretowana w art. 158 u.p.o. Zgodnie z nim: 1) postępowanie rekrutacyjne prowadzi, powołana przez dyrektora szkoły<sup>8</sup>, komisja rekrutacyjna; 2) wstępne wyniki postępowania rekrutacyjnego są jawne – ogłaszane w formie listy kandydatów zakwalifikowanych bądź nie; 3) to komisja rekrutacyjna – działająca jako organ I instancji – przyjmuje kandydatów do szkoły; 4) ostateczne wyniki postępowania rekrutacyjnego również są jawne – ogłaszane, podobnie jak wyniki wstępne – w formie listy kandydatów przyjętych bądź nie; 5) dzień ogłoszenia ostatecznych wyników postępowania rekrutacyjnego jest określany w formie adnotacji na liście zawierającej powyższe wyniki. Jest to również data, od której zaczynają biec terminy związane z tymże postępowaniem; 6) w terminie 7 dni od daty ogłoszenia ostatecznych wyników rodzic kandydata może wystąpić z wnioskiem o uzasadnienie odmowy przyjęcia kandydata do szkoły podstawowej; 7) uzasadnienie sporządza się w terminie 5 dni od dnia wystąpienia przez rodzica kandydata z ww. wnioskiem; 8) w terminie 7 dni od daty otrzymania uzasadnienia o przyczynie odmowy przyjęcia dziecka do szkoły podstawowej, jego rodzic może wnieść odwołanie od rozstrzygnięcia komisji rekrutacyjnej; 9) odwołanie od rozstrzygnięcia komisji rekrutacyjnej jest rozpatrywane przez dyrektora szkoły, w terminie 7 dni od daty jego otrzymania; 10) rozstrzygnięcie dyrektora szkoły jest ostateczne i służy na nie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Należy zwrócić uwagę na sam charakter postępowania rekrutacyjnego do klas pierwszych publicznych szkół podstawowych. Po pierwsze, postępowanie to jest (co zostało wcześniej rozpisane) szczegółowo uregulowane w drodze ustawy ustrojowej (u.p.o.), *ergo* aktu prawa powszechnie obowiązującego<sup>9</sup>. Po drugie, celem postępowania

<sup>5</sup> Osoby te są bowiem przyjmowane z urzędu, *ergo* bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania rekrutacyjnego – zob. art. 133 ust. 1, w zw. z art. 130 ust. 2 *in fine* oraz ust. 5 u.p.o.

<sup>6</sup> Będzie nim przede wszystkim właściwa jednostka samorządu terytorialnego (*vide* art. 8 ust. 3 u.p.o.), w wyjątkowych przypadkach będzie to również właściwy minister (zob. art. 8 ust. 4-14 u.p.o.).

<sup>7</sup> Określenie ww. kryterium jest nieprzypadkowe, ustawodawca bowiem uregulował również, że jest to szczególne kryterium, bowiem jego spełnienie nie jest wymagane przedłożeniem dokumentów, jedynie zaś złożeniem stosownego oświadczenia (art. 133 ust. 3 u.p.o.).

<sup>8</sup> Art. 157 ust. 1 u.p.o.

<sup>9</sup> Zob. art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako Konstytucja RP.



rekrutacyjnego jest przyjęcie dziecka do klasy pierwszej publicznej szkoły podstawowej, a więc realizacja obowiązku szkolnego, co wprost dekretuje art. 36 ust. 8 w związku z art. 35 u.p.o. Tym samym również jego finalnym celem będzie szczegółowa konkretyzacja art. 70 ust. 1 zdanie drugie i trzecie Konstytucji RP, tj. przepisu wprowadzającego obowiązek nauki do ukończenia 18 roku życia<sup>10</sup>. Po trzecie, w postępowaniu tym występować będzie dyrektor szkoły, a więc stosownie do art. 62 ust. 1 u.p.o. osoba kierująca daną publiczną szkołą podstawową<sup>11</sup>. Ma to istotne znaczenie, bowiem publiczny charakter omawianej placówki oświatowej (publicznej szkoły podstawowej) nie pozostaje bez wpływu na pozycję ustrojową tegoż podmiotu.

Zaakcentowany wyżej publiczno-prawny charakter zarówno publicznej szkoły podstawowej, jak i samego obowiązku szkolnego, przy jednoczesnym wyposażeniu dyrektora szkoły w kompetencje o administracyjno-prawnym charakterze<sup>12</sup>, pozwala stwierdzić, że niewątpliwie będzie on organem administracji publicznej, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>13</sup>. Będzie on więc również adresatem norm zawartych w k.p.a. Nadmienić należy, że na poprawność powyższej tezy dodatkowo wskazuje regulacja art. 51 ust. 1 pkt 4 lit. b u.p.o., zgodnie z którą w sprawach z zakresu obowiązku szkolnego, obowiązku nauki oraz w sprawach skreślenia uczniów z listy uczniów organem wyższego stopnia, w rozumieniu k.p.a., w stosunku do dyrektora szkoły będzie kurator oświaty. Innymi słowy, przesądzono tam o fakcie, że dyrektor szkoły jest organem administracji publicznej *ergo* organem zobowiązanym do procedowania w oparciu o regulacje k.p.a., zastrzegając jednocześnie, że ww. sprawy podlegają rozpatrzeniu przez kuratora oświaty działającego wówczas jako organ II instancji.

Z tych również powodów należy sformułować tezę, że postępowanie rekrutacyjne przeprowadzone dla kandydatów (dzieci) do klas pierwszych w danej publicznej szkole podstawowej również będzie postępowaniem administracyjnym, *ergo* podczas jego przeprowadzenia zastosowanie będą miały przepisy k.p.a. Postępowanie to jednak, z uwagi na podnoszony wcześniej fakt wyczerpującego uregulowania na gruncie u.p.o., będzie

<sup>10</sup> Por., co na ten temat piszą: S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki i jego gwarancje* [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 631 i n.; M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 15-27; zob. także: J. Behr, *Prawo do nauki w podmiotach leczniczych. Analiza na przykładzie publicznej szkoły podstawowej specjalnej*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, Vol. 5, No. 2, s. 165 i n.

<sup>11</sup> Fakt ten bardzo kategorycznie podkreśla A. Barański przy okazji komentowania art. 7 ustawy – Karta Nauczyciela, *idem*, [w:] A. Barański, M. Szymańska, J. Rozwadowska-Skrzeczynska, *Karta Nauczyciela. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 71; J. Jakubowski, [w:] M. Zając-Rzosińska, J. Jakubowski, *Komentarz. Karta Nauczyciela*, Warszawa 2014, s. 42-49.

<sup>12</sup> Zob. m.in. art. 33 ust. 2, art. 36 ust. 4, art. 38 ust. 2, art. 41 ust. 1, 68 ust. 2 u.p.o.

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm., dalej jako k.p.a. Zob. także, co nt. dyrektora szkoły pisze B. Madej, *Sytuacja prawna dyrektora szkoły odwołanego ze stanowiska kierowniczego* [w:] P. Bieś-Srokosz, K. Mucha (red.), *Podmioty prawa we współczesnej administracji publicznej*, Częstochowa 2016, s. 113 i n.

jednak toczyło się przede wszystkim o przepisy u.p.o., zaś dopiero w zakresie nieunormowanym tą ustawą w oparciu o regulacje k.p.a. Wynika to z faktu, że u.p.o. pełnić będzie w tym wypadku funkcję *lex specialis*, co też w naturalny sposób będzie ograniczało – zgodnie z zasadą *lex specialis derogat lex generalis* – zastosowanie przepisów k.p.a., mających w tym wypadku charakter *lex generalis*. Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że przepisy u.p.o. – w art. 158 ust. 6 i 8 – zawężają katalog podmiotów uprawnionych do kontynuacji<sup>14</sup> omawianego postępowania wyłącznie do rodziców dziecka (kandydata)<sup>15</sup>. Tym samym także powyższe przepisy wyłączają zastosowanie przepisów k.p.a. normujących kwestię stron postępowania, w tym także art. 31 § 1 k.p.a., a więc przepisu, na podstawie którego podmioty trzeciego sektora (określone na gruncie k.p.a. jako organizacje społeczne<sup>16</sup>), m.in. mogą żądać dopuszczenia ich do udziału w toczących się postępowaniach, jeżeli udowodnią, że jest to uzasadnione ich celami statutowymi i przemawia za tym interes społeczny. Toteż w przypadku postępowania rekrutacyjnego do klas pierwszych publicznych szkół podstawowych podmioty trzeciego sektora zostały pozbawione prawa do występowania z żądaniem dopuszczenia ich do udziału w toczącym się postępowaniu rekrutacyjnym oraz do wystąpienia z żądaniem wszczęcia tegoż postępowania.

Choć przepisy u.p.o. wyłączają możliwość działania podmiotów trzeciego sektora w przedmiotowym postępowaniu jako podmiot na prawach strony (art. 31 § 3 k.p.a.), nie oznacza jednak, że zostały one całkowicie wyłączone z przedmiotowego postępowania. Byłoby to bowiem sprzeczne z art. 12 Konstytucji RP, gwarantującym nie tylko wolność zrzeszeń, ale i działalności podmiotów trzeciego sektora. W przedmiotowym postępowaniu podmiotom trzeciego sektora, jako że nie mogą uczestniczyć w przedmiotowym postępowaniu, przysługuje, w ślad za art. 31 § 5 k.p.a., prawo do wyrażania – za zgodą organu administracji publicznej (którym w tym wypadku będzie komisja rekrutacyjna<sup>17</sup>) – swojego poglądu w sprawie, wyrażonego w uchwale lub oświadczeniu właściwego organu statutowego. W przypadku wniesienia przez rodziców kandydata odwołania od rozstrzygnięcia komisji rekrutacyjnej, pogląd ten będzie musiał zostać wzięty pod uwagę przy wydawaniu przez dyrektora rozstrzygnięcia (jako organu odwoławczego<sup>18</sup>). Wynika to z faktu, iż do postępowania rekrutacyjnego będzie miał zastosowanie przepis art. 107

<sup>14</sup> Poprzez prawo do wystąpienia do komisji rekrutacyjnej z wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia rozstrzygnięcia o odmowie przyjęcia dziecka do klasy pierwszej publicznej szkoły podstawowej, a następnie złożenie odwołania od uzasadnionego rozstrzygnięcia tejże komisji.

<sup>15</sup> Będą to zatem strony postępowania – podmioty posiadające wyłączne prawo do jego inicjacji (zob. art. 130 ust. 4 u.p.o.). Istotnym będzie nadmienienie faktu, że w powyższych przepisach mowa jest również o kandydacie pełnoletnim, truizmem będzie jednak stwierdzenie, że ten nie występuje podczas postępowania rekrutacyjnego do pierwszej klasy publicznej szkoły podstawowej.

<sup>16</sup> Zob. art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.

<sup>17</sup> Co wynikać będzie z art. 5 § 2 pkt 3 w zw. z art. 1 pkt 2 k.p.a., w zw. z art. 157 ust. 1 u.p.o.

<sup>18</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 1 października 2015 r., sygn. II SA/Ol 662/15, Lex nr 1930075.

§ 3 w związku z art. 70 § 1 oraz art. 7 k.p.a. nakazującym w uzasadnieniu faktycznym wskazać fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Niewątpliwie bowiem opinia wyrażona przez podmiot trzeciego sektora będzie, stosownie do treści art. 75 § 1 zdanie pierwsze k.p.a., dowodem w sprawie – postępowania rekrutacyjnego do pierwszej klasy publicznej szkoły podstawowej.

Powyższe ograniczenie jest ściśle powiązane ze specyfiką postępowania rekrutacyjnego, które pomimo publiczno-prawnego charakteru posiada szereg elementów wskazujących na jego swoistość. Mowa tutaj przede wszystkim o samym akcie administracyjnym rozstrzygającym o nieprzyjęciu dziecka (kandydata) do klasy pierwszej. Jest nim „rozstrzygnięcie” – art. 158 ust. 6 i 7 u.p.o., które w orzecznictwie sądownoadministracyjnym jest utożsamiane z decyzją administracyjną<sup>19</sup>. Teza ta wymaga pewnego doprecyzowania. Należy bowiem zwrócić uwagę, że pozbawionemu uzasadnienia rozstrzygnięciu komisji rekrutacyjnej w przedmiocie podania do publicznej wiadomości listy kandydatów przyjętych oraz nieprzyjętych do danej publicznej szkoły podstawowej (art. 158 ust. 3 u.p.o.) bliżej jest do czynności materialno-technicznej<sup>20</sup>. Dopiero wskutek przysługującego (wyłącznie) rodzicom dziecka nieprzyjętego do ww. szkoły, wniosku o sporządzenie uzasadnienia odmowy przyjęcia dziecka do szkoły, powyższe rozstrzygnięcie ulega skonkretyzowaniu oraz „materializacji”<sup>21</sup>. Stąd też dopiero na tym etapie – sporządzenia uzasadnienia od przedmiotowego rozstrzygnięcia, można stwierdzić, że staje się ono decyzją administracyjną. Dopiero bowiem do rozstrzygnięcia zawierającego ww. uzasadnienie

<sup>19</sup> Zob.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. II SA/Wa 1288/14, Lex nr 1649930. Należy zaznaczyć jednak, że choć powyższe orzeczenie dotyczyło rozstrzygnięcia komisji rekrutacyjnej wydanego na podstawie art. 20zc ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.), to jednak są to regulacje analogiczne do omawianych, co też pozwala na subsumcję tezy z ww. wyroku na grunt odpowiednich przepisów z u.p.o. Zob. również: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 20 października 2016 r., sygn. II SA/Sz 712/16, Lex nr 2183278, gdzie sąd zaznaczył, że: „trzeba mieć przy tym na uwadze, że to oczywiście treść, a nie forma, przesądza o tym, czy dany akt jest decyzją administracyjną. Jeżeli jednak określona sprawa podlega załatwieniu w drodze decyzji, to za decyzję należy uznać pismo organu rozstrzygającego tę sprawę zawierające co najmniej oznaczenie tego organu, oznaczenie adresata aktu, rozstrzygnięcie w sprawie oraz podpis upoważnionego pracownika organu, gdyż wówczas spełnia ono podstawowe, niezbędne warunki decyzji wymienione w art. 107 § 1 k.p.a.”. Zob. również: M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 426-427.

<sup>20</sup> Co prawda przepisy k.p.a. w art. 49 dopuszczają powyższą formę zawiadomienia stron o podjętych decyzjach oraz innych, jednak przepis ten dotyczy wyłącznie czynności zawiadomienia. Oznacza to, że zawiadomienie w formie publicznego obwieszczenia w innej formie publicznego ogłoszenia nie zwalnia z obowiązku, by ogłaszany akt administracyjny posiadał wszystkie elementy pozwalające na jego identyfikację.

<sup>21</sup> Stanowi to zasadniczą różnicę w sposobie procedowania komisji rekrutacyjnych z u.p.o. względem komisji rekrutacyjnych na studia wyższe, o których mowa w art. 169 ust. 10-16 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1842 ze zm.), których to rozstrzygnięcia każdorazowo już na wstępie muszą przyjmować formę decyzji administracyjnych.

będą miały zastosowanie przepisy dotyczące decyzji administracyjnej, przede wszystkim art. 107, ale również przepisy rozdziału 8 k.p.a.<sup>22</sup>. Niemniej jednak warto również nadmienić, że w przypadku rodziców dzieci przyjętych do danej publicznej szkoły podstawowej powyższe rozstrzygnięcie cały czas będzie miało charakter czynności materialno-technicznej<sup>23</sup>. Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięcie organu odwoławczego – dyrektora szkoły, posiadające *a limine* uzasadnianie oraz elementy, o których mowa w art. 107 k.p.a. pozwala bez większych wątpliwości sklasyfikować je jako decyzję administracyjną<sup>24</sup>.

Ograniczenie w postępowaniu rekrutacyjnym podmiotów trzeciego sektora dotyczy jednak nie tylko postępowania administracyjnego – toczącego się w I instancji przed komisją rekrutacyjną, zaś w II instancji przed dyrektorem szkoły – bowiem wywiera ono wpływ na możliwość wszczęcia przez te podmioty kontroli sądownoadministracyjnej (postępowania sądownoadministracyjnego). Należy bowiem podkreślić, że mimo regulacji art. 158 ust. 8 zdanie drugie u.p.o. – regulacje ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>25</sup> zachowują moc obowiązującą. Zdanie drugie art. 158 ust. 8 u.p.o. normuje jedynie kwestię prawa kognicji sądów administracyjnych w zakresie rozstrzygnięcia dyrektora szkoły wydanego jako rozstrzygnięcie organu II instancji w toku postępowania rekrutacyjnego.

Zgodnie z art. 25 § 4 i art. 26 § 1 p.p.s.a. podmioty trzeciego sektora posiadają zdolność sądową i procesową, co więcej, stosownie do art. 50 § 1 p.p.s.a. mogą one wszczynać postępowanie przed sądami administracyjnymi. Niestety, pomimo zaprezentowanych wyżej unormowań podmioty te nie posiadają prawa do wszczęcia kontroli sądownoadministracyjnej nad przedmiotowymi decyzjami dyrektora szkoły. Wynika to z samej konstrukcji art. 50 § 1 p.p.s.a., który to, w stosunku do podmiotów trzeciego sektora, wprowadza obostrzenie polegające na ograniczeniu prawa do wniesienia skargi (*ergo* zainicjowania postępowania sądownoadministracyjnego) w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Ma ono miejsce wyłącznie gdy: 1) sprawy te znajdują się w zakresie statutowej działalności danego podmiotu trzeciego sektora oraz 2) jedynie w sytuacji, gdy dany podmiot trzeciego sektora brał wcześniej udział w postępowaniu

---

<sup>22</sup> Por. przypis nr 19. Niezależnie od tego warto podkreślić, że za dodatkowy element, jaki musi zawierać decyzja administracyjna, o którym mowa w art. 107 § 2 k.p.a., należy uznać elementy wskazane w art. 158 ust. 7 zdanie drugie u.p.o.

<sup>23</sup> Rodzice tychże dzieci pozbawieni zostali bowiem możliwości wzruszenia tegoż rozstrzygnięcia (zob. art. 158 ust. 6-9 u.p.o.). W ich zatem wypadku będzie to sytuacja do pewnego stopnia podobna do tej podczas uzyskania dokumentów paszportowych, gdzie pomyślnie przeprowadzenie ww. procedury kończy się wydaniem danego dokumentu paszportowego (*ergo* czynnością materialno-techniczną), dopiero w sytuacji odmowy jego wydania dochodzi do wydania rozstrzygnięcia administracyjnego – wydania decyzji administracyjnej, zob. art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 758).

<sup>24</sup> To zaś w pełni uzasadnia objęcie tegoż rozstrzygnięcia kontrolą sądownoadministracyjną.

<sup>25</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm., dalej jako p.p.s.a.

administracyjnym. Mając to na uwadze, jak i wcześniejsze ograniczenia dotyczące udziału tychże podmiotów w postępowaniu rekrutacyjnym, należy stwierdzić, że tamtejsze ograniczenie powoduje również uniemożliwienie przedmiotowym podmiotom wszczęcie postępowania przed sądem administracyjnym.

Powyższe nie oznacza jednak, że podmioty trzeciego sektora zostały całkowicie pozbawione prawa do udziału w omawianego rodzaju sprawach<sup>26</sup>. Stosownie do art. 33 § 2 p.p.s.a., mogą one zgłaszać swój udział w charakterze uczestnika postępowania w sprawach innych osób, warunkiem jednak jest, aby dana sprawa dotyczyła statutowej działalności podmiotu trzeciego sektora. Na tej podstawie podmioty trzeciego sektora mogą wziąć udział w omawianego rodzaju postępowaniu przed sądem administracyjnym, gdzie – o ile zostaną dopuszczone do toczącego się postępowania – będą występowały jako podmioty na prawach strony. Bez znaczenia pozostaje tutaj fakt, iż dany podmiot trzeciego sektora nie brał – gdyż nie miał takiego prawa – udziału w postępowaniu administracyjnym *ergo* postępowaniu w I instancji przed komisją rekrutacyjną oraz w II przed dyrektorem szkoły, bowiem nie jest to element warunkujący skuteczne powołanie się na art. 33 § 2 p.p.s.a.<sup>27</sup>

Reasumując, specyfika administracyjnego postępowania rekrutacyjnego do pierwszej klasy publicznej szkoły podstawowej nie pozostaje bez wpływu na możliwość uczestnictwa w tymże postępowaniu podmiotów trzeciego sektora. Ich aktywność została, w wyniku wprowadzenia szczegółowych regulacji na gruncie u.p.o., znacząco ograniczona wyłącznie do prawa do wyrażenia swojego poglądu w sprawie. Wspomniane ograniczenie wpływa – w ograniczający również sposób – na możliwość uczestniczenia tychże podmiotów w tego rodzaju postępowaniach sądownoadministracyjnych, co jednak jest konsekwencją ograniczeń, jakie wprowadza art. 50 § 1 p.p.s.a. Wspomniane ograniczenie sprawia, że w przypadku ww. postępowań podmiotom trzeciego sektora przysługuje wyłącznie prawo do zgłoszenia udziału w (już) toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym.

---

<sup>26</sup> Byłoby to, podobnie jak w wypadku postępowania rekrutacyjnego, wbrew art. 12 Konstytucji RP. Podobnie: J. Drachal, M. Jagielska, M. Cherka [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 212-213. Zob. także A. Skoczyła, M. Swora, *Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka i Praktyka” 2006, nr 3 (4), s. 13-36.

<sup>27</sup> Tak również m.in.: M. Romańska [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 317; M. Niezgódek-Medek, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódek-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 133-136. Zob. także: postanowienie NSA z 19 sierpnia 2004 r., sygn. OZ 340/04, z głosa krytyczną J. Zimmermanna „OSP” 2005, z. 4, poz. 51.



**Dr Małgorzata Szreniawska**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie

**Dr hab. Piotr Szreniawski**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

## Znajomość prawa a kapitał społeczny

Zagadnienie znajomości prawa przez społeczeństwo może być postrzegane zarówno na poziomie edukacji prawniczej, jak w szerszej skali w zakresie mimowolnego przekazywania wiedzy przez środki masowego przekazu. Przez wiedzę prawniczą należy rozumieć ogół informacji o porządku prawnym danego państwa. Zakres znajomości prawa możemy podzielić na ogólny, czyli taki, w odniesieniu do którego jednostka ma świadomość ustroju, w jakim funkcjonuje, wpływu instytucji państwowych na byt prawny kraju czy też wiedzę niezbędną jej do prawidłowego funkcjonowania w otoczeniu prawno-społecznym. Wiedzę szczegółową o prawie posiadają absolwenci wydziałów prawa i administracji, a także wszystkie te osoby, które z uwagi na charakter swojej pracy muszą bazować na aktualnym stanie prawnym. Znajomość prawa przez tę grupę osób wynika przede wszystkim z poziomu edukacji, jaką nabyły w trakcie studiów, pracy czy też w wyniku odbytej aplikacji prawniczej.

Zwrócić należy uwagę na fakt, że poziom wiedzy prawniczej wynika również z doświadczenia życiowego. Bagaż doświadczeń często ma znaczący wpływ na wiedzę jednostki o stanie prawnym i możliwościach wykorzystania tej wiedzy w praktyce, choć podstawą praktycznej znajomości prawa jest umiejętność stosowania zdobytej wiedzy prawniczej.

Poznawanie elementów prawa jest elementem socjalizacji, jednostka zdobywa wiedzę na temat norm prawa stanowionego równolegle z poznawaniem wielu innych norm społecznych, wynikających np. ze zwyczajów czy mody. Prawo stanowione jest na tyle specyficznym zbiorem norm, że jego formalizacja obejmuje nie tylko np. sposób publikowania norm, ale także wsparcie realizacji tych norm przez organizację. Życie w społeczeństwie wymaga realizowania wielu norm prawnych przez jednostki, nawet nie zajmujące się prawem zawodowo. Specyficzna rola prawników łączy się zarówno z określonymi powiązaniem, jak i z władzą. Poza wręcz oczywistym znaczeniem edukacji prawniczej dla sędziów, czyli przedstawicieli gałęzi władzy zajmującej się rozstrzyganiem sporów, dostrzec należy także znaczenie prawników zatrudnionych w administracji, czy też współdziałających z władzą prawodawczą. Wskazane zagadnienia nie wyczerpują



jednak tematyki relacji prawników z władzą, gdyż poza działaniem na rzecz władzy, prawnicy działają także na rzecz innych podmiotów, mających relacje z władzą. Współdziałanie z jednostkami przedstawiać się może w tym kontekście jako reprezentowanie, ale także jako doradzanie. W obu tych wymiarach podstawową cechą skutecznych prawników jest dobra znajomość prawa i mechanizmów działania podmiotów to prawo stosujących.

Edukacja społeczna w zakresie znajomości prawa odgrywa bardzo istotną rolę. Przede wszystkim pomaga zrozumieć często niejasne przepisy prawa, a także wspiera jednostki w dostosowywaniu działań do obowiązujących norm prawnych. Zwrócić należy również uwagę na fakt, że powszechna znajomość prawa wśród obywateli może odegrać ważną rolę w procesie akceptacji wdrażanych przez władzę danego kraju reform. Wzrost świadomości prawnej obywateli zapewnia szereg organizacji społecznych, często pozarządowych, których celem jest wsparcie określonych grup społecznych w ich funkcjonowaniu.

Wyróżniamy różne sposoby edukacji prawnej obywateli. W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na edukację zorganizowaną. W tym zakresie programy nauczania, zatwierdzone przez właściwe władze oświatowe, zawierają również treści dotyczące wiedzy prawniczej. Wiedza ta przekazywana jest przez wykwalifikowaną kadre, w zakresie przewidzianym przez program nauczania na danym etapie rozwoju dzieci i młodzieży. Jednym z istotnych elementów przekazywania wiedzy o prawie jest funkcjonowanie organizacji społecznych, których jednym z celów statutowych jest edukacja prawna. Edukacja ta przejawia się przede wszystkim poprzez udzielanie porad prawnych. Poradnictwo prawne odgrywa istotną rolę w edukacji prawnej.

Można zauważyć, że system edukacji prawnej obywateli jest rozproszony. Jakkolwiek istnieje potrzeba podejmowania działań nakierowanych na zwiększenie świadomości prawnej obywateli, tak z drugiej strony brak jest kompleksowych rozwiązań w tym zakresie. Zwrócić należy uwagę na rolę środowisk prawniczych, które podejmują szereg działań w celu podniesienia świadomości prawnej wśród społeczeństwa. W tym zakresie na uwagę zasługują organizacje powoływane przez organy samorządów prawniczych, których głównym celem jest edukacja prawna. Działalność *pro bono* organów samorządów prawniczych polega głównie na świadczeniu porad prawnych w organizowanych cyklicznie akcjach, jak również na prowadzeniu zajęć, wykładów czy też warsztatów z zakresu konkretnych dziedzin prawa wśród określonych grup społecznych<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Do działań *pro bono* zaliczyć można m.in.: akcję nieodpłatnych porad prawnych Niebieski Parasol, Tydzień Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Prześstępstwem, Dzień Bezpłatnych Porad Adwokackich, Europejski Dzień Prawnika czy też działająca w ramach Okręgowej Izby Radców Prawnych w Lublinie Fundacja „Znam Prawo”, jak również akcja organizowana przez Stowarzyszenie im. Prof. Zbigniewa Hołdy kolejnych edycji Tygodnia Konstytucyjnego.

Istotnym wsparciem samorządów prawniczych w zakresie edukacji prawnej społeczeństwa było wprowadzenie w drodze ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. instytucji nieodpłatnych porad prawnych<sup>2</sup>. Przedmiotową ustawą system nieodpłatnych porad prawnych został ujednoczony i zinstytucjonalizowany poprzez wprowadzenie od dnia 1 stycznia 2016 r. zasad udzielania nieodpłatnych porad prawnych finansowanych ze środków publicznych.

W tym zakresie ustawodawca określił krąg osób uprawnionych do uzyskania porady prawnej oraz wskazał zakres czynności podejmowanych w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej. Katalog osób uprawnionych obejmuje, zgodnie z art. 4 ustawy, osoby fizyczne, które nie ukończyły 26 lat bądź które ukończyły 65 lat, osoby, które w okresie 12 miesięcy uzyskały świadczenie z pomocy społecznej, osoby posiadające Kartę Dużej Rodziny, kombatancki, weterani wojenni, osoby, które w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znalazły się w sytuacji zagrożenia lub poniosły straty, a także kobiety będące w ciąży.

Ustawa przewiduje szereg możliwych działań wobec osoby zgłaszającej się w celu uzyskania nieodpłatnej porady prawnej. Stosownie do art. 3 w/w ustawy, nieodpłatna pomoc prawna obejmuje: poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach, jak też wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego lub udzielenie pomocy w sporządzeniu projektu pisma w sprawach, o których mowa w pkt 1 i 2, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym, czy też sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Nieodpłatna pomoc prawna nie obejmuje natomiast spraw: podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z zakresu prawa celnego, dewizowego i handlowego oraz spraw związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z wyjątkiem przygotowania do rozpoczęcia tej działalności.

Podkreślić należy, że jednym z najistotniejszych czynników udzielania nieodpłatnych porad prawnych jest również możliwość odbycia rozmowy z prawnikiem, która dotyczy nie tylko kwestii związanych z poradnictwem prawnym, ale daje również możliwość oswojenia się z osobami świadczącymi poradnictwo prawne.

Rola, jaką pełnią nieodpłatne porady prawne w społeczeństwie, jest coraz większa. Zwiększa bowiem świadomość prawną, pozawala zdobyć obywatelowi wiedzę o swojej

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 255 ze zm.

sytuacji prawnej, a także stanowi swoisty pomost pomiędzy prawnikami a obywatelami. System nieodpłatnych porad prawnych nie jest doskonały, ponieważ zakres udzielonej pomocy często bywa niewystarczający dla skutecznej ochrony praw jednostki. Jednakże zwrócić należy również uwagę na ciągły proces udoskonalania systemu nieodpłatnych porad prawnych przez ustawodawcę w porozumieniu z organami samorządów prawniczych.

Analizowana ustawa zobowiązuje też organy władzy publicznej do podejmowania działań edukacyjnych polegających w szczególności na upowszechnianiu wiedzy o: możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, prawach i obowiązkach obywatelskich, działalności krajowych i międzynarodowych organów ochrony prawnej, mediacji oraz sposobach pozasądowego rozwiązywania sporów oraz o możliwościach udziału obywateli w konsultacjach publicznych oraz w procesie stanowienia prawa.

Jednym z formalnych źródeł wiedzy o prawie jest działalność organów administracji publicznej. Zgodnie z zasadami prawa i postępowania administracyjnego, organy władzy publicznej zobowiązane są do prowadzenia postępowania w taki sposób, by strony i uczestnicy postępowania nie ponieśli szkody z powodu nieznamomości prawa. Ponadto zgodnie z zasadą określoną w art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup>, organy administracji publicznej zobowiązane są do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Cechą charakterystyczną powyżej wskazanej procedury jest nieobowiązywanie zasady *ignorantia iuris nocet* w toku postępowania i takie podejmowanie działań przez organy administracji publicznej, które mają na celu informowanie stron postępowania o obowiązującym stanie prawnym<sup>4</sup>. Jest to zatem jeden z nielicznych elementów formalnej edukacji prawnej, wprowadzonej na mocy aktu rangi ustawowej. W tym zakresie organy władzy publicznej zobowiązane są do informowania jednostki na każdym etapie postępowania.

Edukacja prawna może być również prowadzona w sposób nieformalny. Istotną rolę w tym zakresie pełnią media, które dzięki swej formie przekazu mogą dotrzeć do znacznej części społeczeństwa. Edukacja prawna w mediach widoczna jest przede wszystkim w filmach i serialach, w których główną treść stanowią wątki prawne<sup>5</sup>. Tego typu przekaz medialny i zawarte w nim treści prawne zwiększają świadomość i wiedzę prawną społeczeństwa. Mimowolnie również seriale o tematyce prawnej mają wpływ na postrzeganie środowiska prawniczego.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 26 ze zm.

<sup>4</sup> Z. Duniewska, *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998, s. 215.

<sup>5</sup> Np. serial „Prawo Agaty”, w którym główna bohaterka była adwokatem.

Najczęściej wykorzystywanym źródłem wiedzy o prawie są zasoby internetowe. Popularne wyszukiwarki internetowe pozwalają, w zasadzie bezkosztowo, uzyskać interesującą poradę prawną. Skutki tego typu „porad” nie są do końca znane, jednakże w efekcie braku pełnej wiedzy co do sposobu załatwiania danej sprawy może dojść do znacznego pogorszenia się sytuacji prawnej zainteresowanego.

Znajomość prawa przez obywateli stanowi istotny element budowania społeczeństwa obywatelskiego. W tym zakresie na uwagę zasługują wszelkie inicjatywy zmierzające do podniesienia poziomu wiedzy prawniczej wśród obywateli. W polskim porządku prawnym kwestie edukacji prawnej nie są unormowane w sposób wystarczający, jednakże działania ustawodawcy, jak również szeroki zakres działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe i samorządy prawnicze pozwalają stwierdzić, że aktywność tych podmiotów może mieć wpływ na zwiększenie świadomości prawnej jednostki. Pomimo faktu, że działalność ta jest w dużym stopniu rozproszona, nie ma to wpływu na kształtowanie się systemu edukacji prawnej. W tym również zakresie zwrócić należy uwagę na fakt, że świadomość prawna społeczeństwa systematycznie się zwiększa.

Kapitał społeczny – rozumiany najczęściej jako zasoby oparte na relacjach międzyludzkich<sup>6</sup> – może być postrzegany jako zagadnienie dotyczące konkretnej organizacji, ale także w odniesieniu do zbiorowości żyjącej w danym otoczeniu. Oczywiście nie tylko suma umiejętności jednostek składa się na kapitał społeczny, istotne są także różne aspekty współdziałania jednostek. Uzupełnianie się umiejętności osób składających się na daną organizację czy społeczność można rozpatrywać pod kątem podziału pracy, ale można także mówić o dążeniu do wspólnych celów czy o mniej lub bardziej harmonijnym współistnieniu w ramach określonej zbiorowości<sup>7</sup>. Sposób i zakres formalizacji zachowań społecznych może podkreślać znaczenie rodziny, wojska czy np. społeczności związanej z edukacją (szkolnej, uniwersyteckiej), ale może także być związany z dostrzeganiem roli podmiotów określanych jako trzeci sektor, organizacje pozarządowe czy też jako stowarzyszenia.

Dla organizacji pozarządowych ważne mogą być różne rzeczy, zarówno w odniesieniu do motywacji poszczególnych członków, w zakresie aspektów interpersonalnych, ale także w zakresie ich relacji z otoczeniem. Jednym z ważnych czynników, determinujących wiele zachowań organizacji, są pieniądze, stąd ważne dla wielu organizacji jest zdobywanie dofinansowania i zarządzanie projektami współfinansowanymi ze źródeł zewnętrznych<sup>8</sup>. Pomimo tego dostrzegać należy wiele innych niż pieniądze czynników, wpływających czy to na efektywność działań organizacji, czy też na ich trwałość, rozwój

---

<sup>6</sup> K. Growiec, *Kapitał społeczny. Geneza i społeczne konsekwencje*, Warszawa 2011, s. 14.

<sup>7</sup> P. Mikiewicz, *Kapitał społeczny a edukacja*, Warszawa 2014, s. 163.

<sup>8</sup> A. Sobczyk-Turek, *Wsparcie rozwoju organizacji pozarządowych*, [w:] M. Frączek, M. Pokora (red.), *Ekonomia społeczna w Małopolsce – w stronę przedsiębiorczości społecznej*, Kraków 2012, s. 70.

bądź znaczenie. Dla działań organizacji społecznych duże znaczenie ma także szeroko rozumiana infrastruktura – techniczna i społeczna – stwarzająca warunki dla aktywności jednostek, ale także wpływająca na wyznaczane cele działań.

Oczywiście przy wspieraniu organizacji pozarządowych, czy też w ogóle w zakresie prowadzenia polityki społecznej, strategie powinny być kompleksowe, a różne programy powinny się uzupełniać<sup>9</sup>, stąd np. w zakresie budowy i umacniania społeczeństwa obywatelskiego nie wystarczy dbanie o infrastrukturę techniczną, o wsparcie finansowe dla wybranych organizacji czy nawet tworzenie odpowiednich przepisów, ale potrzebne jest także m.in. tworzenie sprzyjającej atmosfery współpracy i zaufania, wspieranie uczciwości, aktywności i wzajemnego szacunku. Nie do przecenienia jest znaczenie lokalnych działaczy, znających otoczenie i pozytywnie oddziałujących na jednostki wokół, pełnych wytrwałości, ale umiejących także organizować konkretne działania<sup>10</sup>.

Poczucie odpowiedzialności za społeczeństwo<sup>11</sup> wynikać powinno m.in. z utożsamiania się z ogółem, rozumianym jako złożona całość, i przejawiać się może zarówno w konkretnych zachowaniach obywateli, jak też w pełnieniu przez nich ról społecznych i ról w ramach organizacji. Przynależność do organizacji łączy zwykle w sobie element formalny i materialny, a zajmowanie konkretnych stanowisk obejmuje zarówno oczekiwania wobec jednostki, jak też określone możliwości działania, w tym również poprzez współdziałanie i kierowanie jednostkami należącymi do organizacji. W tym kontekście dla społeczeństwa ważne jest działanie podmiotów nie nastawionych przede wszystkim na pieniądze czy na władzę, ale na dobro jednostek i społeczeństwa. Często elementem sprzyjającym uczciwości organizacji w ich działaniach skierowanych na zewnątrz jest także uczciwość wewnątrz organizacji, np. dobre relacje międzyludzkie, ale także przestrzeganie zasad demokracji wewnętrznej<sup>12</sup>.

Aktywność, uczestniczenie w życiu społeczeństwa i wspieranie poszczególnych wydarzeń, jak też trwałe współtworzenie konkretnych instytucji – rozumianych jako podmioty zaangażowane w organizowanie elementów życia społeczności<sup>13</sup>, można postrzegać jako stały element życia obywatela. Oddziaływanie jednostki na rzeczywistość społeczną może obejmować przekonywanie czy wpływanie na bieg spraw w jej otoczeniu, ale także

---

<sup>9</sup> J. Juszczuk, *Planowanie rozwoju społeczności lokalnej*, [w:] A. Ejsmont, J. Ruszewski (red.), *Ekonomia społeczna dla rozwoju społeczności lokalnych*, Suwałki 2013, s. 41.

<sup>10</sup> D. Bornstein, *Jak zmieniać świat. Przedsiębiorcy społeczni – wizjonerzy naszych czasów*, Gdańsk 2009, s. 171.

<sup>11</sup> M. Gagacka, *Rola społeczeństwa obywatelskiego w ekonomii społecznej*, [w:] K. Głąbicka (red.), *Ekonomia społeczna – wyzwanie dla instytucji pomocy społecznej*, Warszawa 2010, s. 25.

<sup>12</sup> K. Król, *Rola i znaczenie podmiotów ekonomii społecznej w ograniczeniu ubóstwa we współczesnej Polsce*, [w:] J. Bartoszewski (red.), *Wybrane problemy i wyzwania społeczne. Filozofia – Psychologia – Socjologia – Demografia – Ekonomia społeczna*, Konin 2015, s. 16.

<sup>13</sup> U. Doliwa, *Radio społeczne – trzeci obok publicznego i komercyjnego sektor radiowy*, Olsztyn 2016, s. 58.

usuwanie niedoskonałości czy też pomaganie, nie nastawione na interes własny, ale na dobro ogółu. Oczywiście w tym kontekście dostrzegać należy zarówno zjawiska subiektywności oceny, jak też niebezpieczeństwo narzucania złych ideologii, wbrew interesom jednostek i społeczeństw.

Zjawiska budowania kapitału społecznego łączą się z zagadnieniami władzy i szeroko rozumianej samorządności. Wiele problemów społecznych może być postrzeganych jako kwestie dotyczące dobrobytu czy też samopoczucia obywateli, ale można je także postrzegać w kontekście mądrości działań władzy. Przykładowo, zwalczanie dysproporcji szans życiowych i poziomu życia jednostek – przy pomocy aktywności władz, ale także organizacji pozarządowych, za pomocą metod pokojowych wspierających uboższe grupy społeczne – jest celowe ze względów etycznych, ale także ze względu na to, że brak takich działań prowadzi do obniżenia kapitału społecznego, a czasem nawet do rewolucji czy wojen<sup>14</sup>.

Złożoność zagadnień dotyczących społeczeństwa obywatelskiego i świadomość ograniczoności poszczególnych koncepcji czy pojęć, służących zrozumieniu procesów społecznych, prowadzi do uznawania współlistnienia szeregu możliwych sposobów postrzegania rzeczywistości społecznej. Analizy działań organizacji nie nastawionych przede wszystkim na zysk, w kontekście problematyki kapitału społecznego mogą obejmować m.in. zagadnienia współtworzenia przez nie porządku, wzbogacania i urozmaicenia form życia społecznego czy też zagadnienia ich skuteczności i pożyteczności. Jednak analizy takie także powinny być połączone z dostrzeganiem różnych ról społecznych organizacji, granych przez nie i dostrzeganych w rozmaitych kontekstach<sup>15</sup>.

Poziom znajomości prawa – czy to bezpośrednio przez wszystkich obywateli, czy też w wymiarze fachowości prawników – ściśle związany jest z kapitałem społecznym danego społeczeństwa. Kultura prawna obejmuje przecież nie tylko jakość prawa stanowionego, ale także m.in. zagadnienia jego znajomości i przestrzegania. Zauważyć należy w tym kontekście pierwszorzędną rolę edukacji w zakresie prawa, rozumianej nie tylko jako informowanie w zakresie praw dotyczących konkretnej sprawy obywatela, ale także w zakresie nauczania podstaw porządku prawnego czy sposobów korzystania z prawa. Negatywne przykłady stanowienia złego prawa, ograniczania możliwości korzystania z praw jednostek czy braku szacunku dla prawa zdecydowanie niszczą kapitał społeczny, powiązany przecież z zaufaniem i fachowością. Zagadnienia relacji między znajomością prawa a kapitałem społecznym łączą się ściśle zarówno z poziomem

---

<sup>14</sup> J. Brdulak, E. Florczak, *Uwarunkowania działalności przedsiębiorstw społecznych w Polsce*, Warszawa 2016, s. 7.

<sup>15</sup> A. Fowler, *Ekonomia społeczna na Południu w kontekście społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] A. Gałązka, J. Herbst (red.), *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, Warszawa 2006, s. 43.

kultury, obejmującym nie tylko rozwój nauki, techniki czy sztuki, ale także kwestie uczciwości, grzeczności i życzliwości, jak też z konkretnymi działaniami na rzecz budowania kapitału społecznego m.in. przez promowanie wiedzy o prawie i dbanie o jakość prawa i jego stosowania.



# **Kanoniczny wymiar ekonomicznej troski o dobra kościelne.**

## **Pieniądze w Kościele**

### **1. Wprowadzenie**

Wspólnota Kościoła, aby realizować swoją misję w świecie, nie może funkcjonować bez koniecznych dóbr doczesnych. Należy jednak zauważyć, że Kościół za pośrednictwem promulgowanych norm kanonicznych zwraca się do wiernych o pewną powściągliwość, czasem wyrzeczenie się dóbr doczesnych, ale nade wszystko o zachowanie *ducha ubóstwa* w okolicznościach codziennego posługiwania się dobrami materialnymi. Wspólnoty kościelne (osoby prawne) jak i wierni (osoby fizyczne) są wezwane do dawania dobrego przykładu w administrowaniu dobrami doczesnymi i w ich dystrybucji. Jednakże sposób realizacji tych wskazań musi być różny, w zależności od aktualnej pozycji kanonicznej wiernych oraz pozycji kanonicznej wspólnot życia konsekrowanego istotnej dla realizacji charyzmatu i misji zleconej im przez Kościół. Mając na uwadze termin *dobra materialne jako dobra kościelne*, należy mówić o dobrach, których nabycie, zachowanie i zarządzanie jest konieczne do wypełnienia misji własnej wspólnoty kościelnej i jej charakteru, Kościół bowiem, a w nim wspólnoty zakonne, stanowią rzeczywistość duchową, lecz realizowaną w strukturach wspólnot ludzkich i w relacjach społecznych, gdzie istotne jest osiągnięcie własnych celów charyzmatycznych. W takich realiach obowiązkiem członków Kościoła i każdej wspólnoty życia zakonnego jest zmierzenie się z rzeczywistością ekonomiczną, korzystając w tym z odpowiedniego klucza-zasady, a mianowicie: tak należy podporządkować administrowanie dobrami doczesnymi, aby powierzone wspólnotowej pieczy nie zostały zmarnotrawione, pomniejszone lub spowodowały zubożenie misji wśród ludzi potrzebujących.

Korzystanie z osiągnięć ekonomii nigdy nie powinno być celem samym w sobie, lecz tylko narzędziem, środkiem, ważnym i niezastąpionym, który jest obecny w całej aktywności ludzkiej. Dlatego niebezpieczeństwem jest dokonanie zamiany narzędzia w cel w toku administrowania dobrami doczesnymi we wspólnotach eklezjalnych. Aby uniknąć tego niebezpieczeństwa, pożytecznym jest ustalenie pewnych kryteriów, które zawsze mogą odpowiednio umiejscowić odpowiedzialną troskę o kościelne dobra doczesne

w systemie ekonomicznym. Te kryteria muszą być zgodne ze stylem eklezjalnego życia i należy je postrzegać we wzajemnych relacjach: jako zasady uzupełniające i wyjaśniające, inne zaś rozpatrywać jako mogące doprowadzić do rozwiązania sytuacji konfliktowych. Należy również wskazać, że żadna wspólnota działająca i tworząca współcześnie Kościół nie może uwolnić się od obowiązku zarządzania dobrami powierzonymi, dlatego istnieje konieczny obowiązek i realna potrzeba wypracowania jasnych kryteriów, aby to zarządzanie było ewangelicznym świadectwem. W takich okolicznościach rodzi się wskazanie, aby każdy mógł zgłębić przynajmniej w podstawowym wymiarze *aspekt ekonomiczny* kierowania wspólnotą, a nie jedynie osoby bezpośrednio odpowiedzialne za zapewnienie środków i stawianie czoła w realizowaniu potrzeb materialnych wspólnoty (ekonom, przełożony). Stąd wszyscy członkowie korzystający z dóbr winni być zaangażowani w realizację troski o dobra materialne wspólnoty, bowiem wszyscy potrzebujemy dóbr, środków materialnych do codziennego funkcjonowania. Zatem każdy winien zgłębić podstawowe prawidła i zasady z zakresu wiedzy ekonomicznej. Jest to dzisiaj konieczny walor formacyjny w każdej wspólnotie: wszyscy winni przejawiać troskę o dobra materialne (odpowiedni stosunek do wartości materialnych pomaga w odpowiednim przeżywaniu ślubu ubóstwa), aby wykluczyć z rozporządzania dobrami wszelkie marnotrawstwo, niegospodarność, nieuczciwość czy indywidualizm, które zazwyczaj potwierdzają brak autentycznej troski o dobro wspólne.

## 2. Dobra doczesne w Kościele – istotne racje dla posiadania dóbr

Prawodawca kościelny wskazał, że Kościół katolicki na podstawie prawa wrodzonego, niezależnie od władzy świeckiej, może dobra doczesne nabywać, posiadać i alienować, dla osiągnięcia właściwych sobie celów<sup>1</sup>. Źródłem posiadania zdolności majątkowej Kościoła jest prawo wrodzone (*ius nativum*), a wskazana zdolność wynika wprost z natury Kościoła, wspólnoty ustanowionej przez Chrystusa. Jest ona istotnie i integralnie związana z samą organizacją i funkcjonowaniem wspólnoty Kościoła. Dzięki tej zdolności Kościół może dobra doczesne nabywać, posiadać, zarządzać nimi i dokonywać alienacji<sup>2</sup>. Należy wskazać, że władza świecka uznaje zdolność majątkową Kościoła, uznaje jego osobowość publicznoprawną oraz tym samym cywilnoprawną osobowość kościelnych osób prawnych<sup>3</sup>. Kościół od początku swego istnienia posiadał pewne dobra doczesne, traktowane jako dar Boży, zapewniające mu niezależność, zwalniające od konieczności

<sup>1</sup> KPK, kan. 1254 § 1.

<sup>2</sup> T. Pawluk, *Prawo kanoniczne według kodeksu Jana Pawła II*, t. IV, Olsztyn 1990, s. 28-30.

<sup>3</sup> Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 maja 1989 r., art. 52.

szukania pomocy u innych. Początkowo były to dobra ruchome, pochodzące z dobrowolnych ofiar wiernych, jak chleb, wino, oliwa, dobra natury z tytułu pierwocin i dziesięcin. Z czasem Kościół dysponował nieruchomościami, jakimi były miejsca kultu, budynki, cmentarze, grunty.

Należy jednak zdecydowanie podkreślić, że ograniczeniem zdolności majątkowej Kościoła do nabywania, zatrzymywania, zarządzania i alienowania dóbr doczesnych są cele wyznaczone przez naukę Chrystusa i zarządzenia prawodawcze. Wyraża się w nich konieczne ukierunkowanie kościelnych dóbr doczesnych na cele nadprzyrodzone. Kodeks Prawa Kanonicznego wylicza je przykładowo w § 2 kan. 1254. Są to przede wszystkim dobra przeznaczone na: organizowanie kultu Bożego; zapewnienie godziwego utrzymania duchownych i innych pracowników kościelnych oraz prowadzenie dzieł apostołatu i miłości, zwłaszcza wobec biednych<sup>4</sup>. Te cele są traktowane jako pierwszorzędne, co nie wyklucza możliwości realizowania innych, związanych jednak integralnie z jego misją zadań w posłannictwie Kościoła, zależnie od konkretnej sytuacji. Prawodawca jasno wskazał w kan. 1255 KPK, że podmiotami zdolnymi do nabywania, posiadania, administrowania i alienowania majątku są: Kościół Powszechny i Stolica Apostolska, Kościoły partykularne oraz wszelkie inne osoby prawne, czy to publiczne, czy to prywatne. Publiczne – zmierzają wprost do celów właściwych Kościołowi, zaś prywatne – mają cele związane pośrednio z posłannictwem religijnym. Publicznymi osobami prawnymi są zespoły osób lub rzeczy, ustanowione przez właściwą władzę kościelną w tym celu, aby w imieniu Kościoła, zgodnie z przepisami prawa, wykonywały zadania im zlecone dla dobra publicznego. Pozostałe osoby prawne są prywatnymi<sup>5</sup>.

W ślad za określeniem zdolności prawnej w stosunku do dóbr kościelnych prawodawca kan. 1256 podaje zasadę, że własność mienia (*dominium* – podmiot władania dobrami doczesnymi<sup>6</sup>) należy pod najwyższym zwierzchnictwem biskupa Rzymu do tej osoby prawnej, która te dobra nabyła zgodnie z prawem. Jednakże wszystkie dobra doczesne, należące do Kościoła powszechnego, do Stolicy Apostolskiej lub do innych osób prawnych są dobrami kościelnymi i rządzą się nimi zgodnie z przepisami zamieszczonymi w kanonach Księgi V oraz własnymi statutami<sup>7</sup>. Tak więc określenie dobra kościelne (*bona ecclesiastica*) przysługuje tylko dobrom doczesnym należącym do całego

<sup>4</sup> KPK, kan. 1254 § 2; W. Wójcik, *Komentarz do kodeksu prawa kanonicznego*, t. 4, Lublin 1987, s. 48.

<sup>5</sup> T. Pawluk, *op. cit.*, s. 30-31; KPK, kan. 116.

<sup>6</sup> Por. CIC/1917, kan. 1499 § 2. Interpretując szeroko pojęcie *dominium*, jego zakres obejmuje nie tylko pojęcie własności, lecz także prawa rzeczowe oraz posiadanie. Tytuł, na mocy którego dobra przynależą danemu podmiotowi, może być jakikolwiek, byle tylko był ustanowiony na podstawie prawa naturalnego lub pozytywnego. Por. KPK, kan. 1259.

<sup>7</sup> E. Szałfrowski, *Podręcznik Prawa Kanonicznego*, t.4, Warszawa 1986, s. 275; por. KPK, kan. 1257 § 1.

Kościola, Stolicy Apostolskiej i publicznych osób prawnych. Natomiast dobrami kościelnymi w ścisłym znaczeniu nie są dobra doczesne prywatnej osoby prawnej, a tym bardziej osób fizycznych. Dobra doczesne prywatnej osoby prawnej rządzą się własnymi statutami danej osoby, chyba że wyraźnie jest inaczej zastrzeżone<sup>8</sup>. Stąd majątek prywatnej osoby prawnej z zasady rządzi się własnym statutem. W związku z tym statut prywatnej osoby prawnej musi zawierać odpowiednio rozbudowane postanowienia dotyczące dóbr doczesnych. Kościół także w stosunku do prywatnych osób prawnych jest kompetentny z racji celu religijnego. Jednakże kompetencja ta jest ograniczona ze względu na fakt, że osoba ta nie realizuje swoich celów w imieniu Kościoła. Dobra kościelne są zarządzane na podstawie kanonicznego prawa majątkowego, zarówno powszechnego, jak i własnego. Ta niezależność nie wyklucza w praktyce stosowania obowiązującego prawa cywilnego celem zapewnienia niektórym czynnościom prawnym koniecznych skutków cywilnych<sup>9</sup>. Warto jeszcze dopowiedzieć, odnośnie do zakresu posiadania dóbr doczesnych przez wspólnoty i osoby zakonne, że Prawodawca kościelny rozstrzygnął, iż instytucje te, prowincje i domy zakonne, jako kościelne osoby prawne posiadają zdolność prawną do nabywania, posiadania, zarządzania i alienowania dóbr doczesnych, chyba że konstytucje tę zdolność wykluczają lub ograniczają<sup>10</sup>. Podstawę prawną stanowią ustawy wspólne dla Kościoła oraz innych osób kościelnych<sup>11</sup>. Pomimo to zwłaszcza zakonnicy w korzystaniu z tego prawa są obowiązani unikać wszelkich oznak czy tylko pozorów zbytku, nieumiarkowanego zysku czy gromadzenia majątku<sup>12</sup>. Należy jednak pamiętać, że dobra instytucji zakonnych są kościelne, dlatego mają do nich zastosowanie przepisy księgi V Kodeksu *O dobrach Kościoła*, chyba że co innego wyraźnie zastrzeżono<sup>13</sup>. Każdy instytucja powinien jasno określić odpowiednie normy, dotyczące używania i zarządzania dobrami własnymi, aby te normy stały na straży właściwego instytucji ubóstwa, strzegły go i wyrażały jego tożsamość<sup>14</sup>. Realizacja ubóstwa wymaga mądrego i roztropnego zarządzania dobrami doczesnymi, które polega na pewnym zespole aktów, dzięki którym dobra te są strzeżone, właściwie oceniane i wykorzystywane oraz przeznaczane na cele, którym powinny służyć<sup>15</sup>. Sprawy ściśle prawne, np. posiadanie dóbr, ich administracja i alienacja, sprawozdania z zarządzania nimi, sporządzanie testamentu, rezygnacja z prawa własności są regulowane w powszechnym prawie majątkowym<sup>16</sup> i w prawie

<sup>8</sup> KPK, kan. 1257 § 2.

<sup>9</sup> T. Pawluk, *op. cit.*, s. 30-31.

<sup>10</sup> KPK, kan. 634 § 1.

<sup>11</sup> KPK, kan. 1255.

<sup>12</sup> J.E. Bielecki, *Życie zakonne po Soborze Watykańskim II*, Kraków 1997, s. 676; por. KPK, kan. 634 § 2.

<sup>13</sup> KPK, kan. 635 § 1.

<sup>14</sup> E. Szafronowski, *Podręcznik Prawa Kanonicznego*, t. 2, Warszawa 1985, s. 250-251; por. KPK, kan. 635 § 2.

<sup>15</sup> J.E. Bielecki, *op. cit.*, s. 679; por. KPK, kan. 1284 § 2.

<sup>16</sup> KPK, kan. 634-640.

własnym poszczególnych instytutów, z uwzględnieniem ich natury. Jednakże Kodeks wskazuje, że instytut zakonny winien zapewnić swoim członkom to wszystko, co zgodnie z postanowieniami prawa własnego jest konieczne do osiągnięcia celu, związanego z ich powołaniem<sup>17</sup>.

### 3. Organizowanie kultu Bożego

Prawodawca wskazał na cele własne Kościoła. Na pierwszym miejscu znalazły się działania ewangeliczne bezpośrednio związane z nakazem misyjnym Chrystusa: *Idźcie na cały świat i nauczajcie wszystkie narody*. Do osiągnięcia tego, zgodnie ze zwyczajem apostoelskim, winny służyć również dobra doczesne składane przez poszczególne wspólnoty i wiernych. Stąd wierni mają prawo przekazywać dobra doczesne na rzecz Kościoła<sup>18</sup>, a biskup diecezjalny winien wiernym o tym obowiązku przypominać i w bardzo odpowiedni sposób domagać się jego wykonania<sup>19</sup>. Prawodawca kościelny w Konstytucji *Pastor bonus* w art. 98 postanowił, że Kongregacja ds. Duchowieństwa wypełniać będzie wszystkie leżące w gestii Stolicy Apostolskiej funkcje związane z zarządzaniem dobrami kościelnymi, zwłaszcza co dotyczy ich odpowiedniego zarządu, udzielania stosownych zatwierdzeń i zezwoleń oraz ma czuwać nad tym, aby duchowni mieli zapewnione utrzymanie i ubezpieczenie społeczne.

Organizowanie kultu Bożego w Archidiecezji Wrocławskiej obejmuje 303 parafie, w tym 559 kościołów: 303 parafialne, 210 filialnych, 40 kaplic pomocniczych, 5 rektoralnych i 1 garnizonowy. W Archidiecezji znajduje się jeszcze 359 kaplic do sprawowania kultu Bożego, w tym kaplice zakonne w 44 domach zakonów męskich [19 zgromadzeń w AW] i 73 domach zgromadzeń żeńskich [29 zgromadzeń w AW]. Zgromadzone dobra doczesne przeznaczone są nie tylko na organizowanie kultu, ale także na bieżące utrzymanie materialne tych obiektów, ubezpieczenie i codzienne funkcjonowanie.

### 4. Utrzymanie duchowieństwa i innych pracowników kościelnych

Racja do posiadania dóbr doczesnych, aby zdobywać środki na utrzymanie duchowieństwa i innych pracowników kościelnych, jest integralnie związana z ewangeliczną przesłanką w zakresie słuszności odpowiedniego wynagrodzenia dla duchownych, jak również należnej zapłaty do osób, które służą wspólnocie kościelnej. Argumentów za takim rozwiązaniem należy upatrywać w biblijnym tekście: *zasługuje robotnik na swoją*

---

<sup>17</sup> KPK, kan. 670.

<sup>18</sup> Por. KPK, kan. 1261 § 1.

<sup>19</sup> Por. KPK, kan. 1261 § 2.

zapłatę (Łk 10,7), jak również w słowach św. Pawła z pierwszego Listu do Koryntian: *Pan postanowił, aby z Ewangelii żyli ci, którzy głoszą Ewangelię* (9,14). Nauczanie Vaticanum II w tej kwestii postuluje, aby sami wierni zatroszczyli się o zapewnienie kapłanom koniecznych środków do ich godziwego życia, ponieważ prezbiterzy pracują dla dobra Ludu Bożego. Natomiast powinnością biskupów jest uwrażliwianie wiernych odnośnie do zabezpieczenia kapłanom słusznego wynagrodzenia. Prawodawca wskazuje, aby biskupi wydali w tej materii słuszne normy prawne dla swego duchowieństwa. Zdaniem Ojców Soboru, wynagrodzenie powinno być zasadniczo jednakowe dla wszystkich prezbiterów znajdujących się w podobnej sytuacji, z uwzględnieniem pełnionego zadania, jak również okoliczności miejsca i czasu<sup>20</sup>. Wynagrodzenie winno być także adekwatne do pozycji duchownego i wystarczać na konieczne potrzeby, np. codzienne utrzymanie, mieszkanie, ubiór, wypoczynek, oraz powinno starczyć na wynagrodzenia dla tych, którzy podejmują u kapłana konieczną posługę domową<sup>21</sup>.

Obecnie nikt nie powinien mieć już wątpliwości, że duchowni z tej racji, iż poświęcają się kanonicznej posłudze kościelnej, zasługują na wynagrodzenie odpowiadające ich pozycji. Wynagrodzenie sprawiedliwe winno zaspokoić potrzeby ich własnego życia oraz zabezpieczyć wypłatę należności dla tych osób, których pomocy prezbiterzy potrzebują<sup>22</sup>. Podstawowym obowiązkiem przełożonych jest podjęcie troski, aby prezbiterom zapewniono opiekę społeczną na wypadek choroby, niezdolności do posługiwania, ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego bądź ze względu na starość. Ze świadczeń i ubezpieczeń społecznych korzystają dzisiaj prawie wszyscy, stąd duchowni nie powinni pod tym względem stanowić wyjątku<sup>23</sup>. Prawodawca prawo do odpowiedniego wynagrodzenia przyznał również diakonom żonatym, którzy całkowicie oddali się kościelnej posłudze. Wynagrodzenie powinno gwarantować środki wystarczające na utrzymanie samych diakonów i ich rodzin. Natomiast jeśli otrzymują wynagrodzenie z racji wykonywania zawodu świeckiego, to te środki powinny stanowić podstawę zabezpieczenia ich materialnego bytu<sup>24</sup>.

Prawo partykularne Archidiecezji Wrocławskiej normuje również sprawę pochodzenia i wysokości środków, stanowiących bezpośrednio możliwości realizacji prawa prezbiterów do odpowiedniego wynagrodzenia. I tak, najniższe wynagrodzenie osób duchownych zaangażowanych w duszpasterstwie winno odpowiadać średniej krajowej.

<sup>20</sup> Por. Sobór Watykański II, Dekret o posłudze i życiu kapłanów *Presbyterorum ordinis* z dnia 7 grudnia 1965 r., nr 20; por. KPK, kan. 281 § 1.

<sup>21</sup> Por. Sobór Watykański II, Dekret o posłudze... *op. cit.*

<sup>22</sup> Por. KPK, kan. 281 § 1.

<sup>23</sup> Por. P. Stanisz, *Ubezpieczenia społeczne osób duchownych*, [w:] H. Misztal (red.), *Prawo wyznaniowe III Rzeczypospolitej*, Lublin-Sandomierz 1999, s. 257-267; por. U. Jackowiak, *Ubezpieczenie społeczne duchownych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 1998, nr 5, s. 6-9.

<sup>24</sup> Por. KPK, kan. 281 § 3.



W skład wynagrodzenia wchodzi: intencje mszalne, ofiary z kolędy i wypominek, wypłacone *iura stolae* i koszty wyżywienia pokryte z cumulusu *iura stolae*<sup>25</sup>. Obecnie do tej składowej należy dodać pensje kapłanów-katechetów, otrzymywane z racji nauczania w szkołach. Natomiast na środki utrzymania kapłanów zaangażowanych w instytucjach kościelnych Archidiecezji, a więc poza duszpasterstwem, składają się ofiary mszalne, miesięczne pensje, zapewnienie mieszkania, ubezpieczenie w ZUS i inne świadczenia, które zawsze może przyznać Arcybiskup Wrocławski<sup>26</sup>. Przyjęte zasady zobowiązują duchownego, aby w razie niewystarczalności ofiar na zabezpieczenie jego godziwego utrzymania poinformował o tym pisemnie władze Archidiecezji, za pośrednictwem i po zaopiniowaniu przez dziekana, w celu otrzymania pomocy. Sprawiedliwość wymaga również, aby kapłani z zamożniejszych parafii otoczyli troską presbiterów pracujących w parafiach ubogich. Także kapłanom chorym nie może zabraknąć środków na leczenie i inne osobiste potrzeby<sup>27</sup>. Prawdodawstwo partykularne szczegółowo określa podział środków pieniężnych z racji złożenia ofiar mszalnych, *iura stolae*, ofiar z kolędy i wypominek oraz inne dochody i świadczenia przysługujące duchownym w Archidiecezji Wrocławskiej. Jasność zasad w tej materii pozwala na sprawiedliwe wynagradzanie<sup>28</sup>.

## 5. Dzieła apostołskie i dzieła miłosierdzia

Dzieła duszpasterskie i dzieła charytatywne stanowią istotną gałąź kościelnego posługiwania eklezjalnej wspólnoty. Aktualnie niemal wszystkie instytucje Kościoła katolickiego dynamicznie angażują się w ewangelizację świata i charyzmatyczne wspomaganie potrzebujących, zgodnie ze swoją naturą i celami określonymi w prawie powszechnym i partykularnym. Wskazane dzieła prowadzone w Kościołach partykularnych (diecezjach) i z ich inicjatywy, zostają ubogacone różnorodnością posługiwania i działalnością własną instytutów życia konsekrowanego i stowarzyszeń życia apostołskiego. Nad tą działalnością własną kościelnych osób prawnych w sposób inspirujący i integrujący czuwa Caritas Polska, która jako organ centralny i ogólnokrajowy pełni tym samym różnorodne funkcje, np.: koordynujące, reprezentacyjne, operacyjne, formacyjno-informacyjne. Z tej pomocy i jakości organizowanej działalności charytatywnej mogą korzystać mniejsze ośrodki i organizacje. Natomiast Caritas diecezjalna zawsze stanowi odrębny, autonomiczny podmiot prawa kościelnego i cywilnego, działa w oparciu o własny statut. Przewodniczy z urzędu biskup diecezjalny, w imieniu którego działalność

---

<sup>25</sup> Por. *Zasady wynagradzania osób oraz finansowania urzędów i instytucji kościelnych w Archidiecezji Wrocławskiej*, [w:] *Synod Archidiecezji Wrocławskiej 1985-1991*, Wrocław 1995, s. 414.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 415.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 414-415.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 412-414.



nadzoruje dyrektor diecezjalny, a we współpracy szczegółową włączają się członkowie parafialnych zespołów charytatywnych i szkolnych kół Caritas<sup>29</sup>.

Cele i działania Caritas w każdej diecezji to przede wszystkim: organizowanie, kierowanie i koordynowanie akcji charytatywnych w Kościele partykularnym, organizowanie i prowadzenie ośrodków pomocy medycznej oraz poradni, organizowanie własnych ośrodków (oddziałów, kół i zespołów Caritas), prowadzenie stałej formacji wiernych w zakresie działalności dobroczynnej, szkolenie pracowników charytatywnych, organizowanie akcji dobroczynnych, opieka nad osobami starszymi, chorymi, niepełnosprawnymi, matkami samotnie wychowującymi dzieci, prowadzenie ośrodków paliatywnych, prowadzenie remontów i modernizacji w posiadanych ośrodkach. Dla bliższego zobrazowania można wskazać, że *talenty Caritas Archidiecezji Wrocławskiej w 2016 roku* obejmowały: 150 000 posiłków wydanych w prowadzonych jadłodajniach, ponad 30 ton żywności zebranej w toku zbiórek publicznych, ponad 5 000 osób skorzystało z magazynu odzieży Caritas, 13 000 osób skorzystało z Łaźni Caritas, podarowano wiernym ponad 100 000 kg owoców i warzyw z programu Embargo, a prawie 650 pacjentów objętych było opieką Hospicjum Domowego, 1150 osób wyjechało do Łeby w ramach akcji Wyjazdowa Aktywizacja Seniorów, dzieciom w akcji „Wyprawka dla ŻACZKA” podarowano ponad 2000 tornistrów. Caritas prowadzi Dom Dziecka, Szkołę Podstawową, 2 świetlice środowiskowe, kolonie dla 400 dzieci, program stypendialny „Skrzydła”, organizuje paczki mikołajkowe. Dla chorych i seniorów niepełnosprawnych prowadzi domy opieki, rehabilitację, wypożyczalnię sprzętu rehabilitacyjnego, Zakład Opiekuńczo-Pielęgnacyjny, Hospicjum Domowe, 3 Warsztaty Terapii Zajęciowej, Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy. Bezdomni i ubodzy mogą korzystać na co dzień z jadłodajni (Wrocław i Oława), z punktów charytatywnych, spotkań wigilijno-świętecznych, otrzymują paczki żywnościowe.

## 6. Podsumowanie

Na działalność społeczno-ekonomiczną Kościoła nie można patrzeć wyłącznie przez pryzmat składanych w Kościele ofiar i darów. Posługiwanie kościelne ma swoją specyfikę i utrwaloną tradycję, którą najpierw trzeba poznać, jej doświadczyć, by następnie przekonać się do mądrości kościelnego ustawodawcy, który niemal wszystkie przestrzenie posługiwania opisał przy pomocy promulgowanych norm prawnych, zawartych w V Księdze Kodeksu Prawa Kanonicznego – *Dobra doczesne Kościoła*. Normy te stanowią obligatoryjne zasady dysponowania dobrami doczesnymi i pozyskanymi środkami.

<sup>29</sup> Por. A. Mikucki, *Caritas w służbie ubogim*, Warszawa 2011, s. 143 i n.; *Informator Caritas 2003/2004*, Warszawa 2003, s. 3.

# Część III

## Ekonomia społeczna i wyzwania współczesności



## Zakres podmiotowy i klasyfikacja pojęcia „podmiot ekonomii społecznej”

### 1. Zagadnienia wprowadzające

Podjęcie pogłębionej dyskusji dotyczącej ekonomii społecznej wymaga wskazania zakresu podmiotów, których dyskusja ta będzie dotyczyła. Określić je można jako podmioty przynależne ekonomii społecznej (podmioty ekonomii społecznej). Najogólniej stwierdzić można, iż tym, co łączy wszystkie spośród tych form, to preferowanie i adaptowanie rozwiązań horyzontalnych i demokratycznych<sup>1</sup>. Jest to grupa niezwykle zróżnicowana, a z perspektywy prawnoinstytucjonalnej obejmuje: spółdzielnie, zwłaszcza spółdzielnie socjalne, stowarzyszenia i fundacje prowadzące działalność gospodarczą, centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, warsztaty terapii zajęciowej czy też zakłady aktywności zawodowej. Dodatkowo w literaturze przedmiotu pojawiają się poglądy sytuujące wśród podmiotów ekonomii społecznej również towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych<sup>2</sup>, czy też agencje rozwoju regionalnego<sup>3</sup>. Jednocześnie nawet w odniesieniu do tak podstawowego – rzecz by można, sztandarowego – podmiotu ekonomii społecznej jak spółdzielnia socjalna, nie można w sposób automatyczny wszystkich ich rodzajów zaliczyć do grona podmiotów ekonomii społecznej<sup>4</sup>.

W tej sytuacji konieczne jest podjęcie zagadnienia podstawowego, jakim jest właśnie próba określenia zakresu podmiotowego i klasyfikacji podmiotów ekonomii społecznej, co uczynione zostanie w ramach niniejszego artykułu.

---

<sup>1</sup> M. Kopel, M.A. Marini, *Organization and governance in social economy enterprises: an introduction*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 2016, vol. 87/3, s. 309.

<sup>2</sup> A. Mitus, *Towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych podmiotem ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2008 (2), nr 1, s. 17-23; M. Płonka, *Społeczna wartość dodana towarzystw ubezpieczeń wzajemnych w Polsce – aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Ekonomia Społeczna” 2013 (7), nr 2, s. 20-31.

<sup>3</sup> M. Halszka-Kurleto, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008, s. 12-13.

<sup>4</sup> J. Blicharz wskazuje, że w przypadku, gdy spółdzielnie socjalne są tworzone i prowadzone przez podmioty sektora publicznego, trudno mówić o przynależności tych instytucji do sektora ekonomii społecznej. Osobiście w pełni zgadzam się z niniejszym poglądem. J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 202.

Punktem wyjścia uczynić można próbę klasyfikacji podmiotów ekonomii społecznej, która została już podjęta na gruncie Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej, gdzie przyjęto, że przynależą one do następujących grup:

1. Przedsiębiorstwa społeczne;
2. Podmioty reintegracyjne;
3. Podmioty działające w sferze pożytku publicznego, czyli takie, które prowadzą działalność ekonomiczną, ale ich aktywność nie jest oparta na ryzyku ekonomicznym, co oznacza, że mieściłyby się tutaj organizacje prowadzące odpłatną i nieodpłatną działalność pożytku publicznego;
4. Podmioty sfery gospodarczej, które nie posiadają wszystkich cech przedsiębiorstwa społecznego, ale które tworzone były w związku z realizacją celu społecznego, bądź dla których leżący we wspólnym interesie cel społeczny jest racją bytu działalności komercyjnej (np. spółdzielnie, których celem jest zatrudnienie, albo o charakterze konsumenckim i wzajemnościowym);
5. Jako osobną, piątą grupę twórcy Krajowego Programu wskazali również inicjatywy o charakterze nieformalnym, które nie są formalnie organizacjami, ale mogą stanowić istotną bazę dla rozwoju ekonomii społecznej (ruchy miejskie, lokatorskie, sąsiedzkie)<sup>5</sup>.

Traktując niniejsze wyróżnienie jako pewną intelektualną inspirację, osobiście przyjmuję następujący podział podmiotów ekonomii społecznej:

1. Przedsiębiorstwa społeczne.
2. Pozostałe podmioty ekonomii społecznej:
  - podmioty ekonomii społecznej, które potencjalnie mogą stać się przedsiębiorstwem społecznym,
  - podmioty, które z uwagi na właściwą im formę prawną nie mają możliwości przejścia do grupy przedsiębiorstw społecznych.
3. Osobna, trzecia grupa to podmioty formujące otoczenie ekonomii społecznej, które nie przynależą do podmiotów ekonomii społecznej, niemniej niektóre spośród nich mają potencjalną możliwość, aby takimi podmiotami się stać. Dlatego wskazać tu należy:
  - podmioty, które mogą zostać przekształcone w podmiot ekonomii społecznej,
  - podmioty, które nie mogą zostać przekształcone w podmiot ekonomii społecznej.

Tym samym grupy 1 i 2 budują zakres podmiotowy pojęcia podmiot ekonomii społecznej *sensu stricto*, zaś uwzględnienie tych spośród podmiotów z grupy 3, które

---

<sup>5</sup> Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, zawarty w załączniku do uchwały Nr 164 RM w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” z dnia 12 sierpnia 2014 r. (M.P. poz. 811). Zwany dalej: KPRES.

potencjalnie mogą zostać przekształcone w podmiot ekonomii społecznej, pozwala na mówienie o podmiotach ekonomii społecznej *sensu largo*. Przyjęcie zaproponowanego katalogu wynika z następujących założeń. Pojęciem kluczowym w ramach całej puli podmiotów ekonomii społecznej, niezależnie od przyjmowanych następnie szczegółowych ich podziałów, jest zawsze przedsiębiorstwo społeczne. Skoro stanowi ono kategorię pojęciową obejmującą podmioty, które z założenia najpełniej urzeczywistniają w swoich działaniach postulaty płynące z koncepcji ekonomii społecznej, uczynić je należy punktem centralnym całej kategoryzacji i wszelkie pozostałe rodzaje przyporządkowywać do poszczególnych grup w zależności od ich usytuowania względem pojęcia przedsiębiorstwa społecznego (w sensie intensywności spełniania cech mu przynależnych, właściwych)<sup>6</sup>. Samo zaś pojęcie podmiot ekonomii społecznej oznacza podmioty oparte na takich zasadach jak:

- 1) nadrzędność celu indywidualnego i społecznego nad kapitałem,
- 2) dobrowolne i otwarte członkostwo,
- 3) demokratyczna kontrola sprawowana przez członków (co siłą rzeczy nie dotyczy fundacji jako masy majątkowej),
- 4) połączenie interesów członków/użytkowników lub interesu ogólnego,
- 5) obrona i stosowanie zasad solidarności i odpowiedzialności,
- 6) samorządność i niezależność od władz publicznych,
- 7) wykorzystanie większości nadwyżek do realizacji celów zrównoważonego rozwoju, na potrzeby usług w interesie członków lub w interesie ogółu<sup>7</sup>.

## 2. Przedsiębiorstwo społeczne

Próby zdefiniowania przedsiębiorstwa społecznego – tak w Polsce, jak i na świecie – trwają na gruncie literatury przedmiotu już od lat<sup>8</sup>. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuję, że przedsiębiorstwo społeczne jest konstrukcją pojęciową używaną w odniesieniu do tych podmiotów ekonomii społecznej, które prowadzą działalność wiążącą się z ryzykiem gospodarczym i jej ekonomiczną weryfikacją<sup>9</sup>. Mając na uwadze całokształt zasad, na jakich opiera się funkcjonowanie podmiotów ekonomii społecznej, sednem

---

<sup>6</sup> Zob. szerzej: M. Małecka-Lyszczek, *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 15 i n.

<sup>7</sup> *Social Economy Europe. Annual Report 2015*, s. 11, <http://www.socialeconomy.eu.org/sites/default/files/archives/SEE%20Annual%20report%025202015.pdf> [dostęp: 4.11.2016].

<sup>8</sup> Por.: T. Schimanek, *Finansowanie przedsiębiorstw społecznych w Polsce*, „Ekonomia Społeczna” 2015 nr 2, s. 8.

<sup>9</sup> J. Hausner, N. Laurisz, *Czynniki krytyczne tworzenia przedsiębiorstw społecznych. Przedsiębiorstwo społeczne. Konceptualizacja*, [w:] J. Hausner (red.), *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, Kraków 2008, s. 14.

konstrukcji przedsiębiorstwa społecznego jest utrzymanie właściwego balansu pomiędzy efektywnością ekonomiczną a funkcjami społecznymi. Przedsiębiorstwo społeczne (ang. *social entrepreneurship organization, social enterprise*) jest traktowane jako pojęcie określające organizacje, które mogą przyjmować różne formy prawne, jednak łączą je zasady poszukiwania rozwiązań opartych na doświadczeniach komercyjnych dla osiągnięcia celów społecznych. A zatem z jednej strony podmioty te przejawiają orientację rynkową, ale równocześnie są nastawione na realizację celów społecznych<sup>10</sup>. Za D. Sześciło można tu dostrzec charakterystyczny dla ekonomii społecznej mechanizm, w ramach którego rynkowy model produkcji dóbr i usług, również publicznych, uzupełniany jest rozwiązaniami realizującymi szersze cele prospołeczne<sup>11</sup>. Przedsiębiorstwa społeczne to konstrukcja nakierowana na sprostanie popytowi na innowacje społeczne nakierowane na nowy sposób rozwiązywania istniejących problemów i pojawiających się trudnych kwestii społecznych<sup>12</sup>. Dlatego aktualnie to właśnie przedsiębiorstwa społeczne ogrywają coraz ważniejszą rolę, co wynika w znacznej mierze z ich zdolności do podejmowania głównych wyzwań, przed którymi stoi obecnie Europa, w szczególności związanych z koniecznością wspierania zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu i tworzenia nowych miejsc pracy<sup>13</sup>.

Pojęcie „podmiot ekonomii społecznej” jest szersze od pojęcia „przedsiębiorstwo społeczne”, co oznacza, że każde przedsiębiorstwo jest jednocześnie podmiotem ekonomii społecznej, ale nie każdy podmiot ekonomii społecznej będzie przedsiębiorstwem społecznym, tylko taki, który po pierwsze ponosi ryzyko ekonomiczne, a ponadto realizuje istotne z punktu widzenia dobra wspólnego funkcje społeczne. Owo ryzyko ekonomiczne (aspekt ekonomiczny) urzeczywistnić się może najszerszej poprzez prowadzoną działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r.<sup>14</sup>

Elementy konstrukcyjne modelu krajowego swój punkt odniesienia czerpią z właściwych rozwiązań przyjmowanych na poziomie Unii Europejskiej. Zgodnie z treścią rozporządzenia nr 1296/2013 dla uznania za przedsiębiorstwo społeczne nie ma znaczenia forma prawna, ale opisowe wskazanie cech charakterystycznych, których spełnienie

<sup>10</sup> Szerzej: A. Pacut, *Rozwój przedsiębiorczości społecznej – istota i kierunki analizy*, „Ekonomia Społeczna” 2015, nr 1, s. 9.

<sup>11</sup> D. Sześciło, *Koprodukcja a ekonomia społeczna. Alternatywa rozłączna czy komplementarność?*, „Ekonomia Społeczna” 2015, nr 1, s. 83.

<sup>12</sup> C. Borzaga, S. Depedri, E. Tortia, *Organisational Variety in Market Economies and the Role of Co-operative and Social Enterprises: A Plea for Economic Pluralism*, „Journal of Co-operative Studies” 2011, vol. 44 (1), s. 19.

<sup>13</sup> European Commission, *Social enterprises and the social economy going forward. A call for action from the Commission Expert Group on Social Entrepreneurship (GECES)*, 2016, s. 6.

<sup>14</sup> Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z 2 lipca 2004 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.). Zwana dalej: u.s.d.g.



oznacza, iż mamy do czynienia właśnie z takim podmiotem<sup>15</sup>. Dlatego badaniu podlegać musi jego akt założycielski pod kątem tego, czy przedsiębiorstwo to powstało właśnie w celu osiągnięcia wymiernych, pozytywnych skutków społecznych, nie zaś wygenerowania zysków dla swych właścicieli, członków i udziałowców. Dopiero taka wstępna weryfikacja pociąga za sobą dalsze badanie.

Również Komisja Europejska doprecyzowała pojęcie przedsiębiorstwa społecznego, uznając za jego cechy swoje:

- 1) uwarunkowany wspólnym interesem cel społeczny lub socjalny stanowiący rację bytu działalności komercyjnej, charakteryzującej się często wysokim poziomem innowacyjności społecznej,
- 2) reinwestowanie zysków w powyższe cele,
- 3) sposób organizacji lub system własności odzwierciedlający misję, opierający się na demokratycznych lub partycypacyjnych zasadach, mający na celu sprawiedliwość społeczną.

Dodatkowo Komisja przyjęła, iż całościowo ujmowane przedsiębiorstwa społeczne podzielić można na dwie grupy: 1) do pierwszej przynależą te, które świadczą usługi społeczne lub dostarczają towary i usługi, które kierowane są do słabszych grup społecznych, 2) w drugiej sytuować należy takie, w których przyjmuje się sposoby produkcji towarów i usług nakierowane na cele o charakterze społecznym, a których działalność może dotyczyć towarów i usług innych aniżeli społeczne<sup>16</sup>. W ujęciu Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego mianem przedsiębiorstwa społecznego określić można spółdzielnie socjalne, ale i inne podobne przedsiębiorstwa mające bardzo różny status prawny, które rozwijają swoją działalność w dziedzinie świadczenia usług, takich jak: opieka zdrowotna, ochrona środowiska, usługi socjalne i edukacja – często wnosząc do swoich procesów produkcyjnych znaczne środki w postaci altruistycznego wkładu i działając jako skuteczne narzędzie polityk publicznych w zakresie dobrobytu społecznego<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1296/2013 w sprawie programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych („EaSi”) i zmieniające decyzję nr 283/2010/UE ustanawiającą Europejski instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego Progress z 11 grudnia 2013 r. (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 238).

<sup>16</sup> Komunikat Komisji: Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej. Budowanie ekosystemu sprzyjającego przedsiębiorstwom społecznym w centrum społecznej gospodarki i społecznych innowacji, Bruksela, 25.10.2011 r., COM (2011) 682, wersja ostateczna. Tego samego dnia Komisja wydała Komunikat dotyczący społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, który powinien stanowić uzupełnienie treści formułowanych w Komunikacie dotyczącym przedsiębiorczości społecznej. Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Odnowiona Strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, Bruksela, 25.10.2011 r., COM (2011) 0681, wersja ostateczna.

<sup>17</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie różnorodności form przedsiębiorstw (opinia z inicjatywy własnej) z 1 października 2009 r. (Dz. Urz. UE C 318 z 23.12.2009 r., s. 22).

Niniejsze założenia swoje odzwierciedlenie znalazły na gruncie krajowym, w treści KPRES, gdzie wyróżniono dwa potencjalne typy przedsiębiorstw społecznych:

- integracyjny,
- usługowo-prozatrudnieniowy.

Zdaniem twórców KPRES, za przedsiębiorstwo społeczne uznawać można podmiot prowadzący działalność gospodarczą, wyodrębniony pod względem organizacyjnym i rachunkowym, którego celem działalności gospodarczej jest:

- integracja społeczna i zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (typ „integracyjny”) lub
- świadczenie usług społecznych użyteczności publicznej, przy jednoczesnej realizacji celów prozatrudnieniowych (typ „usługowo-prozatrudnieniowy”).

Ponadto przyjęto, że w przedsiębiorstwie społecznym zysk przeznaczany ma być na wzmocnienie jego potencjału (jako kapitał niepodzielny) oraz w określonej części na reintegrację zawodową i społeczną (w przypadku przedsiębiorstw o charakterze zatrudnieniowym) lub na działalność pożytku publicznego prowadzoną na rzecz społeczności lokalnej, w której działa przedsiębiorstwo. Dodatkowo ma to być podmiot zarządzany na zasadach demokratycznych lub co najmniej konsultacyjno-doradczych. Wymóg prowadzenia działalności gospodarczej oznacza konieczność oparcia się na regulacjach u.s.d.g. Konstrukcja przedsiębiorstwa społecznego nie zakłada zatem wykreowania zupełnie nowej formy prawnej, tylko przyjmuje, że formy dotychczas funkcjonujące mogą zostać objęte zbiorczym określeniem „przedsiębiorstwa społecznego” w przypadku zaistnienia koniunkcji: działalności gospodarczej i realizacji celu prozatrudnieniowego lub świadczenia usług społecznie użytecznych.

Do tak ujmowanych przedsiębiorstw społecznych przede wszystkim zaliczyć należy spółdzielnie socjalne, skoro przedmiotem ich działalności jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków. Konstrukcja spółdzielni socjalnej pozwala zrozumieć, w czym przejawiać się może łączenie aspektów ekonomicznych (prowadzenie przedsiębiorstwa) z aspektami społecznymi. Aspekty społeczne to działania na rzecz: społecznej reintegracji członków spółdzielni, a zatem działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu. Ponadto mieści się tutaj działanie na rzecz zawodowej reintegracji członków, co obejmuje działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy (które nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej)<sup>18</sup>. Jak już zostało podkreślone,

---

<sup>18</sup> Art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielniach socjalnych z 27 kwietnia 2006 r. (Dz. U. Nr 94, poz. 651 ze zm.), zwanej dalej: u.s.s.

sednem przedsiębiorczości społecznej jest skorelowanie aspektu ekonomicznego ze społecznym. W przypadku spółdzielni socjalnych pozwala to na wyróżnienie następujących ich rodzajów:

- 1) spółdzielnie modelowe – gdzie w pełni zbalansowano aspekt ekonomiczny ze społecznym,
- 2) spółdzielnie ukierunkowane rynkowo – z przewagą aspektu ekonomicznego,
- 3) spółdzielnie ukierunkowane społecznie – z przewagą aspektu społecznego,
- 4) spółdzielnie z niską aktywnością – gdzie obserwujemy niedobór obu aspektów<sup>19</sup>.

Rodzi to oczywiście pytanie co do możliwości określenia spółdzielni o niskiej aktywności w obu obszarach mianem przedsiębiorstwa społecznego.

Oprócz spółdzielni socjalnych, mianem przedsiębiorstwa społecznego określić można także i te organizacje pozarządowe – w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – które prowadzą działalność gospodarczą w obszarze reintegracji lub świadczenia usług społecznie użytecznych. Będzie to zatem oznaczało konieczność przynależności do jednego ze wskazanych modeli przedsiębiorstwa (typ integracyjny lub usługowo-prozatrudnieniowy).

### **3. Podmioty ekonomii społecznej niebędące przedsiębiorstwami społecznymi**

Przyjmując konstrukcję przedsiębiorstwa społecznego za punkt odniesienia dla dalszych podziałów w obrębie podmiotów ekonomii społecznej, w grupie niniejszej wskazać należy na dwie możliwe do wyodrębnienia podgrupy:

1. Podmioty ekonomii społecznej, które potencjalnie mogą stać się przedsiębiorstwami społecznymi:
  - a) podmioty, w przypadku których nie udało się zbalansować aspektu ekonomicznego ze społecznym i obserwujemy niedobór czynników społecznych,
  - b) podmioty, w przypadku których nie udało się zbalansować aspektu społecznego z ekonomicznym i obserwujemy niedobór czynników ekonomicznych.
2. Podmioty ekonomii społecznej, które z uwagi na określoną przepisami prawa powszechnie obowiązującego formę prawną nie będą mogły przejść do grupy przedsiębiorstw społecznych.

Mając na myśli podmioty, w przypadku których nie udało się zbalansować aspektu ekonomicznego ze społecznym i obserwujemy niedobór czynników społecznych,

---

<sup>19</sup> A. Izdebski, M. Ołdak, *Między rynkiem a społecznością lokalną – wybrane aspekty funkcjonowania spółdzielni socjalnych w świetle badań „Monitoring Spółdzielni Socjalnych 2010”*, „Ekonomia Społeczna” 2013, nr 3, s. 118-132.

należy sięgnąć do takich form, które, pozostając w sektorze organizacji pozarządowych, prowadzą działalność gospodarczą, ale ich działalność nie daje się przyporządkować do wskazanych powyżej typów przedsiębiorstwa społecznego (typ reintegracyjny i usługowo-prozatrudnieniowy). Mogą tu mieścić się organizacje pożytku publicznego, które prowadzą działalność gospodarczą, ale ich profil działania nie przystaje do któregoś z typów przedsiębiorstwa społecznego wskazanych powyżej. Zaliczyć tu można także spółdzielnie działające w oparciu o ustawę – Prawo spółdzielcze<sup>20</sup>, których celem jest zatrudnienie, ale nie uwzględniają one wystarczająco szeroko czynnika społecznego, podobnie spółdzielnie o charakterze konsumenckim. Ponadto potencjalnie pojawią się tutaj także podmioty z art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, np. spółki non profit<sup>21</sup>. Natomiast podmioty, w przypadku których nie udało się zbalansować aspektu społecznego z ekonomicznym i obserwujemy niedobór czynników ekonomicznych, będą to te wszystkie spośród podmiotów ekonomii społecznej, które nie prowadzą działalności gospodarczej. Podgrupa ta obejmowałaby zatem – po pierwsze – podmioty prowadzące działalność odpłatną pożytku publicznego<sup>22</sup>. Jednakże podkreślić należy, iż w trakcie funkcjonowania konkretnego podmiotu działalność odpłatna pożytku publicznego może przekształcić się w działalność gospodarczą<sup>23</sup>. W takim przypadku będziemy mieli do czynienia z podmiotem ekonomii społecznej, który poprzez prowadzenie działalności gospodarczej (przy założeniu, że nie eliminuje ona celów społecznych) zaliczony zostałby do grupy przedsiębiorców społecznych.

Po drugie, w tej podgrupie sytuować należy organizacje pozarządowe w rozumieniu u.d.p.p.w., prowadzące działalność nieodpłatną pożytku publicznego.

Podgrupa odnosząca się do podmiotów ekonomii społecznej, w przypadku których nie ma możliwości spełnienia wymogów przyjmowanych w odniesieniu do konstrukcji przedsiębiorstwa społecznego, obejmowałaby tzw. podmioty reintegracyjne, a więc:

<sup>20</sup> Prawo spółdzielcze z 16 września 1982 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1443 ze zm.).

<sup>21</sup> Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 24 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 1817), zwana dalej: u.d.p.p.w.

<sup>22</sup> Działalność odpłatna pożytku publicznego jest to działalność prowadzona przez organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., w sferze zadań publicznych, za które pobierają one wynagrodzenie. Ponadto sprzedaż towarów lub usług wytworzonych lub świadczonych przez osoby bezpośrednio korzystające z działalności pożytku publicznego, w szczególności w zakresie rehabilitacji oraz przystosowania do pracy zawodowej osób niepełnosprawnych oraz reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym

<sup>23</sup> Przejście takie będzie miało miejsce, jeżeli wynagrodzenie pobierane za działalność prowadzoną w sferze zadań publicznych będzie w odniesieniu do działalności danego rodzaju wyższe od tego, jakie wynika z kosztów tej działalności. Istnieje również kolejna wskazana przez ustawodawcę możliwość, gdy przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby fizycznej z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego, za okres ostatnich trzech miesięcy, przekracza 3-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni

- wskazane przepisami ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych: zakłady aktywności zawodowej (dalej: ZAZ) i warsztaty terapii zajęciowej (dalej: WTZ)<sup>24</sup>,
- podmioty ekonomii społecznej tworzone w oparciu o ustawę o zatrudnieniu socjalnym: centra integracji społecznej (dalej: CIS) i kluby integracji społecznej (dalej: KIS)<sup>25</sup>.

Zasygnalizować tutaj należy istotne rozróżnienie związane z charakterem prawnym podmiotu założycielskiego przywołanych powyżej podmiotów ekonomii społecznej. Generalnie ustawodawca dopuścił w ich przypadku dualizm podmiotów założycielskich. Mogą to być zarówno podmioty niepubliczne, jak i publiczne. Przykładowo, CIS utworzyć mogą – oprócz jednostki samorządu terytorialnego – organizacje pozarządowe lub podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 3 u.d.p.p.w. W takim przypadku będziemy mieli do czynienia z wykreowaniem centrum przez podmiot niepubliczny. Zważywszy na prawnie określoną charakterystykę CIS, spełnia ono warunki do usytuowania go w kręgu podmiotów ekonomii społecznej niebędących jednocześnie przedsiębiorstwami społecznymi (realizacja integracji zawodowej i społecznej, co połączone jest z działalnością wytwórczą, handlową lub usługową niebędącą jednocześnie działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Odmienne jednak zaklasyfikować należy sytuację, gdy założycielem jest jednostka samorządu terytorialnego. W takim bowiem przypadku CIS przyjmuje formę jednostki budżetowej lub samorządowego zakładu budżetowego, a w związku z tym pojawia się zasadniczy problem co do możliwości uznania takiego centrum za podmiot ekonomii społecznej. Uznaję, że mamy tu do czynienia nie tyle z aktywnością obywatelską, ile z instrumentem, którego używa administracja w obszarze aktywnych form reintegracji. Nie umniejszając znaczenia takiego centrum i aktywnej postawy administracji samorządowej, zakładając, że powstanie takiej jednostki organizacyjnej może (i powinno) wynikać z artykułowanych potrzeb mieszkańców danej wspólnoty samorządowej – ze względu na występującą tutaj konstrukcję prawną nie sposób przyjąć, że mamy tutaj do czynienia z podmiotem ekonomii społecznej, gdyż nie spełnia on postulatu niezależności od władz publicznych. Tym samym tego typu samorządowe jednostki organizacyjne należałoby zaliczyć do grupy określanej mianem podmiotów formujących otoczenie ekonomii społecznej. Warto zauważyć fakt, że dopuszczalne jest przekazanie CIS-u prowadzonego jako jednostka organizacyjna gminy na rzecz organizacji pozarządowej. W takiej sytuacji zmieni się ulokowanie takiego centrum i przejście ze struktur publicznych do niepublicznych,

<sup>24</sup> Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z 27 sierpnia 1997 r. (Dz. U. 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.), zwana dalej: u.r.z.s.z.

<sup>25</sup> Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z 13 czerwca 2003 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 ze zm.), zwana dalej: u.z.s.

a w rezultacie, zgodnie z przyjmowanymi założeniami, będzie to oznaczało włączenie takiego podmiotu reintegracyjnego do puli podmiotów ekonomii społecznej w ścisłym tego słowa znaczeniu<sup>26</sup>.

Reasumując, w obrębie grupy obejmującej podmioty ekonomii społecznej, niebędące przedsiębiorstwami społecznymi, wyróżniam dwie podgrupy:

- A. pierwsza obejmuje takie, które mogą się potencjalnie stać przedsiębiorstwem społecznym,
- B. druga zaś to podmioty, co do których nie ma takiej możliwości.

W odniesieniu do podgrupy pierwszej (A) możliwe są następujące rozwiązania: nasilenia w obszarze podejmowanej przez nie działalności aspektów ekonomicznych lub nasilenia aspektów społecznych.

#### **4. Podmioty formujące otoczenie ekonomii społecznej**

W odniesieniu do niniejszej grupy mamy do czynienia z szerokim zakresem podmiotowym dotyczącym tak struktur publicznych, jak i niepublicznych. Pojęciem tym należy objąć samorządy wszystkich szczebli, administrację rządową, powiatowe urzędy pracy, regionalne ośrodki polityki społecznej, ośrodki pomocy społecznej, ale również takie jak komitety regionalne ekonomii społecznej czy też ośrodki wsparcia ekonomii społecznej. Jeśli nie są one podmiotami publicznymi bądź ich jednostkami organizacyjnymi – należałoby uznać również i ich przynależność do szeroko ujmowanego sektora ekonomii społecznej. Grupa ostatnia mieści w sobie podmioty, które z uwagi na fakt, iż w zestawieniu z konstrukcją przedsiębiorstwa społecznego spełniają tylko niektóre spośród wymaganych względem niego założeń i jest to stopień, który nie jest wystarczający również dla uznania takiego podmiotu za podmiot ekonomii społecznej (nawet taki, który z założenia nie ma możliwości przekształcenia się w przedsiębiorstwo społeczne) – same, nie będąc podmiotami ekonomii społecznej, budują bardzo istotną bazę wsparcia dla jej rozwoju. Grupa ta jest niezwykle rozbudowana, gdyż obejmuje podmioty zarówno z sektora organizacji pozarządowych, jak i podmioty o charakterze wspierającym powiązane z sektorem publicznym. W jej ramach również wskazać można dwie podgrupy. Po pierwsze, podmioty, które potencjalnie mogą zostać przekształcone w podmiot ekonomii społecznej. Przykładowo CIS prowadzony jako jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego może zostać przekazany organizacji pozarządowej – w takim przypadku będziemy mieli do czynienia z przejściem z grupy podmiotów budujących otoczenie do podmiotów ekonomii społecznej *sensu stricto*. Dlatego zaliczam je do pojęcia

---

<sup>26</sup> Szerzej: M. Małecka-Łyszczek, *op. cit.*, s. 262-269.



podmiotu ekonomii społecznej w szerszym rozumieniu. Ponadto będą tu jednak również i takie podmioty, które zawsze pozostaną tylko wspierającymi sektor ekonomii społecznej, np. sama jednostka samorządu terytorialnego przez fakt, że utworzy CIS lub ZAZ, nie stanie się podmiotem ekonomii społecznej, gdyż *ex definitione* usytuowana jest w strukturach władzy publicznej.

W obrębie podmiotów budujących otoczenie ekonomii społecznej wyróżniam w konsekwencji: podmioty, które mogą zostać przekształcone w podmiot ekonomii społecznej i podmioty, które z uwagi na swoje usytuowanie w strukturach publicznych nie mogą przekształcić się w podmiot ekonomii społecznej.

W ramach niniejszej grupy mieściły się będą m.in. kościelne osoby prawne, których nie postrzegam jako podmiotów ekonomii społecznej. Klasyfikuję je jako podmioty posługujące się w swoich działaniach mechanizmami zbieżnymi z występującymi u podmiotów ekonomii społecznej, jako przynależne właśnie do otoczenia ekonomii społecznej. Przyczyną takiego stanowiska jest swoista, autonomiczna, szczególna sytuacja powiązana nie tyle z obywatelską aktywnością, co motywowana strukturą, misją i zadaniami Kościoła czy też związku wyznaniowego, w ramach którego funkcjonują. Prowadzenie działalności charytatywnej czy też tworzenie organizacji mających na celu przeciwdziałanie patologiom społecznym i ich skutkom, postrzegać tu należy jako jeden z przejawów wypełniania funkcji religijnych konkretnego podmiotu<sup>27</sup>. Trafniejsze zatem będzie wpisanie ich w pulę podmiotów istotnie wspierających sferę ekonomii społecznej. Należy mieć również na uwadze, że kościelne osoby prawne mogą kreować podmioty takie jak: spółdzielnie socjalne, CIS-y, KIS-y, WTZ-y i ZAZ-y. Zgodnie z u.s.s., m.in. kościelne osoby prawne założyć mogą spółdzielnię socjalną, jak i nabyć członkostwo w spółdzielni już funkcjonującej<sup>28</sup>. W świetle art. 5a ust. 5 u.s.s. wkład kościelnej osoby prawnej na rzecz takiej spółdzielni może polegać na przeniesieniu lub obciążeniu własności rzeczy lub innych praw, a także na dokonaniu innych świadczeń, w szczególności na wykonywaniu świadczeń przez wolontariuszy lub pracowników takiego podmiotu. Zgodnie z regulacjami u.z.s., podmioty wyznaniowe (z art. 3 ust. 3 pkt 1 u.d.p.p.w.), jak i utworzone przez kościelne osoby prawne spółdzielnie socjalne, mogą być instytucjami tworzącymi CIS-y<sup>29</sup>. Mogą również prowadzić KIS-y<sup>30</sup>. Również u.r.z.s.z. pozwala pośród podmiotów będących założycielami WTZ-ów, jak i ZAZ-ów, wskazać na kościelne osoby prawne. Również w przypadku towarzystw ubezpieczeń wzajemnych nie uznaje za zasadne zaliczenia ich do kręgu podmiotów ekonomii społecznej. Ze względu na

<sup>27</sup> Art. 19 ust. 2 pkt 14 i 15 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 17 maja 1989 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 ze zm.).

<sup>28</sup> Art. 4 ust. 2 pkt 3 i art. 5 ust. 7 u.s.s.

<sup>29</sup> Art. 3 ust. 2 pkt 3 u.z.s.

<sup>30</sup> Art. 18 ust. 1 u.z.s.



komponent działań wzajemnościowych można umieszczać je ewentualnie w ramach otoczenia podmiotów ekonomii społecznej. Także agencje rozwoju regionalnego (jak i analogicznie agencje rozwoju lokalnego) ujmować należy jako narzędzie jednostek samorządu terytorialnego służące rozwojowi przedsiębiorczości na jego terenie, tworząc szeroko rozumiane otoczenie ekonomii społecznej. Ich samych jednak (z uwagi na brak autonomicznego zarządzania i niezależność od administracji publicznej) nie sposób uznać za podmioty ekonomii społecznej w przyjętym w niniejszym artykule rozumieniu<sup>31</sup>.

## 5. Uwagi końcowe

Mnogość i zróżnicowanie podmiotów określanych mianem podmiotów ekonomii społecznej wymaga ich usystematyzowania i próby klasyfikacji. Próba taka podjęta została na gruncie niniejszego artykułu, z jednoczesną świadomością, iż powyżej wskazane klasyfikacje podmiotów nie są w żaden sposób wyczerpujące, gdyż muszą być otwarte z uwagi na nowatorskie rozwiązania charakterystyczne dla sektora ekonomii społecznej i jego stały rozrost. Pozwalają jednak na wstępne uporządkowanie podmiotów ekonomii społecznej na obecnym etapie jej rozwoju i określenie obszaru badawczego w odniesieniu do problematyki dotyczącej zakresu podmiotowego form przynależnych do sektora ekonomii społecznej.

---

<sup>31</sup> Szerzej: M. Małecka-Łyszczek, *op. cit.* s. 72-80.

## Ekonomia społeczna jako forma aktywności społecznej

Termin ekonomii społecznej wiązany jest często z wszelkimi formami aktywności społecznej połączonymi w jakiś sposób z działalnością ekonomiczną, nawet jeśli jest to działalność o zakresie na tyle niewielkim, aby podmioty ją prowadzące nie były traktowane jak przedsiębiorstwa<sup>1</sup>. W literaturze wskazuje się na bardzo ogólną definicję ekonomii społecznej, którą budują następujące cechy: prymat celów społecznych nad zyskiem ekonomicznym, demokratyczność (przestrzeganie spółdzielczej zasady „jeden członek, jeden głos”), elastyczność, innowacyjność (zdolność do dostosowywania się do zmieniających się potrzeb społecznych i uwarunkowań ekonomicznych) oraz dobrowolne uczestnictwo: oparcie na wolontariacie, członkostwie i innych formach społecznego zaangażowania<sup>2</sup>.

Wypada zaznaczyć, iż w krajach Unii Europejskiej pojęcie *social economy* czy *économie sociale* jest od dawna obecne na forum debaty publicznej. Nacisk rosnącego w siłę sektora ekonomii społecznej spowodował, że zarówno w prawodawstwie krajowym, jak i europejskim zaczęto wprowadzać oddzielne regulacje dla tego typu działań. W wymiarze krajowym „konceptę” ekonomii społecznej po raz pierwszy uznał rząd Francji w 1980 r. Została ona następnie przyjęta przez poszczególne państwa członkowskie (m.in.: Belgię, Francję, Hiszpanię, Włochy, Portugalię, Luksemburg, Szwecję, Finlandię i Wielką Brytanię). W krajach tych pojawiły się ministerstwa lub sekretariaty stanu odpowiedzialne za wyrażnie już określoną ekonomię społeczną. W 1991 r. we Włoszech zaczęła obowiązywać ustawa o spółdzielniach socjalnych, natomiast w Belgii wprowadzono w 1995 r. pojęcie przedsiębiorstwa „o celach społecznie użytecznych”<sup>3</sup>.

Należy też wspomnieć, iż na poziomie ogólnoeuropejskim coraz częściej znajdujemy odwołanie do idei lub instytucji ekonomii społecznej w tekstach organów UE oraz organizacji międzynarodowych. Tak np. w Komunikacie Komisji Europejskiej „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym:

---

<sup>1</sup> J. Herbst, *Wstęp – pole przedsiębiorczości społecznej*, [w:] J. Dąbrowska (red.), *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008, s. 7.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> D. Pieńkowska, *Ekonomia społeczna – podstawowe informacje*, [http://rynekpracy.org/x/567546%3Bj-sessionid=13F6FA67B17A63919\\_60D4732FF72C9EF?print\\_doc\\_id=83813](http://rynekpracy.org/x/567546%3Bj-sessionid=13F6FA67B17A63919_60D4732FF72C9EF?print_doc_id=83813) [dostęp: 20.02.2010].

europäische Rahmen für die soziale und territoriale Kohäsion“ vom Dezember 2010 wird angegeben, dass diese Plattform die Rolle der EU bei der Lösung dieser Probleme im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ darstellt. Die Kommission hat die folgenden Bereiche der Tätigkeit festgelegt: Umsetzung der Maßnahmen, die alle Politikbereiche einbezieht; intensiver und wirksamer Einsatz der EU-Fonds zum Zweck der sozialen Integration; Förderung der sozialen Innovationen, die auf Beweisen beruht; partnerschaftliche Zusammenarbeit und die Nutzung des Potenzials der sozialen Wirtschaft. Die Grundlage der Diskussion über die Definition der Organisation des Sozialen Wirtschaftssektors und der Sozialen Unternehmung war von Anfang an die Charta der sozialen Wirtschaft der CEP-CMAF von 2002<sup>4</sup>, in der festgestellt wurde, dass: „Organisationen der sozialen Wirtschaft sind die Wirtschaftssubjekte und sozialen Akteure in allen Sektoren. Sie unterscheiden sich vor allem durch ihre Ziele und die charakteristische Form der Unternehmung.“

Die soziale Wirtschaft umfasst Organisationen wie Genossenschaften, Vereine, gegenseitige Gesellschaften, Stiftungen. Diese Unternehmen sind insbesondere in bestimmten Bereichen, wie zum Beispiel Soziales, soziale Dienstleistungen, Gesundheitswesen, Bankwesen, Versicherungen, Landwirtschaft, Verbraucherfragen, Arbeit in der Dienstleistungswirtschaft, Handwerk, Wohnungswesen, Lieferdienste, Nachbarschaftsdienstleistungen, Bildung und Schulung und der Kulturbereich, Sport und Freizeit. Auf der globalen Ebene ist die soziale Wirtschaft von der OCDE (Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) und der ILO (International Labour Organization) anerkannt. Die Vergabe der sozialen Wirtschaft einen besonderen Status in der nationalen und internationalen Politik führt zu ihrer schrittweisen Standardisierung. Die gemeinsame Plattform der Länder der Europäischen Union ist die Ständige Konferenz der Sozialen Wirtschaft (CEP-CMAF), die aus europäischen Gruppen von Genossenschaften, Vereinen und Stiftungen, gegenseitigen Gesellschaften, sowie nationalen Plattformen der sozialen Wirtschaft besteht. Diese Institution erfüllt die Rolle einer Instanz, die die Abstimmung und Präsentation der Standpunkte ermöglicht<sup>5</sup>.

Es ist auch zu erwähnen, dass in dem am 25. Dezember 2011 veröffentlichten Kommunikationsdokument „Initiative für die soziale Unternehmung“ die Europäische Kommission vorgeschlagen hat, die wichtigsten Maßnahmen zu ergreifen, die zur Schaffung der Unternehmen ein besseres soziales Umfeld für den Zugang zu Finanzierung, wirksamerer Förderung ihrer Aktivitäten und zur Verbesserung des rechtlichen Umfelds, in dem sie funktionieren<sup>6</sup>. Eines dieser

---

<sup>4</sup> Europäische Ständige Konferenz der Genossenschaften, Vereine, gegenseitigen Gesellschaften und Stiftungen. Im Jahr 2008 hat die CEP-CMAF den Namen „Europäische Soziale Wirtschaft“ (Social Economy Europe) angenommen. Der Text der Charta wurde in „Soziale Wirtschaft“, Kraków 2004. II Europäische Konferenz der Sozialen Wirtschaft – Materialien, MPiPS, ZLSP, Warszawa 2005.

<sup>5</sup> D. Pieńkowska, *Soziale Wirtschaft – grundlegende Informationen*, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/83813.html> [Zugriff: 26.10.2004].

<sup>6</sup> Mitteilung der Kommission „Initiative für die soziale Unternehmung. Aufbau eines Ökosystems, das soziale Unternehmen im Zentrum der sozialen Wirtschaft und sozialer Innovationen“, KOM (2011) 682 endgültige Fassung; <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:PL:PDF> [Zugriff: 25.10.2011].

działań jest propozycja priorytetowego traktowania przedsiębiorstw społecznych w korzystaniu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2014–2020.

Bez wątpienia gospodarka społeczna jest sektorem, który wnosi znaczący wkład w rozwój zatrudnienia oraz zrównoważony wzrost gospodarczy. Działalność tego sektora podejmowana w zróżnicowanych formach (np. przedsiębiorstw społecznych) odgrywa istotną rolę w podnoszeniu konkurencyjności i efektywności europejskiej gospodarki na wiele różnych sposobów, m.in.: poprzez przeznaczanie rozproszonych i niewykorzystywanych zasobów na działalność gospodarczą, pobudzanie wykorzystania zasobów na szczeblu lokalnym, rozwój kultury przedsiębiorczości, znoszenie ograniczeń rynkowych, zwiększanie elastyczności rynku czy promocję umiejscawiania produkcji w wielu miejscach. W Komunikacie Komisji „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej” zwrócono uwagę, że w grupie podmiotów zaliczanych do ekonomii (przedsiębiorczości społecznej) znajdują się m.in. przedsiębiorstwa świadczące usługi społeczne lub dostarczające towary i usługi przeznaczone dla słabszych (wykluczonych) grup społecznych. Tak więc nadrzędną funkcją gospodarki społecznej jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Do grup szczególnie zagrożonych tym zjawiskiem należą przede wszystkim osoby: długotrwale bezrobotne, bezdomne, uzależnione i izolowane.

Jakkolwiek sektor ekonomii społecznej stał się punktem styczności różnych koncepcji, zasadniczo „sektora niedochodowego” i gospodarki społecznej, które mimo że opisują rzeczywistości o znacznych obszarach wspólnych, to jednak nie pokrywają się w pełni. Musimy pamiętać o tym, że „ekonomię społeczną” tworzy w gruncie rzeczy ten sam zbiór instytucji i działań, które zwykło się opisywać za pomocą terminu „trzeci sektor”. Tym niemniej istotnym elementem, który różni te dwa pojęcia, jest akcent, jaki kładzie się na ekonomiczny charakter i ekonomiczne znaczenie działań społecznych<sup>7</sup>. Podążając za wzorem niektórych państw europejskich, cechą charakterystyczną podmiotów ekonomii społecznej jest działalność w zakresie produkcji dóbr i usług, które zapewniają członkom tych podmiotów realizację określonych potrzeb społecznych. Zrozumienie roli współczesnej ekonomii społecznej jest na tyle istotne, że oczekując na jakiegokolwiek efekty w jej działalności skierowanej na realizację celów społecznych, trzeba koniecznie brać pod uwagę i ten fakt, iż w dobie obecnej zanika w zasadzie jednolity jej model. Często jest on wiązany z pojęciem „tradycyjnej ekonomii społecznej”, do której zalicza się stowarzyszenia i fundacje prowadzące działalność gospodarczą lub odpłatną działalność pożytku publicznego, a także towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Zob. szerzej: A. Baczko, A. Ogrocka, *Społeczny kontekst rozwoju ekonomii społecznej w Polsce w latach 2005–2007. Raport z badań*, Warszawa 2008, s. 19 i n.

W nieco innym znaczeniu sektor tzw. „nowej ekonomii społecznej” staje się pojęciem wyraźnie wartościującym działania, które prowadzą ku reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Tworzą go m.in.: spółdzielnie socjalne, przedsiębiorstwa społeczne, centra integracji społecznej, jak również zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej. Nasuwać się mogą w tym miejscu pewne wątpliwości, a mianowicie – jak dostosować formułę prawną fundacji będącej „rdzeniem” organizacji trzeciego sektora do pojęcia ekonomii społecznej, w ramach której podmioty lokują się gdzieś pomiędzy działaniami organizacji non profit a działaniami instytucji i firm rynkowych. Co więcej, czy fundacje należą do kategorii podmiotów ekonomii społecznej obok np. spółdzielni socjalnych. Warto zaznaczyć, iż w literaturze ekonomicznej od dawna istnieje spór o sens istnienia fundacji jako organizacji trzeciego sektora w gospodarce rynkowej<sup>9</sup>. Wśród badaczy podejmujących się próby analizy działalności ekonomicznej fundacji jako organizacji pozarządowych występuje powszechna świadomość, iż nakreślenie wyraźnej linii demarkacyjnej oddzielającej to, co „obywatelskie” i „ekonomiczne” jest niezwykle trudne, jeśli nie niemożliwe do przeprowadzenia. Niektórzy autorzy twierdzą, iż warunkiem do tego, by fundacje stały się nową instytucjonalną formą rozwiązywania problemów społecznych, jest posiadanie przez nie zdolności do generowania własnych środków, które pozwoliłyby na uniezależnienie się od publicznych czy prywatnych donatorów, a tym samym ustalanych przez nich i właściwych im celów oraz reguł działania<sup>10</sup>. Wydaje się sprawą oczywistą, że tak pomyślana ekonomizacja (która nie może być przy tym utożsamiana z działalnością gospodarczą, gdyż stanowi tylko jedną z form ekonomizacji działań) wyróżnionych podmiotów z natury rzeczy musi zderzać się z działaniami instytucji i firm rynkowych. Trudno oczywiście zaprzeczyć, że powyższa sytuacja rodzi szereg poważnych wyzwań dla organizacji trzeciego sektora. Jakkolwiek dobrze zorganizowana, skuteczna działalność ekonomiczna może być istotnie źródłem środków koniecznych dla rozwoju organizacji, to jednak skutkiem tego rodzaju procesów może być izomorfizacja<sup>11</sup> sektorów, czyli w tym przypadku zaniknięcie różnic pomiędzy sektorem trzecim a biznesem lub administracją. Trend

<sup>9</sup> G. Przesławska, *Relacje administracji publicznej z trzecim sektorem w teorii i praktyce*, [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, Wrocław 2011, s. 363.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Granice pomiędzy sektorem publicznym (rządowym), prywatnym (biznesem) i pozarządowym ulegają zatarciu. Izomorfizacja sektorów, czyli w tym przypadku zaniknięcie różnic pomiędzy sektorem pozarządowym a biznesem lub administracją, wiązać się może z powielaniem zachowań biznesowych z jednej strony, a z drugiej – dostarczaniem usług publicznych. Trend ten widoczny jest w krajach zachodnich, ale także w coraz większym stopniu w Polsce. Wyraża się w wielu obszarach – np. społecznej odpowiedzialności biznesu, powstawaniu fundacji korporacyjnych, tworzeniu przedsiębiorstw społecznych. Powstają organizacje, które łączą aktywność o charakterze społecznym z biznesowym podejściem i modelem zarządzania. Organizacje pozarządowe ze swoją działalnością wchodzą też w obszary, które dotychczas były domeną państwa, dostarczając usług publicznych w dziedzinach opieki zdrowotnej czy edukacji.

ten widoczny jest w krajach zachodnich, ale także w coraz większym stopniu w Polsce. Powodem, dla którego poszczególne teorie na temat sektora ekonomii społecznej cieszą się aktualnie dużym zainteresowaniem, jest z jednej strony pewne przyrzeczenie ich przewidywalności, to jest przekonanie, iż realizacja przez podmioty tego sektora szeroko rozumianych celów społecznych, na który przeznaczany jest wypracowany zysk, doprowadzi do nierynkowej gospodarki społecznej, gdzie będą zaspokajane potrzeby osobiste i społeczne, niemożliwe do zaspokojenia przez rynek<sup>12</sup>. Z drugiej zaś strony sektor ten jest czynnikiem transformacji poprzez stwarzanie instytucjonalnych działań mających na celu reintegrację społeczno-zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które na otwartym rynku pracy mają problemy ze znalezieniem pracy.

Nie dysponuję żadną ścisłą metodą naukową, która pozwoliłaby na zbudowanie nie tyle obiektywnych, co w miarę wiarygodnych hipotez dotyczących roli instytucji ekonomii społecznej w pomyślanym rozwoju społecznym postrzeganym w epoce XXI wieku. Zakładam – za J. Wilkinem – że zjawisko gospodarowania „[...] z budowaniem więzi społecznych, których zasadniczym celem jest wzmocnienie bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego ludzi”<sup>13</sup> są powiązane ze sobą na tyle spójnie, iż mogą tworzyć w miarę przewidywalny wzorzec ogólnych trendów. Warto również w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że zarówno sektor pozarządowy, jak i sektor ekonomii społecznej jest reakcją na niezdolność tak rynku, jak i państwa w realizacji polityki spójności społeczno-gospodarczej, w szczególności w tworzeniu miejsc pracy i zwalczaniu wykluczenia społecznego. Tak np. jednym z przejawów ograniczania ekskluzji społecznej jest instytucja spółdzielczości socjalnej, której członkami mogą być również organizacje sektora pozarządowego, prowadzące działalność statutową na rzecz reintegracji społecznej i zawodowej mieszkańców gminy. Spółdzielczość socjalna jako forma zabezpieczenia społecznego powiązana z działalnością rynkową<sup>14</sup> realizuje program aktywizacji zawodowej osób zaliczanych do grupy tzw. niskiej zatrudnialności. Instytucja spółdzielczości socjalnej (wraz z zatrudnieniem socjalnym) jest elementem praktyki gospodarki społecznej realizującej zasady ekonomii społecznej – w której podstawowym celem jest integracja słabszych grup z resztą społeczeństwa. Aktualnie spółdzielnie socjalne są podmiotami szeroko rozumianej ekonomii społecznej. Obowiązująca ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych<sup>15</sup> daje możliwość tworzenia takich podmiotów nie tylko przez trzy zasadnicze grupy, tj.: osoby bezrobotne, niepełnosprawne oraz wymienione w ustawie

---

<sup>12</sup> Por. K. Leśniak-Moczuk, *Podstawy polityki społecznej w społeczeństwie globalnym*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red.), *Ekskluzja i inkluzja społeczna*, Toruń 2005, s. 54.

<sup>13</sup> J. Wilkin, *Czym jest gospodarka społeczna i jakie ma znaczenie we współczesnym społeczeństwie?* „Ekonomia Społeczna” 2002, nr 1, s. 12.

<sup>14</sup> Szerzej: H. Izdebski, *Spółdzielnie socjalne a organizacje pozarządowe – przewidywane skutki Ustawy o spółdzielniach socjalnych*, „Trzeci Sektor” 2007, nr 7, s. 13.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.



o zatrudnieniu socjalnym (m.in.: bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności czy też osoby uzależnione od alkoholu, narkotyków lub innych środków odurzających itp.), ale też przez inne osoby prawne. Stosownie do przepisów ustawy spółdzielnię socjalną mogą również założyć co najmniej dwie spośród następujących osób prawnych: organizacje pozarządowe w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jednostki samorządu terytorialnego oraz kościelne osoby prawne. Pewną niejasność może wzbudzać zapis dopuszczający podmioty sektora publicznego (jednostki samorządu terytorialnego) do tworzenia spółdzielni socjalnych. Tak więc, jeżeli spółdzielnie socjalne są tworzone i prowadzone przez podmioty sektora publicznego, trudno mówić o przynależności tych instytucji do sektora ekonomii społecznej. Dotyczy to również centrum integracji społecznej oraz zakładu aktywności zawodowej, które mogą być tworzone i prowadzone zarówno przez instytucje niepubliczne, jak i podmioty publiczne. Trzeba jednocześnie zdawać sobie sprawę z tego, że w wielu krajach istnieje tendencja do „uspółkowiania” spółdzielni, czyli w praktyce do likwidacji ruchu spółdzielczego. Tymczasem spółdzielczość to nie tylko gospodarowanie, lecz także ruch społeczno-gospodarczy. Spółdzielnia, w odróżnieniu od spółki prawa handlowego, zajmuje się równoległe i działalnością gospodarczą, i społeczną na rzecz swoich członków. Działalność spółdzielni służy nie tylko maksymalizacji dochodów, ale i zaspokajaniu rozmaitych potrzeb spółdzielców. W ten oto sposób w 1995 r. na Kongresie Międzynarodowego Związku Spółdzielczego w Manchester wyraźnie wskazano różnice między spółdzielniami a spółkami. Wedle przyjętej tam definicji spółdzielnia jest autonomicznym zrzeszeniem osób, które zjednoczyły się dobrowolnie w celu zaspokojenia aspiracji i potrzeb ekonomicznych, kulturalnych i socjalnych, poprzez założenie wspólnego, demokratycznie zarządzanego przedsiębiorstwa<sup>16</sup>. Spółdzielnie opierają działalność na wartościach samopomocy, wspólnej odpowiedzialności, demokracji, równości, sprawiedliwości i solidarności. Takich zasad nie muszą zaś przestrzegać spółki, które w odróżnieniu od spółdzielni (jako zrzeszenia osób) są zrzeszeniem kapitału. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że działalność spółdzielni na rzecz tzw. społecznej reintegracji jej członków oznacza, że działania te mają na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu. Z kolei działania w kierunku zawodowej reintegracji członków spółdzielni mają na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia zatrudnienia na rynku pracy. Działania te nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej. Spółdzielnia socjalna może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska

<sup>16</sup> <http://www.krs.org.pl/index.php/ruch-spoldzielczy-sp-1235027509/deklaracja-spoldzielczej-tosamoci> [dostęp: 10.12.2010].



lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych. Środki na utworzenie spółdzielni socjalnej można otrzymać we właściwym terytorialnie urzędzie pracy, w ramach środków przeznaczonych na promocję zatrudnienia. Wprawdzie cel zawodowej reintegracji mogą realizować wyróżnione podmioty na różne sposoby, to jednak jednym z nich jest tzw. „przejściowe zatrudnienie”, które polega na nabywaniu doświadczenia zawodowego, czego konsekwencją ma być późniejsze znalezienie miejsca pracy na otwartym rynku.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że oprócz spółdzielni socjalnych jednostkami organizacyjnymi realizującymi reintegrację zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym są „centra integracji społecznej” tworzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym<sup>17</sup> oraz „zakłady aktywności zawodowej” działające na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>18</sup>. Pierwsza z wyróżnionych ustaw stwarza podstawy do kompleksowych działań mających na celu reintegrację społeczno-zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które na otwartym rynku pracy mają problemy ze znalezieniem zatrudnienia. Chodzi tu w szczególności o: bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności; uzależnionych od alkoholu, którzy zakończyli program psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego; uzależnionych od narkotyków i innych środków odurzających, którzy zakończyli program terapeutyczny; chorych psychicznie; bezrobotnych; zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem; uchodźców realizujących indywidualny program integracji. Osoby te ze względu na wykluczenie społeczne nie mogą własnym staraniem, ze względu na swoją sytuację życiową, zaspokoić swoich podstawowych potrzeb tego stanu. W świetle założeń ustawy reintegrację zawodową i społeczną osób zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem mogą realizować centra integracji społecznej, które mogą być tworzone m.in. przez organizacje pozarządowe, których celem jest odpowiednie przygotowanie zawodowe osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem na rynku pracy. Trzeba też zaznaczyć, iż centrum aktywności społecznej zgodnie z przepisami cyt. ustawy jest instytucją mającą charakter przede wszystkim edukacyjny, a jednym z elementów programu edukacyjnego może być praca uczestników w ramach działalności wytwórczej, handlowej, usługowej lub działalności wytwórczej w rolnictwie, którą centrum może prowadzić. Ustawa wyraźnie wskazuje, że taka działalność centrum nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej. Z kolei zakład aktywności zawodowej jest tworzony w celu zatrudnienia osób niepełnosprawnych o znacznym stopniu niepełnosprawności, a także

---

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 z późn. zm.

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 2046.

w celu rehabilitacji zawodowej i społecznej tych osób oraz przygotowania ich do aktywnego życia w otwartym środowisku na miarę ich indywidualnych możliwości. Dodajmy, iż zakład jest wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo jednostką tworzoną przez powiat, gminę, stowarzyszenie lub inną organizację społeczną, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych. Jednocześnie zgodnie z przepisami ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych osobami niepełnosprawnymi są osoby, których stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia wypełnianie ról społecznych, a w szczególności zdolności do wykonywania pracy zawodowej.

Najogólniej można by przyjąć, iż wskazane wyżej instytucje ekonomii społecznej nastawione są na zewnętrznych beneficjentów zaliczanych do grup defaworyzowanych. Jak trafnie podkreśla B. Szopa – jest to „rozwiniecie idei przedsiębiorczości o zobowiązania socjalne”<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> B. Szopa, *Ekonomia społeczna z perspektywy ekonomii tradycyjnej*, „Ekonomia Społeczna. Kwartalnik” 2007, nr 1/1, s.16.

# Reintegracyjna funkcja spółdzielni socjalnych

## 1. Wprowadzenie

Spółdzielnie socjalne są podmiotami ekonomii społecznej o dwoistym charakterze. Z jednej strony, są to podmioty prowadzące normalną działalność gospodarczą, z drugiej zaś, ich nieodłączną cechą i obowiązkiem jest prowadzenie działań zmierzających do reintegracji zawodowej i społecznej swoich członków. W myśl obowiązującej od 2006 r. ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych<sup>1</sup> przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa, w oparciu o osobistą pracę członków (art. 2 ust. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych zwaną dalej ustawą o spółdzielniach). Ponadto w ust. 2 tego artykułu spółdzielnia socjalna prowadzi działalność na rzecz:

- 1) społecznej reintegracji jej członków, przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu;
- 2) zawodowej reintegracji jej członków, przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy.

W niniejszym opracowaniu skupię się właśnie na pojęciu reintegracji zawodowej i społecznej członków, wskażę działania podejmowane dla realizacji tych celów. Zestawię również ową działalność z działalnością gospodarczą, która jest nieodłącznym elementem spółdzielni socjalnej

## 2. Geneza spółdzielczości socjalnej

Spółdzielczość socjalna wyodrębniła się w Polsce stosunkowo niedawno. Na przełomie wieków zakładano pierwsze takie podmioty, jeszcze bez wyraźnej podstawy prawnej. Dla polskiego ustawodawcy, tworzącego przepisy o spółdzielniach socjalnych

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.

wzorcem normatywnym były włoskie i fińskie rozwiązania prawne. We Włoszech spółdzielczość socjalna rozwijała się od końca lat 70. XX wieku, natomiast podstawę prawną dla włoskich spółdzielni socjalnych (określanych w prawie włoskim: spółdzielniami społecznymi) stanowią przepisy ustawy nr 381/91 w sprawie „spółdzielni społecznych”. Definiuje ona legalne formy spółdzielni, działających w sektorze usług społecznych.

We włoskim prawie wyodrębnione są dwa rodzaje spółdzielni społecznych:

- a) spółdzielnie świadczące usługi społeczne, edukacyjne i z zakresu ochrony zdrowia;
- b) spółdzielnie wytwarzające towary i usługi inne niż społeczne, dla prywatnych konsumentów lub instytucji publicznych, których celem działalności jest integracja poprzez pracę osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub „trudno zatrudnialnych” pracowników, którzy stanowić mają, zgodnie z przepisami, minimum 30% zatrudnionych (członków lub pracowników niebędących członkami)<sup>2</sup>.

W 2003 r. pojawiają się w polskim porządku prawnym pojęcia reintegracji zawodowej i reintegracji społecznej. W uchwalonej ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym<sup>3</sup> pojawiają się legalne definicje tych pojęć. W myśl art. 2 ust. 4 ustawy przez reintegrację społeczną rozumie się działania, w tym również o charakterze samopomocowym, mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach w centrum integracji społecznej, klubie integracji społecznej lub zatrudnionej u pracodawcy, umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu. Natomiast w myśl ust. 5 przez reintegrację zawodową rozumie się działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach w centrum integracji społecznej i klubie integracji społecznej zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy. Definicje te zostały następnie przeniesione i dostosowane do tworzonego w 2005 r. projektu ustawy o spółdzielniach socjalnych. Sama instytucja spółdzielni socjalnej została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zwaną dalej ustawą o promocji<sup>4</sup>, która w swym pierwotnym brzmieniu w art. 127, znowelizowała ustawę z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze<sup>5</sup>, wprowadzając regulacje dot. omawianego rodzaju spółdzielni, dodając w tytule II dział V spółdzielnie socjalne. Już w 2005 r. rozpoczęły się rządowe

<sup>2</sup> Za: C. Borzaga, A. Santuari, *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech Doświadczenia spółdzielni społecznych*, Warszawa 2005, s. 13.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1828.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 645.

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 21.

prace nad projektem oddzielnej ustawy, regulującej instytucję spółdzielni socjalnej. Został on wniesiony w październiku tego roku do parlamentu<sup>6</sup>.

### 3. Reintegracyjna funkcja działalności spółdzielni socjalnych w aktualnym stanie prawnym

Uchwalona 27 kwietnia 2006 r. ustawa o spółdzielniach socjalnych wzmocniła ten nowy rodzaj spółdzielni, wyodrębniając w osobnej regulacji prawnej zasady zakładania, prowadzenia działalności, łączenia i likwidacji spółdzielni socjalnych, nakazując stosowanie ustawy Prawo spółdzielcze jedynie posiłkowo (art. 1 ust. 2 ustawy o spółdzielniach). Jak wskazuje uzasadnienie rządowe do projektu ustawy z 2005 r., „Projektowana ustawa jest jednym z elementów polityki rządu zmierzającej do ograniczenia zjawiska marginalizacji i wykluczenia społecznego oraz osiągnięcia jak największej spójności i integracji społecznej”<sup>7</sup>. Uznano, iż model spółdzielczości socjalnej jest dobrym środkiem zwalczania zjawiska wykluczenia społecznego. Wpisuje się w europejskie działania na tym polu<sup>8</sup>.

Dla porządku trzeba wskazać, iż przedmiotem działalności spółdzielni socjalnych w myśl art. 2 ust. 1 jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa, w oparciu o osobistą pracę członków, tak więc nieodłącznym elementem funkcjonowania spółdzielni socjalnej jest działalność gospodarcza, o czym w dalszej części artykułu. Założycielami i członkami spółdzielni socjalnych w myśl art. 4 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mogą być następujące grupy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym:

1. Osoby bezrobotne w rozumieniu przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.
2. Osoby, o których mowa w art. 2 ust. 1a i 1b ustawy o zatrudnieniu socjalnym, tj. absolwenci centrów i klubów integracji społecznej.

<sup>6</sup> Rządowy projekt ustawy o spółdzielniach socjalnych, druk nr 49.

<sup>7</sup> Druk nr 49, s. 13.

<sup>8</sup> Proponowana ustawa realizuje założenia Strategii Lizbońskiej oraz Wspólnotowego Programu Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu, a także cele Wspólnoty, określone na szczycie w Nicei, odnoszące się do walki z bezrobociem i wykluczeniem społecznym – ułatwienie uczestnictwa w zatrudnieniu i dostępie do wszelkich zasobów, praw, dóbr i usług, druk nr 49, s. 25. Warto też dodać, iż współcześnie w wielu krajach spółdzielcza forma gospodarowania wykorzystywana jest w realizacji polityki spójności społeczno-gospodarczej. Dodajmy, iż jej rola w aktywnej polityce rynku pracy, tworzeniu zatrudnienia i zwalczaniu wykluczenia społecznego uznawana jest oficjalnie w wielu dokumentach Unii Europejskiej. Trzeba jednocześnie zdawać sobie sprawę z tego, że w wielu krajach istnieje tendencja do „uspółkowiania” spółdzielni, czyli w praktyce do likwidacji ruchu spółdzielczego. Tymczasem spółdzielczość to nie tylko gospodarowanie, lecz także ruch społeczno-gospodarczy. Spółdzielnia, w odróżnieniu od spółki prawa handlowego, zajmuje się równoległe i działalnością gospodarczą, i społeczną, na rzecz swoich członków. Działalność spółdzielni służy nie tylko maksymalizacji dochodów, ale i zaspokajaniu rozmaitych potrzeb spółdzielców – zob. szerzej: J. Brzozowska, *Spółdzielnie socjalne [w:] Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008, 64 i n.

3. Osoby niepełnosprawne, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>9</sup>.
4. Osoby do 30-stego i powyżej 50-tego roku życia, mające status poszukujących pracy i bez zatrudnienia w rozumieniu przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Interesujące nas pojęcia reintegracji zawodowej i reintegracji społecznej zostały zdefiniowane w art. 2 ust. 2. W jego myśl, przez reintegrację zawodową rozumie się działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu. Natomiast przez reintegrację zawodową rozumie się działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy, o ile działania te nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej. Już z pobieżnej lektury tych definicji wynika, że działania reintegracyjne spółdzielni muszą być wyodrębnione od działalności gospodarczej<sup>10</sup>.

Na czym polega owa działalność reintegracyjna? Zaczniemy od reintegracji społecznej. Pojęcie to, jak wcześniej było nadmienione, pojawiło się w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym i obejmowało reintegrację społeczną w ramach centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej.

Nie powtarzając definicji ustawowych, po kilku latach obowiązywania ustawy o spółdzielniach, można, za B. Godlewską-Bujok i C. Miżejewskim, pokusić się o wskazanie pewnych kierunków działań reintegrujących, a będą to:

1. Działania o charakterze obywatelskim – organizacja i uczestnictwo członków spółdzielni w spotkaniach z politykami, urzędnikami różnych szczebli, organizacja i podpisywanie petycji, edukacja proekologiczna członków, w tym poprzez wspieranie różnego typu akcji ekologicznych, działalność lobbingsowa i rzecznicza na rzecz ruchu spółdzielczego.
2. O wiele praktyczniejsza i bardziej przyziemna działalność samopomocowa, prospołeczna – udzielanie pomocy, wsparcia również wzajemnego przez członków spółdzielni w sprawach pozapracowniczych. Dla przykładu wymieńmy takie działania jak: pomoc w zakupach opału, prace porządkowe, np. sprzątanie ulicy, pomoc dla członków spółdzielni w bieżących sprawach, np. zakupy, sprawy na pocztę, opieka nad dzieckiem, udział w urządzaniu, sfinansowanie lub zorganizowanie miejsca zabaw dla dzieci czy organizowanie zbiórki odzieży.

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 2046.

<sup>10</sup> Tak J. Blicharz, *Art. 2, [w:] Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, LEX 2012; zob. też B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 20

3. Działalność o charakterze kooperacyjnym – ma ona na celu rozwój i współpracę z innymi członkami, pracownikami spółdzielni; wszelka działalność o charakterze integracyjnym – dla przykładu podam: wspólne szkolenia i wyjazdy szkoleniowe na rzecz budowania zespołu, organizacja i uczestnictwo w rozgrywkach sportowych, gry zespołowe<sup>11</sup>.

Odnosząc się do drugiego kluczowego pojęcia, tj. reintegracji zawodowej, trzeba zaznaczyć, że również pierwszą jego definicją była cytowana już definicja z ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Po kilku latach funkcjonowania spółdzielni socjalnych również można wskazać praktyczne formy owej reintegracji. Będą to takie działania jak: praca ze specjalistami, doradcami zawodowymi, psychologami pracy, mająca na celu motywowanie członków spółdzielni socjalnej do podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych, odnalezienia swojej własnej ścieżki rozwoju i kariery zawodowej<sup>12</sup>.

Działalność w zakresie reintegracji zawodowej i społecznej członków spółdzielni socjalnej, nie będąc działalnością gospodarczą, jest statutową działalnością odpłatną bądź nieodpłatną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>13</sup>, która definiuje oba rodzaje działalności. W myśl art. 7 stanowiącego, iż działalnością nieodpłatną jest działalność prowadzona przez organizacje pozarządowe, podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, (organizacje kościelne, a także spółdzielnie socjalne) w sferze zadań publicznych, katalog w art. 4 ustawy, za które nie pobierają one wynagrodzenia.

W myśl art. 8, działalnością odpłatną jest prowadzona przez wymienione powyżej podmioty działalność w sferze zadań publicznych, za które podmioty te pobierają wynagrodzenie, a także sprzedaż towarów, usług wytworzonych w zakresie:

- a) rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
- b) integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym.

Ponadto trzeba podkreślić, że w myśl art. 8 ust. 2 przychód z działalności odpłatnej pożytku publicznego służy wyłącznie prowadzeniu działalności pożytku publicznego.

Prowadzenie działań w zakresie reintegracji zawodowej i społecznej umożliwia spółdzielni socjalnej korzystanie z wielu preferencyjnych udogodnień. Jak wskazuje

<sup>11</sup> B. Godlewska-Bujok, C. Mierzejewski, *op. cit.*, s. 20.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817.



A. Sobol: „Brak uprzywilejowania oznaczałoby tak naprawdę brak możliwości wyrównywania szans, co do jak najpełniejszego udziału w życiu społecznym i gospodarczym”<sup>14</sup>.

Do udogodnień wynikających z reintegracyjnej funkcji spółdzielni socjalnych trzeba zaliczyć:

1. Zwolnienie założycieli spółdzielni z obowiązku wnoszenia opłat rejestrowych, związanych z uzyskaniem wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego jak i ogłoszeń w Monitorze Sądowym i Gospodarczym (art. 6 ust. 3 ustawy o spółdzielniach).
2. Możliwość otrzymania wsparcia finansowego na założenie spółdzielni socjalnej. Wysokość wsparcia nie może przekraczać 4-krotności przeciętnego wynagrodzenia, ponadto założyciele spółdzielni muszą posiadać status osoby bezrobotnej. Środki na wsparcie pochodzą z budżetów Powiatowych Urzędów Pracy (art. 46 ustawy o promocji).
3. Możliwość uzyskania jednorazowej dotacji ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na wkład do spółdzielni socjalnej w wysokości do 15-krotności przeciętnego wynagrodzenia przez osoby niepełnosprawne zarejestrowane w Powiatowym Urzędzie Pracy (art. 12a ustawy o rehabilitacji).
4. Ustawowe zwolnienie spółdzielni socjalnych z podatku dochodowego od osób prawnych z dochodów wydatkowanych w roku podatkowym na społeczną i zawodową reintegrację jej członków – w części niezaliczonej do kosztów uzyskania przychodów. (art. 17 ust. 1 pkt 43 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych)<sup>15</sup>.
5. Możliwość refundowania przez okres 24 miesięcy w całości, a przez kolejne 12 miesięcy w połowie składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe opłacane przez pracownika spółdzielni, mającego status osoby bezrobotnej. Składki są refundowane ze środków Funduszu Pracy przez starostę na podstawie odpowiedniej umowy między starostą a spółdzielnią oraz udokumentowanego wniosku spółdzielni (art. 12 ust. 3a ustawy o spółdzielniach).

Powyższe udogodnienia są uzasadnione koniecznością pewnego wyrównania szans spółdzielni socjalnych, które są, owszem, przedsiębiorcami, ale ze względu na specyfikę zatrudnianych osób i bardzo ważną funkcję reintegracyjną, nie są i nie będą w stanie konkurować z innymi podmiotami gospodarczymi.

<sup>14</sup> A. Sobol, *Spoleczne aspekty działalności spółdzielni socjalnych*, Warszawa 2009, s. 16.

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1888.

#### 4. Pojęcie działalności gospodarczej

Działalność gospodarcza to obok działalności reintegracyjnej podstawowy przedmiot aktywności spółdzielni socjalnych. W myśl art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, zwaną dalej ustawą o swobodzie<sup>16</sup>, działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Z definicji więc wynika, że mamy do czynienia z pewnymi wyznacznikami, determinantami działalności, która będzie określona jako działalność gospodarcza. Są to:

1. Zarobkowość, która oznacza, za M. Sieradzką i M. Zdybem, „że zamiarem (celem) jej podjęcia jest osiągnięcie zysku. Zysk z kolei należy definiować jako nadwyżkę przychodów nad stratami. Należy przy tym liczyć się z możliwością nieuzyskania przychodu z prowadzonej działalności gospodarczej, czyli poniesienia straty. Tym samym o zarobkowym charakterze działalności gospodarczej nie decyduje faktyczne osiągnięcie zysku, lecz zamiar jego osiągnięcia (cel)”<sup>17, 18</sup>.
2. Zorganizowanie – oznacza, że wykonywanie owej działalności jest zaplanowane pod względem prawnym i faktycznym. Podmiot wykonujący działalność gospodarczą musi podjąć wiele czynności o charakterze organizacyjnym, których celem jest przygotowanie do wykonywania tej działalności. Zatem jako zorganizowanie działalności gospodarczej należy rozumieć czynności zmierzające do jej podjęcia i wykonywania<sup>19</sup>.
3. Ciągłość, oznacza wykonywanie szeregu czynności, prowadzących do konkretnego celu<sup>20</sup>. Ten szereg czynności pozwala właśnie odróżnić działalność gospodarczą od nawet zarobkowej i zorganizowanej działalności jednorazowej bądź nieregularnej czy sporadycznej<sup>21</sup>.

Zestawiając pojęcia działalności gospodarczej i działalności w sferze reintegracji zawodowej i społecznej, trzeba stwierdzić, że te dwie sfery są rozdzielne. Obie odnoszą się do innych wartości. W działalności gospodarczej dominujący jest przede wszystkim zysk. Działalność w sferze reintegracji, która może być wprawdzie odpłatna, ale jak

<sup>16</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1829.

<sup>17</sup> M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 17-18.

<sup>18</sup> Tak też odnośnie do nieosiągnięcia zysku w trakcie działalności gospodarczej uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 1992 r., III CZP 134/92, OSNC 1993, nr 5, poz. 79.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 26.

<sup>20</sup> Z. Smarzyk, A. Szafranski, *Prawo publiczne gospodarcze*, wyd. 3, Warszawa 2011, s. 96.

<sup>21</sup> Sporadyczne wykonywanie czynności wyklucza uznanie określonej aktywności za wykonywanie działalności gospodarczej (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 1997 r., II SA 1089/96).

wskazuje się w piśmiennictwie, wysokość opłat nie może być wyższa niż koszty wytworzenia produktu bądź usługi<sup>22</sup>.

Działalność reintegracyjna ma często charakter niematerialny (działania samopomocowe, opiekuńcze). Trzeba zaznaczyć również, że obie sfery działalności spółdzielni muszą być traktowane równoważnie. Spółdzielnia nie może być traktowana jak normalne przedsiębiorstwo produkcyjne lub usługowe, ale nie może też być traktowana jak swoista „przechowalnia” dla grup społecznych zagrożonych wykluczeniem. Członkowie spółdzielni socjalnych muszą brać odpowiedzialność za swoją działalność i prowadzić najbardziej efektywną działalność gospodarczą.

## 5. Podsumowanie

Podsumowując, w niniejszym opracowaniu zostały ukazane zagadnienia związane z reintegracyjną funkcją spółdzielni socjalnych. Przedstawiono kierunki działań w tej kluczowej, odróżniającej omawiane podmioty od klasycznych przedsiębiorców sferze. Omówiono też kierunki i przykłady działań reintegrujących. Najbardziej praktyczne i bieżące są działania samopomocowe, lecz dla rozwoju osobistego członków spółdzielni bardzo ważne, lecz może mniej widoczne na zewnątrz, są działania ze sfery wzmacniania kompetencji pracowniczych, poprzez doradztwo zawodowe czy pracę z psychologami.

Istotne też jest wzmacnianie umiejętności kooperacyjnych członków spółdzielni, którzy często wychodzą z trudnych sytuacji życiowych (m.in. osoby bezdomne wychodzące z bezdomności, jak również osoby wychodzące z innych uzależnień; niepełnosprawni). W niniejszym opracowaniu zostały przedstawione również udogodnienia, swoiste preferencje prawne dla spółdzielni. Dotacje na założenie omawianych podmiotów ekonomii społecznej, ale i preferencje podatkowe – zwolnienie z podatku dochodowego ze środków przeznaczanych na działania reintegracyjne czy refundacja składek na ubezpieczenie społeczne – pozwalają w pewnej mierze wyrównać, odciążyć założycieli spółdzielni, które nigdy nie będą w stanie działać tak jak klasyczni przedsiębiorcy. Na zakończenie niniejszego tekstu działalność reintegracyjna została zestawiona z działalnością gospodarczą. Działalność reintegracyjna nie oznacza działalności charytatywnej, może ona być działalnością odpłatną, ale nie jest to klasyczna działalność gospodarcza.

Z przyczyn, iż jestem osobą niewidomą, korzystałem z literatury naukowej w formie elektronicznej.

---

<sup>22</sup> J. Blicharz, *op. cit.*, s. 36-37

## **Udział podmiotów ekonomii społecznej w realizacji usług publicznych w modelu francuskim**

Na początku XIX wieku, na gruncie francuskim narodził się termin ekonomii społecznej i *économie sociale* jako narzędzie do zdefiniowania tej części obszaru aktywności publicznej, której nie można zaliczyć do sektora publicznego ani prywatnego<sup>1</sup>. W ostatnim okresie pojawiło się pojęcie ekonomii solidarnościowej<sup>2</sup>.

Jak pisze J. Blicharz, zmieniają się uwarunkowania współpracy między administracją publiczną a sektorem obywatelskim, a to znaczy, że wymuszają procesy dostosowawcze zarówno jej form, środków, jak i podmiotów. Z jednej strony, procesom tym towarzyszą rozwiązania prawne oparte na logice działania państwa subsydiarnego, zastępującego dotychczasowy model państwa opiekuńczego, z drugiej strony, tworzenie systemu opartego na mechanizmie rynkowym wymaga, tak od sektora publicznego, jak i sektora obywatelskiego, dostosowania ich działań do konieczności rozwiązywania problemów społecznych wynikających z funkcjonowania rynku<sup>3</sup>.

Społeczeństwo oczekuje i domaga się od państwa i jego struktur sprawnego dostarczania usług publicznych, pomocy finansowej i innych świadczeń, a także wyraźnej odpowiedzialności za pewien wymiar dobrobytu obywateli (nie tylko w formie deklaracji politycznej).

Należy również wziąć pod uwagę i ten fakt, że w polskiej literaturze przedmiotu pojęcie ekonomii społecznej odnosi się do wszelkich form aktywności społecznej, związanych w jakiś sposób z działalnością ekonomiczną. Jednocześnie wskazuje się na bardzo ogólną definicję ekonomii społecznej, którą budują następujące cechy: prymat celów społecznych nad zyskiem ekonomicznym, demokratyczność (przestrzeganie spółdzielczej

---

<sup>1</sup> K. Szczerski, *Partnerskie – obywatelskie. Problematyka relacji administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 238.

<sup>2</sup> T. Johnson, R. Spear, *Francja: Ekonomia społeczna i solidarna*, [w:] P. Frączak et al. (red.), *Raport Otwarcia projektu: W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej*, Warszawa 2006, s. 1 i n.

<sup>3</sup> J. Blicharz, *Znaczenie ekonomii społecznej jako narzędzie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w kontekście dostarczania usług publicznych*, [w:] L. Zacharko (red.), *Nauka administracji. Paradygmaty współczesnego zarządzania w administracji publicznej*, Racibórz 2016, s. 51 i n.

zasady „jeden członek, jeden głos”), elastyczność, innowacyjność (zdolność do dostosowywania się do zmieniających się potrzeb społecznych i uwarunkowań ekonomicznych) oraz dobrowolne uczestnictwo: oparcie na wolontariacie, członkostwie i innych formach społecznego zaangażowania<sup>4</sup>. Warto przy tym zaznaczyć, iż jednym z instrumentów instytucjonalizacji tzw. sektora „nowej ekonomii społecznej” w Polsce są spółdzielnie socjalne<sup>5</sup>. Działalność tych spółdzielni nawiązuje do włoskich wzorców, albowiem mają one za zadanie łączyć integrację społeczną osób wykluczonych (ekskludowanych) z działalnością gospodarczą i zawodową swoich członków – osób doświadczających trudności na rynku pracy<sup>6</sup>. Trzeba też wspomnieć, że włoska ustawa z 1991 r. wprowadziła rozróżnienie dwóch rodzajów tych instytucji, tj. spółdzielni socjalnych, których celem było świadczenie usług w sektorze społecznym, oraz spółdzielni socjalnych, które z kolei miały za zadanie reintegrację zawodowo-społeczną grup zagrożonych wykluczeniem<sup>7</sup>. Dodajmy, że to właśnie na tym drugim typie oparty jest polski model spółdzielni socjalnych, przy czym w modelu tym istotny jest nie tyle rodzaj usług, ile rodzaj członkostwa<sup>8</sup>.

We Francji procesy współdecydowania i współdziałania państwa z partnerami sektora prywatnego i organizacjami non profit przechodzą dalszy rozwój, który nastąpił po reformie decentralizacyjnej wprowadzonej ustawą nr 82-213 z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów<sup>9</sup>.

Mamy nowe typy instytucji i organizacji, łączących w sobie cechy przedsięwzięć ekonomicznych i społecznych.

<sup>4</sup> Zob. J. Herbst, *Wstęp – pole przedsiębiorczości społecznej*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008, s. 7.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.).

<sup>6</sup> Zob. A. Baczko, A. Ogrocka, *Społeczny kontekst rozwoju ekonomii społecznej w Polsce w latach 2005–2007. Raport z badań*, Warszawa 2008, s. 23.

<sup>7</sup> Por. J. Brzozowska, *Spółdzielnie socjalne*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008, s. 67.

<sup>8</sup> Należy zaznaczyć, że spółdzielczość w nowoczesnym tego słowa znaczeniu powstała i rozwinęła się w Europie w XIX w. Ogólnie mówiąc, przesłanką powstania spółdzielczości była sytuacja ekonomiczna i społeczna w XIX w., wywołana szybkim rozwojem kapitalizmu po rewolucji przemysłowej. W literaturze za początek nowoczesnej spółdzielczości uważa się zorganizowanie w 1844 r. przez robotników w Rochdale w Wielkiej Brytanii spółdzielni o nazwie Stowarzyszenie Sprawiedliwych Pionierów. Demokracja rochdelczyków polegała nie tylko na prawach, ale i na obowiązkach wobec spółdzielni. Członkowie spółdzielni byli zobowiązani do lojalności wobec spółdzielni, tj. do koncentrowania w niej wszystkich swoich zakupów, oraz wykonywali bezpłatnie szereg funkcji na rzecz spółdzielni – zob. szerzej: K. Boczar, *Spółdzielczość*, Warszawa 1979, s. 56. W tym samym czasie, równoległe ze spółdzielniami produkcyjnymi czy rolniczymi, w całej Europie rozwijały się spółdzielnie kredytowe, między innymi Kasy Raiffaisena. Animatorami wczesnych form spółdzielczości byli w wielu krajach (Wielka Brytania, Belgia, Skandynawia) socjaliści, którzy budowanie gospodarki spółdzielczej uważali za metodę zbudowania alternatywy dla kapitalizmu. Warto też dodać, że pod koniec XIX w. pojawiły się pierwsze akty legislacyjne poświęcone spółdzielczości, np. w Danii, Holandii, Francji czy Niemczech – zob. J. Brzozowska, *op. cit.*, s. 64.

<sup>9</sup> J. O. z dnia 3 marca 1982 r.

Jak pisze M. Sarapata, nasilające się zjawisko „ekonomizowania się” niektórych organizacji i instytucji tego sektora stymulowane jest też odgórnie, m.in. przez administrację, która widzi w nich sposób na poradzenie sobie z niewydolnością sektora publicznego systemu pomocy społecznej<sup>10</sup>.

Teoretycy francuscy podnoszą, iż nowa ekonomia społeczna jest reakcją na niezdolność zarówno rynku, jak i państwa w realizacji polityki spójności społeczno-gospodarczej, w szczególności: w tworzeniu miejsc pracy i zwalczaniu wykluczenia społecznego.

W literaturze wskazuje się na bardzo ogólną definicję ekonomii społecznej, którą budują następujące cechy: prymat celów społecznych nad zyskiem ekonomicznym, demokratyczność (przestrzeganie spółdzielczej zasady „jeden członek – jeden głos”), elastyczność, innowacyjność (zdolność do dostosowywania się do zmieniających się potrzeb społecznych i uwarunkowań ekonomicznych) oraz dobrowolne uczestnictwo, oparcie na wolontariacie, członkostwie i innych formach społecznego zaangażowania<sup>11</sup>.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na odrębność podmiotów ekonomii społecznej tzw. czwartego sektora na tle licznej grupy podmiotów z sektora trzeciego. Tym, co różni te dwa pojęcia, to ekonomiczny charakter i ekonomiczne znaczenie działań społecznych<sup>12</sup>.

We wszystkich państwach europejskich cechą charakterystyczną podmiotów ekonomii społecznej, do których zalicza się m.in.: rozmaite fundacje, stowarzyszenia, spółdzielnie, towarzystwa pomocy wzajemnej – jest działalność w zakresie produkcji dóbr i usług, które zapewniają członkom tych podmiotów realizację określonych potrzeb społecznych.

W uproszczeniu można powiedzieć, że pojęcie ekonomii społecznej odnosi się do wszelkich form aktywności społecznej związanych w jakiś sposób z działalnością ekonomiczną, nawet jeśli jest to działalność o zakresie na tyle niewielkim, aby podmioty ją prowadzące nie były traktowane jak przedsiębiorstwa<sup>13</sup>.

We Francji podstawowym instrumentem, tzw. sektora „nowej ekonomii społecznej” są tzw. „przedsiębiorstwa integracyjne”, które mogą przybierać formę spółdzielni solidarności społecznej, spółek, stowarzyszeń, fundacji ekonomii społecznej.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na zmiany wprowadzone nową ustawą nr 2015-856 z dnia 31 lipca 2014 r. o gospodarce społecznej oraz solidarności<sup>14</sup>, która w art. 2 stanowi o podstawowych celach i zasadach działania podmiotów ekonomii społecznej,

<sup>10</sup> M. Sarapata, *Organizacje samorządu gospodarczego*, [w:] J. Dąbrowska (red.), *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej- wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008, s. 61.

<sup>11</sup> J. Herbst, *Wstęp – pole przedsiębiorczości społecznej*, [w:] J. Dąbrowska (red.), *op. cit.*, s. 7.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> <http://www.legifrance.fr>, wersja skonsolidowana z dnia 17 marca 2017 r. [dostęp: 8.05.2017].

tj. zwalczanie nierówności i wykluczenia społecznego, wymieniając podstawowe jej podmioty, w tym stowarzyszenia, fundacje, przedsiębiorstwa integracyjne, instytucje i usługi wspierające poprzez pracę czy spółdzielnie.

Ustawa określiła organizację prawną administracji w dziedzinie ekonomii społecznej, tj. m.in. zakres działania Wysokiej Rady Ekonomii Społecznej, Francuskich Izb Ekonomii Społecznej, Regionalnych Izb Ekonomii Społecznej, zasady polityki regionalnej w zakresie ekonomii społecznej, budowę programu rozwoju solidarności na rzecz tzw. przedsiębiorstw integracyjnych.

Na uwagę zasługują rozwiązania prawne dotyczące rozwoju ekonomii społecznej w ramach europejskich funduszy oraz wspierania innowacji społecznych (rozdz. II i III cyt. ustawy). Istotna część zmian dotyczy rozwoju spółdzielczości, w tym na uwagę zasługują przepisy szczególne dotyczące spółdzielni produkcyjnych, rolnych, spółdzielni kupców detalicznych, spółdzielni mieszkaniowych, spółdzielni rzemiosł czy spółdzielni morskich.

Jak stanowi ustawa, ekonomia społeczna jest sposobem rozwoju przedsiębiorstw i rozwoju gospodarczego dostosowanego do wszystkich obszarów działalności ludzkiej, której podmiotami są osoby prawne prawa prywatnego.

Cele ekonomii społecznej opierają się na:

1. osiągnięciu korzyści innych niż tylko w postaci zysków;
2. samorządności i samodzielności w działaniu;
3. zarządzaniu w sposób zgodny z następującymi zasadami:
  - a) zyski są przeznaczane na cele lub rozwój działalności podmiotów ekonomii społecznej;
  - b) obowiązek tworzenia wymaganych rezerw w przypadku uzyskania zysku.

Gospodarka społeczna składa się z produkcji, przetwarzania, dystrybucji, wymiany i konsumpcji dóbr lub usług zrealizowanych m.in. w formach prawnych: spółdzielni, spółek, towarzystw ubezpieczeń czy stowarzyszeń. Spółki prawa handlowego mogą również prowadzić działalność w zakresie ekonomii społecznej pod warunkiem przyjęcia w statucie zasad dotyczących działania na rzecz użyteczności publicznej oraz tworzenia na bazie wypracowanych zysków rezerwy obowiązkowej w wysokości co najmniej 50%. Mają one na celu zapewnienie, poprzez swoje działania, wsparcie dla osób w sytuacjach niestabilności lub z powodu ich statusu społecznego lub gospodarczego. Osoby te mogą być pracownikami, użytkownikami, klientami lub beneficjentami tej działalności.

Nadto spółki mają się przyczynić do zwalczania wykluczenia i nierówności w aspekcie społecznym, gospodarczym, kulturalnym, edukacyjnym, w tym edukacji publicznej, dbać o ochronę i rozwój więzi społecznych, a także o utrzymanie i wzmocnienie



spójności terytorialnej z dążeniem do zrównoważonego rozwoju w jego ekonomicznym i społecznym znaczeniu.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na rozwiązania prawne dotyczące działania Wysokiej Rady Ekonomii Społecznej, która jest głównym podmiotem odpowiedzialnym za określenie warunków dotyczących dobrych praktyk biznesowych w gospodarce społecznej określonych w art. 1 cytowanej ustawy. Warunki te odzwierciedlają specyfikę każdej z różnych form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności w sektorze ekonomii społecznej.

Te dobre praktyki w szczególności dotyczą:

- respektowania samorządności;
- konsultacji w rozwoju strategii firmy;
- regionalizacji działalności gospodarczej i zatrudnienia;
- wynagrodzeń i polityki społecznej, kształcenia zawodowego, bezpieczeństwa oraz jakości pracy;
- reagowania na niezaspokojone potrzeby;
- zwalczania dyskryminacji i naruszania zasady równości kobiet i mężczyzn w dostępności do stanowisk i w organach wybieralnych.

Przedsiębiorstwa ekonomii społecznej oraz solidarności dostarczają informacji na temat wdrażania dobrych praktyk.

Wysoka Rada Ekonomii Społecznej jest odpowiedzialna za dialog pomiędzy podmiotami ekonomii społecznej a władzami krajowymi czy organami na poziomie europejskim. Jest podmiotem odpowiedzialnym za konsultowanie wszystkich projektów aktów prawnych i przepisów wspólnotowych dotyczących ekonomii społecznej zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim.

Rada co trzy lata publikuje raport na temat stanu i rozwoju ekonomii społecznej i solidarności w zakresie prawa Unii Europejskiej i jej polityk. Wysoka Rada Ekonomii Społecznej przyczynia się do opracowania krajowej strategii rozwoju na rzecz ekonomii społecznej i solidarności.

Wysoka Rada Ekonomii Społecznej określa również strategię w zakresie:

- promocji ekonomii społecznej wśród młodzieży, w szczególności w edukacji o świadczeniu usług publicznych;
- pomocy młodym ludziom, którzy pragną podjąć się realizacji projektów w dziedzinie ekonomii społecznej oraz wspieranie ich inicjatyw;
- promowania integracji młodych ludzi w przedsiębiorstwach ekonomii społecznej.

Wysoka Rada Ekonomii Społecznej sporządza co trzy lata raport nt. stanu przestrzegania dobrych praktyk w gospodarce społecznej. Nadto dba m.in. o:

- zapewnienie równości kobiet i mężczyzn w gospodarce społecznej;

- promowanie dostępu kobiet do wszystkich odpowiedzialnych stanowisk oraz do organów wybieralnych w przedsiębiorstwach gospodarki społecznej.

Wysoka Rada Ekonomii Społecznej składa się z:

- przedstawiciele wyznaczonych przez Zgromadzenie Narodowe Republiki Francuskiej, Senatu, stowarzyszeń władz lokalnych działających na szczeblu krajowym;
- przedstawiciele różnych form organizacyjno-prawnych prowadzących działalność w sektorze ekonomii społecznej;
- przedstawiciele organizacji reprezentujących pracowników i pracodawców przedsiębiorstw działających w gospodarce społecznej;
- przedstawiciele Krajowej Rady Regionalnych Izb Ekonomii Społecznej;
- przedstawiciele innych właściwych krajowych organów doradczych działających na rzecz spółdzielni, fundacji, stowarzyszeń etc.
- przedstawiciele służb państwowych, które przyczyniają się do przygotowania lub realizacji polityki publicznej na rzecz ekonomii społecznej, w tym jego wymiaru międzynarodowego;
- ekspertów mających doświadczenie z europejskiego wymiaru ekonomii społecznej i solidarności.

W strukturze organizacyjnej w dziedzinie ekonomii społecznej na uwagę zasługują: Francuska Izba Ekonomii Społecznej oraz Regionalne Izby Ekonomii Społecznej.

Francuska Izba Ekonomii Społecznej na szczeblu krajowym reprezentuje, a zarazem promuje podmioty ekonomii społecznej i solidarności.

Państwo zawiera umowy z Francuską Izby Ekonomii Społecznej, w której określa jej zadania i zasady wsparcia realizowanych projektów. Regionalne Izby Ekonomii Społecznej działają lokalnie i zapewniają promocję i rozwój ekonomii społecznej na szczeblu regionalnym. W jej skład wchodzi przedstawiciele firm ekonomii społecznej mających swoją siedzibę lub miejsce prowadzenia działalności w jurysdykcji regionalnych izb.

Przedstawiciele Regionalnych Izb Ekonomii Społecznej wchodzi w skład Wysokiej Rady Ekonomii Społecznej, która m.in.: wspiera i koordynuje sieć regionalnych izb ekonomii społecznej, skonsolidowanych również na poziomie krajowym. Regionalne Izby Ekonomii Społecznej działają też na rzecz wsparcia dla tworzenia, rozwoju i utrzymania spółek, szkolenia menedżerów i pracowników firm, ponadto podejmują działania na rzecz gromadzenia, wykorzystywania i dostarczania danych społecznych i ekonomicznych dla przedsiębiorstw gospodarki społecznej oraz prowadzą działalność o charakterze informacyjnym dotyczące europejskiego wymiaru ekonomii społecznej.

Warto w tym miejscu przytoczyć art. 73 Konstytucji Republiki Francuskiej, który stanowi o rozwoju i ułatwianiu międzynarodowej współpracy odpowiednich organów w zakresie ekonomii społecznej i solidarności. W każdym regionie prefekt regionu

i przewodniczący regionalnej izby podpisuje umowę o współpracy. Przedstawiciel państwa w regionie i przewodniczący regionalnej izby może zaproponować innym zainteresowanym władzom lokalnym i ich zrzeszeniom być stronami tej umowy.

Regionalne izby ekonomii społecznej są włączone i korzystają z pełni praw stowarzyszeń pożytku publicznego. Są kreatorami polityki i strategii działania w zakresie ekonomii społecznej na stopniu regionalnym.

Przedstawiciel państwa w regionie (prefekt regionu) i przewodniczący regionalnej izby organizuje, co najmniej raz na dwa lata, regionalną konferencję ekonomii społecznej. Podczas konferencji regionalnej ekonomii społecznej omawiane są kierunki rozwoju i osiągnięcia dotychczasowej lokalnej polityki rozwoju ekonomii społecznej.

Spółdzielnie są podstawowymi podmiotami szeroko rozumianej ekonomii społecznej. Działalność spółdzielni we Francji odwołująca się do włoskich wzorców wskazuje, iż mają one za zadanie łączyć integrację społeczną osób wykluczonych (ekskludowanych) z działalnością gospodarczą i zawodową swoich członków – osób doświadczających trudności na rynku pracy<sup>15</sup>.

Ustawa nr 47-1775 z dnia 10 września 1947 r. o spółdzielniach przyczyniła się do rozwoju idei spółdzielczości, wskazując zasady ich zakładania i prowadzenia. Ustawa o spółdzielniach była wielokrotnie nowelizowana w 1985 r., 1987 r., 1992 r., 1998 r. Na szczególną uwagę zasługują zmiany wprowadzone ustawą nr 2001-624 z dnia 17 lipca 2001 r. oraz ustawą nr 2012-387 z dnia 22 marca 2012 r.

Oprócz wspomnianej regulacji należy wskazać: Kodeks rolny księga V tyt. II regulujący status spółdzielni rolniczych, Kodeks handlowy obejmujący swoją regulacją spółdzielnie handlowców detalicznych czy spółdzielnie produkcyjne uregulowane ustawą nr 78-768 z dnia 19 lipca 1978 r.

Zgodnie z art. 19 d ustawy nr 47-1775 z dnia 10 września 1947 r. spółdzielnie prowadzą działalności produkcyjną w zakresie dostaw towarów i usług, działając w interesie ogółu. Ustawa przewiduje pięć kategorii partnerów:

- pracownicy spółdzielni;
- użytkownicy;
- wolontariusze;
- władze publiczne i ich stowarzyszenia;
- władze publiczne i ich związki.

Stosownie do treści art. 19 lit. f ustawy o spółdzielniach każdy partner ma jeden głos na walnym zgromadzeniu, chyba że regulamin (statut) stanowi inaczej.

---

<sup>15</sup> A. Baczek, A. Ogrocka, *Spółeczny kontekst rozwoju ekonomii społecznej w Polsce w latach 2005–2007. Raport z badań*, Warszawa 2008, s. 23.

Zgodnie z art. 19 lit. d cytowanej ustawy przedsiębiorstwo integracyjne może funkcjonować także jako spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

W odniesieniu do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wymogiem jest posiadanie co najmniej trzech partnerów i ponad 100 pracowników, natomiast spółka akcyjna winna posiadać kapitał w wysokości 18.500 euro. Podmioty te podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych, ale z podstawy opodatkowania są wyłączone tzw. rezerwy niepodzielne (które stanowią 57,50% osiągniętej nadwyżki). Postanowienia art. L 225-22 i 225-85 Kodeksu handlowego nie mają w tym zakresie zastosowania.

## Konkluzje

Wzrost znaczenia podmiotów ekonomii społecznej we Francji jest implikacją zmian tzw. globalizacji ekonomii i roli państwa w zarządzaniu gospodarką. W efekcie następuje wycofywanie się państwa z wypełniania swoich funkcji, a pojawienie się nowych układów instytucjonalnych i funkcjonalnych. Podmioty ekonomii społecznej stają się ważnym partnerem w realizacji zadań publicznych – jako obszar aktywności, którego teoretycy francuscy nie zaliczają ani do sektora publicznego, ani prywatnego. Istotnym etapem zmian dla wzmocnienia pozycji i roli podmiotów ekonomii społecznej stały się, jak wspomniano, reformy decentralizacyjne po 1982 r. wprowadzone ustawą nr 82-213 z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów (J.O. z dnia 3 marca 1982 r.)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Na uwagę zasługują m.in. ustawa nr 83-8 z dnia 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty i regiony (J.O. z dnia 9 stycznia 1983 r.), ustawa nr 88-13 z dnia 5 stycznia 1988 r. o modyfikacji zasad decentralizacji państwa (J.O. z dnia 6 stycznia 1988 r.), ustawa nr 92-185 z dnia 6 lutego 1992 r. o terytorialnej administracji Republiki (J.O. z dnia 8 lutego 1992 r.), ustawa nr 96-142 z dnia 21 lutego 1996 r. Kodeks Generalny Wspólnot Terytorialnych (CGCT); szerzej nt.: L. Zacharko (red), *Model ustroju samorządu gminnego w wybranych krajach europejskich. Prawo samorządu terytorialnego w toku przemian*, Warszawa 2013 r. i cytowana tam literatura.

## Bibliografia

- Adamiak P., *Coraz więcej NGO zajmuje się edukacją*, <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/1911682.html> [dostęp: 30.05.2017].
- Adamska I., *Czy nowela ustawy o informatyzacji i KPA zrewolucjonizuje e-administrację?*, „Czas Informacji” 2010, Nr 1.
- Almond G., Bingham Powell Jr, G., Strøm K.J., Dalton R., *Comparative Politics. A Theoretical Framework*, New York 2001.
- Antoszewski A., *Grupy interesu w procesie politycznym*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003.
- Antoszewski A., *Spoleczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, [w:] A. Czajkowski, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. 3, Wrocław 2000.
- Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 2001.
- Baczko A., Ogrocka A., *Spoleczny kontekst rozwoju ekonomii społecznej w Polsce w latach 2005–2007. Raport z badań*, Warszawa 2008.
- Banasik, P., *Pojęcie wykonawcy w zamówieniach publicznych*, cz. I, System Informacji Prawnej LEX 109072.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bandarzewski K., *Uczestnictwo organizacji pozarządowych w realizacji i wykonywaniu zadań pomocy społecznej*, „Casus” 2003, nr 27.
- Barański R., Olejniczak A., *Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, Warszawa 2014.
- Barczewska-Dziobek A., *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Baron-Wiaterek M., *Administracja pomocy społecznej w systemie instytucji publicznych*, [w:] M. Baron-Wiaterek (red.), *Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej*, Gliwice 2005.
- Bayot B. et al., *Warunki rozwoju ekonomii społecznej w Belgii*, [http://es.teksty.ekonomiaspoleczna.pl/pdf\\_dodatek/02\\_Belgia.pdf](http://es.teksty.ekonomiaspoleczna.pl/pdf_dodatek/02_Belgia.pdf) [dostęp: 30.04.2017].
- Behr J., *Prawo do nauki w podmiotach leczniczych. Analiza na przykładzie publicznej szkoły podstawowej specjalnej*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, Vol. 5, No. 2.
- Berlin I., *Dwie koncepcje wolności*, [w:] I. Berlin, *Cztery eseje o wolności*, Warszawa 1994.
- Bernarczyk M., *Obowiązek bezwzrostowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.

- Bernaczyk M., *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014.
- Bielecki J.E., *Życie zakonne po Soborze Watykańskim II*, Kraków 1997.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.
- Bidziński M., *Odpowiedzialność za brak udostępnienia informacji w trybie dostępu do informacji*, „Informacja w administracji publicznej” 2015, Nr 1.
- Blicharz J., *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012.
- Blicharz J., *Ewolucja współpracy organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych mieszkańców*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2775, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXVII.
- Blicharz J., *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016.
- Blicharz J., *Komentarz do art. 5*, [w:] J. Blicharz, A. Huchla (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Blicharz J., *Komentarz do art. 13*, [w:] J. Blicharz, A. Huchla (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Blicharz, J., *Organizacje pozarządowe*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Blicharz J., *Organizacje pozarządowe*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Blicharz J., *Organizacje społeczne wykonujące funkcję administracji publicznej* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 12 popr., Wrocław 2007.
- Blicharz J., *Pozycja prawna stowarzyszeń. Studium prawnoadministracyjne*, Wrocław 1996.
- Blicharz J., *Prawna możliwość powierzania wykonywania zadań publicznych na drodze umownej organizacjom pozarządowym*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2770, „Prawo” 2005, t. CCXCV.
- Blicharz J., *Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*, [w:] J. Blicharz, J. Boć, *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009.
- Blicharz J., *Przykład fundacji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001.
- Blicharz J., *Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3127, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, t. LXXX.
- Blicharz J., *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych we współczesnym świecie*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3016, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, t. LXXV.
- Blicharz J., *Sektor pozarządowy w Polsce*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2950, „Przegląd Prawa i Administracji” 2006, t. LXXIV.

- Blicharz J., *Status prawny organizacji pozarządowych w świetle ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2562, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LVIII.
- Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005.
- Blicharz J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Blicharz J., *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Blicharz J., *W kwestii charakteru podmiotowości prawnej organizacji pozarządowych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2748, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXVI.
- Blicharz J., *W kwestii określenia statusu podmiotu wykonującego zadania administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2820, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXXIII.
- Blicharz J., *Zakres działalności organizacji trzeciego sektora w sferze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3264, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, t. LXXXIII.
- Blicharz J., *Znaczenie ekonomii społecznej jako narzędzie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w kontekście dostarczania usług publicznych* [w:] L. Zacharko (red.), *Nauka administracji. Paradygmaty współczesnego zarządzania w administracji publicznej*, Racibórz 2016.
- Blicharz J., *Znaczenie zasady subsydiarności w kontekście przekazywania wykonania zadań administracji publicznej organizacjom pozarządowym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3017, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. LXXVI.
- Blicharz J., Huchla A. (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Błaś, A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000.
- Błaś, A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2002.
- Błaś, A., *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego* [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.
- Błaś A., *Zetknięcie władzy administracyjnej ze sferą osobistą: człowiek – nowe problemy* [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J. (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2013.
- Błażewski M., *E-administracja jako narzędzie komunikacji w procesie budowlanym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, Vol. 4, Nr 2.



- Bobbio N., *Spoleczeństwo obywatelskie*, [w:] J. Szacki (red.), *Ani Ksiądz, ani kupiec. Obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, Kraków 1997.
- Boć J., *Działania administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2013.
- Boć J., *Organizacje społeczne wykonujące funkcje administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 12 popr., Wrocław 2007.
- Boć J., *Podmioty prywatne pełniące funkcje administracji publicznej* [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2002.
- Boć J. (red.) *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Boć J., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Wrocław 1989.
- Bodin J., *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958.
- Bogucki D., *Jaka będzie przyszłość elektronicznej administracji? Część I – trendy*, „Czas Informaty” 2011, Nr 1.
- Bokajło W., *Spoleczeństwo obywatelskie. Sfera publiczna jako problem demokracji*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001.
- Bornstein D., *Jak zmieniać świat. Przedsiębiorcy społeczni – wizjonerzy naszych czasów*, Gdańsk 2009.
- Borzaga, S. Depedri, E. Tortia, *Organisational Variety in Market Economies and the Role of Co-operative and Social Enterprises: A Plea for Economic Pluralism*, „Journal of Co-operative Studies” 2011, vol. 44 (1).
- Borzaga C., Santuari A., *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni społecznych*, Warszawa 2005.
- Brdulak J., Florczak E., *Uwarunkowania działalności przedsiębiorstw społecznych w Polsce*, Warszawa 2016.
- Bresler R.J., *Freedom of association: rights and liberties under the law*, Santa Barbara, Oxford 2004.
- Brol J., *Problem upadłości organizacji społecznych*, „Monitor Prawniczy” 1995, nr 1.
- Bugajna-Sporczyk D., *Fundacja*, „Prawo Służb Organizacyjno-Prawnych” 2001, nr 11.
- Bugajna-Sporczyk D., Dzbeńska E., Janson I., Sztekier-Labuszewska M., *Fundacje i stowarzyszenia. Prawo i praktyka*, Warszawa 2005.
- Bunda M., *PiS zamyka program leczenia niepłodności metodą in vitro*, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1642675,1,pis-zamyka-program-leczenia-nieplodnosci-metoda-in-vitro.read> [dostęp: 6.02.2017].
- Bury M., *Sektor organizacji pozarządowych w Polsce*, wersja el.
- Ceglarski A., *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005.

- Cherka M., *Komentarz do art. 14*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo prawne*, Warszawa 2005.
- Cioch H., *Prawo fundacyjne*, Zakamycze 2005.
- Cioch H., *Status polskich fundacji w świetle judykatury*, „Rejent” 2000, nr 5.
- Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Paulii PP. II promulgatus, AAS 75(1983), pars II, s. 1-317*; tekst polski: *Kodeks Prawa Kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu*, Poznań 1984.
- Cyцерon, *O państwie. O prawach*, Kęty 1999.
- Czarnik Z., *Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym i podatkowym (zarys problematyki)*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009.
- Czarny P., Naleziński B., *Wolność zrzeszania się*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Czerwiński J., *Stowarzyszenia*, [w:] Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, Warszawa 1930.
- Czuba-Wąsowska M., Mańko K., *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
- Dahrendorf R., *Zagrożone społeczeństwo obywatelskie*, [w:] K. Michalski (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków 1994.
- Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódek-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013.
- Dązkiewicz J., *Lokalne uczestnictwo obywatelskie w wybranych gminach*, [w:] R. Szkrzypiec (red.), *Lokalne uczestnictwo obywatelskie*, Warszawa 2002.
- Demczuk A., *Dostęp do informacji publicznej w Polsce. Analiza krytyczna*, „Tekna Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych – O.L. PAN” 2010, Nr 5.
- Denczew S., *Podstawy gospodarki komunalnej. Współczesne zagadnienia sektorów inżynierskich*, Białystok 2004.
- Dercz M., *Jednostki samorządu terytorialnego w ochronie zdrowia - zadania wynikające z przepisów ustrojowych i wybranych przepisów materialnego prawa administracyjnego*, [w:] M. Dercz (red.), *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Warszawa 2013.
- Dobrowolska M., *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce rynkowej*, [w:] J. Hausner (red. nauk.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Kraków 2001.
- Doliwa U., *Radio społeczne – trzeci obok publicznego i komercyjnego sektor radiowy*, Olsztyn 2016.

- Dominowska, J., *Prowadzenie działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe 1989-2014*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, Nr 362.
- Dominowska, J., *Prowadzenie działalności gospodarczej przez fundacje. Studium prawne*, Warszawa 2016.
- Drucker P., *Zarządzanie organizacją pozarządową. Teoria i praktyka*, Warszawa 1995.
- Duniewska Z., *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998.
- Dyląg A., *Przekształcenie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jako forma prywatyzacji zadań publicznych*, Toruń 2014.
- Dzierzgowska I., *Procedury tworzenia oraz zasady działania stowarzyszeń w szkołach*, <http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/procedury-tworzenia-oraz-zasady-dzialania-stowarzyszen-w-szkolach> [dostęp: 20.05.2017].
- Dzierzgowski J., *Rola organizacji pozarządowych w kreowaniu społeczeństwa obywatelskiego i życia publicznego w Polsce*, wersja el.
- Dziubka K., *Spółczeństwo obywatelskie*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1996.
- Elżanowski M., *Kompetencje rad nadzorczych i terenowych organów administracji państwowej*, [w:] J. Służewski (red.), *Terenowe organy administracji narodowej po reformie*, Warszawa 1977.
- Epstein R.A., *Principle for a free society: Reconciling individual liberty with the common good*, New York 1998.
- Evers A., *Im Intermediären Bereich – Soziale Träger und Projecte zwischen Haushalt*, „Journal für Sozialforschung” 1990, Jg. 30, Heft 2.
- Ferens A., Kordas R., Matysiak I., Rzeźnik G., Szyrski M., *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach. Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych*, Warszawa 2010.
- Filipek J., *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 2.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995.
- Filipek J., *Zagadnienie podmiotowości administracyjnoprawnej*, maszynopis pracy doktorskiej, Kraków 1961.
- Formański W., *Meandry legalizacji NSZZ „Solidarność”*, Pelplin 1996.
- Fowler A., *Ekonomia społeczna na Południu w kontekście społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] A. Gałązka, J. Herbst (red.), *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, Warszawa 2006.
- Frączak P., *Trzeci sektor w III Rzeczpospolitej. Wybór artykułów 1989-2001*, Warszawa 2002.
- Frączak P., Rogaczewska M., Wygnański K., *Głos w dyskusji na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2005.

- Frączak P., Skrzypiec R. et. al., (red.), *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Warszawa 2007.
- Fukuyama F., *Kapitał społeczny*, [w:] L.E. Harrisom, S.P. Huntington (red.), *Kultura ma znaczenie*, Kraków 2003.
- Fundowicz S., *Człowiek i administracja publiczna*, [w:] S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2003.
- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w prawie administracyjnym. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Gagacka M., *Rola społeczeństwa obywatelskiego w ekonomii społecznej*, [w:] K. Głąbicka (red.), *Ekonomia społeczna – wyzwanie dla instytucji pomocy społecznej*, Warszawa 2010.
- Gajda A., *Zasada pomocniczości*, [w:] J. Barcz (red.), *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Warszawa 2009.
- Gajos J., *Wybrano 12 ośrodków zajmujących się leczeniem niepłodności*, „Newsletter Bioetyczny” 2016, nr 30.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011.
- Gibalska A., *Fundacje, stowarzyszenia: zasady funkcjonowania i opodatkowania*, Kraków 2009, s. 32-33.
- Gliński P., *Ocena badań lokalnego uczestnictwa obywatelskiego w wybranych gminach*, „Asocjacje” 1999, nr 3-4.
- Gliński P., *Bariery samoorganizacji obywatelskiej*, [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), *Niepokoje polskie*, Warszawa 2004.
- Gliński P., *Diagnoza stanu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce (zarys problematyki)*, Warszawa 2005.
- Frączak P., Skrzypiec R. et. al., (red.), *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Warszawa 2007.
- Głuziński A., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2005.
- Godlewska-Bujok B., Miżejewski C., *Ustawa o spółdzielniach socjalnych Komentarz*, Warszawa 2012.
- Golat R., *Działalność pożytku publicznego i wolontariatu*, Warszawa 2005.
- Golat R., *Muzea a organizacje pozarządowe (wybrane aspekty prawne)*, „Muzealnictwo” 2015, Nr 56.
- Golinowska S., *Teoretyczne podstawy działania organizacji pozarządowych*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (wybór i opracowanie), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław 2003.

- Golinowska S. (red.), *Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego w kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności*, Warszawa 1999.
- Górecki M., *Idea, instytucjonalizacja i funkcje wolontariatu*, Warszawa 2013.
- Grabska J., *Organizacje pozarządowe a edukacja – współpraca, pomoc, inspiracja*, <https://www.portaloswiatowy.pl/organizacja-zajec-szkolnych/organizacje-pozarządowe-a-edukacja-współpraca-pomoc-inspiracja-9652.html> [dostęp: 30.05.2017].
- Gramsci A., *Nowoczesny Książe. Pisma wybrane*, t. 1, Warszawa 1961
- Gramsci, A., *Zeszyty filozoficzne*, Warszawa 1991.
- Grewiński M., *Znaczenie podmiotów „trzeciego systemu” w działalności pomocy społecznej*, [w:] M. Bąkiewicz, M. Grewiński (red.), *System lokalnej pomocy społecznej. Wybrane aspekty instytucjonalne i praktyczne*, Warszawa 2010.
- Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Gronkiewicz-Waltz H., *Rola ministra przemysłowego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1985.
- Growiec K., *Kapitał społeczny. Geneza i społeczne konsekwencje*, Warszawa 2011.
- Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009.
- Guć M., Gosk I., Kluczyńska J., *Zlecenie realizacji zadań publicznych i udostępnianie mienia komunalnego*, wersja el.
- Habermas J., *Die Öffentlichkeit Ein Lexikonartikel*, [w:] *Fischer Lexikon: Staat und Politik*, Frankfurt am Main 1964.
- Hacia M., *E-PUAP szansą sprawnego funkcjonowania administracji*, [w:] T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek (red.), *E-administracja. Szansa i zagrożenie*, Lublin 2013.
- Hadrowicz E., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Hadrowicz E., *Szczególne zasady reprezentacji stowarzyszenia w zakresie umów oraz sporów między stowarzyszeniem a członkiem zarządu*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 8.
- Halszka-Kurleto M., *Organizacje pożytku publicznego. Rozwiązania prawne – funkcjonowanie – rozwój*, Kraków 2008.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Hausner J., Laurisz N., *Czynniki krytyczne tworzenia przedsiębiorstw społecznych. Przedsiębiorstwo społeczne. Konceptualizacja*, [w:] J. Hausner (red.), *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, Kraków 2008.
- Hegel G.W.F., *Zasady filozofii prawa*, Warszawa 1969.

- Herbst, J., *Wstęp – pole przedsiębiorczości społecznej* [w:] J. Dąbrowska (red.), *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej- wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008.
- Hobbes T., *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, Warszawa 2006.
- Hołda J., *Działalność kulturalna*, wersja el.  
*Informator Caritas 2003/2004*, Warszawa 2003.
- Izdebski A., Ołdak M., *Między rynkiem a społecznością lokalną – wybrane aspekty funkcjonowania spółdzielni socjalnych w świetle badań „Monitoring Spółdzielni Socjalnych 2010”*, „*Ekonomia Społeczna*” 2013, nr 3.
- Izdebski H., *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo skorowidz*, Warszawa 1999.
- Izdebski H., *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Spółdzielnie socjalne a organizacje pozarządowe – przewidywane skutki Ustawy o spółdzielniach socjalnych*, „*Trzeci Sektor*” 2007, nr 7.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jabłoński M., *Społeczeństwo obywatelskie a konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007.
- Jabłoński M., *Społeczeństwo obywatelskie – dylematy konstytucyjnoprawne*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009.
- Jabłoński M., *Weryfikacja faktu posiadania informacji publicznej przez podmiot zobowiązany*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja. Materiały z konferencji zorganizowanej 06 czerwca 2006 roku w Warszawie przez Instytut Nauk Prawnych PAN, Naczelny Sąd Administracyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2008.
- Jabłoński M., *Udostępnianie przetworzonej informacji publicznej*, Wrocław 2015.
- Jackowiak U., *Ubezpieczenie społeczne duchownych*, „*Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych*” 1998, nr 5.
- Jarosz-Żukowska S., Żukowski Ł., *Prawo do nauki i jego gwarancje* [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Jaroszyński A., *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977
- Jaworska-Dębska J., *Znaczenie udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym na prawach strony*, *Acta Universitatis Lodzianensis, „Folia Iuridica”* 1983, z. 14.



- Johnson T., Spear R., *Francja: Ekonomia społeczna i solidarna* [w:] P. Frączak et al., *Raport Otwarcia projektu: W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej*, Warszawa 2006.
- Józwiak B., *Interpelacja nr 8758 do Ministra Zdrowia w sprawie wsparcia referencyjnych ośrodków leczenia niepłodności*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=-64C7607C&view=1> [dostęp: 6.02.2017].
- Jurczyńska-McCluskey E., *Jednostka – obywatel czy „samotny myśliwy” – w demokratycznym państwie prawa. Dylematy społeczeństwa obywatelskiego z perspektywy socjologicznej*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
- Juszczuk J., *Planowanie rozwoju społeczności lokalnej*, [w:] A. Ejsmont, J. Ruszewski (red.), *Ekonomia społeczna dla rozwoju społeczności lokalnych*, Suwałki 2013.
- Kalinka K., *Administracja publiczna wobec grup nacisku* (rozprawa doktorska), Wrocław 2017.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M. (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587674309/514753/kaminska-irena-rozbicka-ostrowska-mirosława-ustawa-o-dostepie-do-informacji-publicznej-komentarz...?cm=RELATIONS> [dostęp: 01-05-2017].
- Kantyka S., *Samorządowa polityka społeczna*, Warszawa 2002.
- Karaś Ł., *Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi w zakresie profilaktyki społecznej*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015.
- Kautsch M., *Potencjał publicznych i niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej w Polsce – wybrane elementy*, [w:] K. Ryć, A. Sobczak (red.), *Publiczna czy niepubliczna opieka zdrowotna? Koncepcje, regulacje, zarządzanie*, Warszawa 2010.
- Kaźmierczuk M., *Wolność zrzeszania się jako element społeczeństwa obywatelskiego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.
- Kędzierska K., *Dostęp do informacji publicznej – sposób postępowania z wnioskiem*, „Informacja w administracji publicznej” 2017, Nr 1.
- Kisilowski M., *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009.
- Klat-Wertelecka, L., *Organizacja społeczna w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009.
- Klat-Wertelecka, L., *Bezskuteczność egzekucji administracyjnej spowodowana ubóstwem zobowiązanego*, [w:] J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska (red.) *Ubóstwo w Polsce*, Wrocław 2014.
- Klat-Wertelecka, L., *Organy szkoły wyższej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus (red.), *Zarządzanie szkołą wyższą*, Wrocław 2014.



- Kledzik P., *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013.
- Kluczyńska J., Guć M., Gosk I. et. al., *Prawne uwarunkowania współpracy samorządów i organizacji pozarządowych*, wersja el.
- Kopel M., Marini M.A., *Organization and governance in social economy enterprises: an introduction*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 2016, vol. 87/3.
- Kosakowska A., *Rola społeczeństwa obywatelskiego w przeciwdziałaniu dyskryminacji*, wersja el.
- Kosowski J., *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2012.
- Kostrubiec J., *Zasada społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk (red.), *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012.
- Kotulska M., *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, Nr 9.
- Kozińska-Bałdyga A., *Gmina a organizacje pozarządowe*, [http://fio.org.pl/images/dodatki/fora/200012\\_7forum\\_kozinska\\_wlacz.pdf](http://fio.org.pl/images/dodatki/fora/200012_7forum_kozinska_wlacz.pdf) [dostęp: 20.05.2017].
- Król K., *Rola i znaczenie podmiotów ekonomii społecznej w ograniczeniu ubóstwa we współczesnej Polsce*, [w:] J. Bartoszewski (red.), *Wybrane problemy i wyzwania społeczne. Filozofia – Psychologia – Socjologia – Demografia – Ekonomia społeczna*, Konin 2015.
- Król M., *Historia myśli politycznej. Od Machiavellego po czasy współczesne*, Gdańsk 1998.
- Krzyżanowski, A., *Wykorzystanie technologii informatycznych w dostępie do informacji publicznej na przykładzie urzędów wchodzących w skład publicznych służb zatrudnienia*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2012, Nr 24.
- Kuczma P., *Wolność zrzeszania się*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Kulig J., *Problem referencyjności oddziałów chirurgicznych*, Krajowy Konsultant w Dziedzinie Chirurgii Ogólnej, [http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/zal\\_referencyjnosc\\_16122009.pdf](http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zal_referencyjnosc_16122009.pdf) [dostęp: 09-05-2017].
- Kurleto M.H., *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008.
- Kurowska A., *Zamiast in vitro: Wiemy, gdzie będą leczyć niepłodność*, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/985890,rzad-in-vitro-leczenie-nieplodnosci.html> [dostęp: 6.02.2017].
- Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kurzyna-Chmiel D., *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, Warszawa 2006.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A, Nr 132, Wrocław 1969.

- Kuta T., *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 19, „Prawo” 1964, t. XII.
- Langrod J.S., *Polskie prawo o stowarzyszeniach. Uwagi krytyczne*, Kraków 1934.
- Lasocik Z., *Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym*, Warszawa 1994.
- Leś E., *Kilka uwag o historii organizacji pozarządowych*, [w:] A. Kunicka (red.), *Miejsce dla każdego. Szkice i opracowania o sektorze pozarządowym w Polsce*, Warszawa 1996.
- Leś E., *Organizacje obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej. Od małych enklaw wolności ku społeczeństwu obywatelskiemu*, Warszawa 1994.
- Leś E., *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000.
- Leśniak-Moczuk K., *Podstawy polityki społecznej w społeczeństwie globalnym*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red.), *Ekсклюzja i inkluzja społeczna*, Toruń 2005.
- Liczba NGO na świecie*, <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/2069932.html>, [dostęp: 31.05.2017].
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, t. LXXVII, z. 3.
- Lisicka H., *Czy polskie organizacje ekologiczne pełnią rolę grup nacisku w systemie politycznym*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2000.
- Lisicka H., *Rola organizacji ekologicznych w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] H. Lisicka (red.), *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, Wrocław 2010.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992.
- Madej B., *Odpowiedzialność administracji publicznej w systemie ochrony zdrowia*, Kraków 2014.
- Madej B., *Sytuacja prawna dyrektora szkoły odwołanego ze stanowiska kierowniczego* [w:] P. Bieś-Srokosz, K. Mucha (red.), *Podmioty prawa we współczesnej administracji publicznej*, Częstochowa 2016.
- Mała Encyklopedia PWN*, Warszawa 1995.
- Małecka-Łyszczek M., *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
- Mały Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1968.
- Mańkiewicz W., *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, wersja 5, Kraków 2004.
- Marks K., *Przyczynek do krytyki ekonomii politycznej. Przedmowa*, Warszawa 1966.
- Mazurkiewicz D., *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3.

- Mezglewski A., *Szkolnictwo wyznaniowe w Polsce w latach 1944-1980*, Lublin 2004.
- Micińska M., *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011.
- Miemiec M., *Prywatyzacja materialnych usług komunalnych w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji* Wrocław 2012.
- Mikiewicz P., *Kapitał społeczny a edukacja*, Warszawa 2014.
- Mikucki A., *Caritas w służbie ubogim*, Warszawa 2011.
- Mill J.S., *Utylitaryzm: o wolności*, Warszawa 2006.
- Miłostan, N., *Zrównoważony rozwój sposobem na ubóstwo* [w:] J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Ubóstwo w Polsce*, Wrocław 2014.
- Mituś A., *Towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych podmiotem ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2008 (2), nr 1.
- Moroń D., *Wolontariat w trzecim sektorze. Prawo i praktyka*, Wrocław 2009.
- Moroń D., *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2012.
- Mucha M. (red.), *Organizacje pożytku publicznego. Fundacje i stowarzyszenia w roli podatnika*, Wrocław 2012.
- Necikowska R. (red.), *Jak założyć stowarzyszenie?*, Warszawa 2009.
- Niczyporuk J., *Sfera publiczna*, [w:] Blicharz J., Boć J.(red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009.
- Niedzielski P., *Innowacje w usługach*, [w:] *Słownik innowacji – Leksykon haseł*, wersja el.
- Nitecki, S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- Nitecki, S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013.
- Niżyńska A., *Trzeci sektor*, wersja el.
- Norek E., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, T. 6, Warszawa 1996.
- Obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych przez fundacje oraz stowarzyszenia – stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 oraz art. 3 ust. 1 pkt 5*, „Informator Urzędu Zamówień Publicznych” 2010, Nr 12.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2002.
- Ogonowski A., Gibalska A., *Fundacje, stowarzyszenia: zasady funkcjonowania i opodatkowania*, Kraków 2009.

- Oliński M., *Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w opinii badanych organizacji* „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 3 (63), [http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/962/1/08\\_Marian%20OLI%C5%83SKI.pdf](http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/962/1/08_Marian%20OLI%C5%83SKI.pdf) [dostęp: 20.05.2017].
- Opaliński B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Opinie w zakresie stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych*, Warszawa 2013.
- Osiatyński W., *Sztuka społecznej organizacji*, „Wiedza i Życie” 1996, nr 7.
- Pacut A., *Rozwój przedsiębiorczości społecznej – istota i kierunki analizy*, „Ekonomia Społeczna” 2015, nr 1.
- Paczuski R., *Wstęp do nauki organizacji i kierowania*, Toruń 1977.
- Paluszkiwicz M., *art. 36 Zlecenie zadań*, [w:] M. Włodarczyk (red), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Pawluk T., *Prawo kanoniczne według kodeksu Jana Pawła II*, t. IV, Olsztyn 1990.
- Pérez-Díaz V.M., *Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii*, Kraków 1996.
- Pierzchała J., *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016.
- Pieróg J., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Pietraszewska-Macheta A., *Kontraktowanie świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Przepisy, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2014.
- Pietrzyk-Reeves D., *Filozoficzne źródła idei społeczeństwa obywatelskiego*, 2006, <http://www.pozytek.gov.pl/Esej,Społeczenstwo,Obywatelskie...,805.html> [dostęp: 23.04.2017].
- Pietrzyk-Reeves D., *O potrzebie obywatelskiego państwa. Sfera publiczna i demokracja*, [w:] A. Lisowska, A.W. Jabłoński (red.), *Wizje dobrego państwa. Idee i teorie*, Toruń 2007.
- Pilich M., *Komentarz do art. 2a* [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. VI, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587225064/509959/pilich-mateusz-ustawa-o-systemie-oswiaty-komentarz-wyd-vi?cm=URELATIONS> [dostęp: 20.05.2017].
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2012.
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. VI, opubl. LEX 2015.
- Pinkas J., *Odpowiedź na interpelację nr 8758 w sprawie wsparcia referencyjnych ośrodków leczenia niepłodności*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6DD41201> [dostęp: 6.02.2017].

- Piotrowicz M., Cianciara D., *Rola organizacji pozarządowych (NGOs) w życiu społecznym oraz systemie zdrowotnym*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2013, t. 67(1), s. 151, <http://www.przglepidemiol.pzh.gov.pl/rola-organizacji-pozarządowych-ngos-w-życiu-społecznym-oraz-systemie-zdrowotnym?lang=pl>; [www.przglepidemiol.pzh.gov.pl/pobierz-artykul?id=1586](http://www.przglepidemiol.pzh.gov.pl/pobierz-artykul?id=1586) [dostęp: 31.05.2017].
- Pisarczyk Ł., *Komentarz do art. 12 oraz 58 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016.
- Piskorz-Ryń A., *Prawo do informacji od podmiotów wykonujących administrację publiczną w polskim porządku prawnym*, „Samorząd Terytorialny” 2000, Nr 7-8.
- Płonka M., *Społeczna wartość dodana towarzystw ubezpieczeń wzajemnych w Polsce – aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Ekonomia Społeczna” 2013 (7), nr 2.
- Podstawowe pojęcia*, [http://www.pozytek.gov.pl/Podstawowe\\_pojecia,380.html](http://www.pozytek.gov.pl/Podstawowe_pojecia,380.html) [dostęp: 20.05.2017].
- Pokora, M. (red.), *Ekonomia społeczna w Małopolsce – w stronę przedsiębiorczości społecznej*, Kraków 2012.
- Pokrzywniak J., Baehr J., Kwiecieński T., *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*, Warszawa-Katowice 2006.
- Popper K.R., *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, t. 1, *Urok Platona*, Warszawa 1999.
- Przesławska G., *Relacje administracji publicznej z trzecim sektorem w teorii i praktyce*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, Wrocław 2011.
- Przewłocka J., Adamiak P., Herbst J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2012*, Warszawa 2013.
- Przywora, Ł. Jurek (red.), *E-administracja. Szansa i zagrożenie*, Lublin 2013.
- Putnam R., *Making democracy work civic tradition in modern Italy*, Princeton 1993.
- Rabiega A., *Ochrona życia i zdrowia ludzkiego w działaniach podmiotów administrujących w sferze opieki zdrowotnej*, Warszawa 2009.
- Rabska T., Łętowski J., *System prawa administracyjnego, T. III*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.
- Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010.
- Rak M., *Relacje organizacji pozarządowych z administracją publiczną i firmami biznesu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, nr 22, [http://biblioteka-cyfrowa.wsb.wroclaw.pl:8080/Content/154/zn\\_22\\_wr\\_Rak.pdf](http://biblioteka-cyfrowa.wsb.wroclaw.pl:8080/Content/154/zn_22_wr_Rak.pdf) [dostęp: 20.05.2017].
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Rakoczy B., Bukowski Z., Ciecchanowicz-McLean J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.

- Rakoczy B., Wierzbowski B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2012.
- Raszewska-Skałeczka R., *Organizacje pozarządowe w systemie oświaty- zarys problematyki*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009.
- Raszewska-Skałeczka R., *Udział organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu lokalnych konfliktów edukacyjnych na tle rozwiązań prawnych*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka (red.), *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Raszewska-Skałeczka R., *Wpływ przemian cywilizacyjnych na paradygmat zarządzania placówką oświatową a oczekiwania społeczne*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Stare dogmaty – nowe wyzwania w prawie i ekonomii*, Warszawa 2013.
- Rek T., *Administracja rządowa w sferze ochrony zdrowia*, [w:] M. Dercz (red.), *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Warszawa 2013.
- Romaniuk P., *Organizacje pozarządowe jako służba obywatelowi*, [w:] S. Pikulski (red.), *Ochrona człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, Olsztyn 2002.
- Rousseau J.J., *Umowa społeczna*, Kęty 2007.
- Rumińska-Zimny E., Przyborowska K., *Polityka społeczna rządu PIS: możliwe skutki, szanse i wyzwania*, [w:] M. Środa, W. Nowicka (red.), *Prawa kobiet, prawa obywatelskie pod rządami PIS-u*, Warszawa 2016.
- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988.
- Rydlewska-Liszkowska I., *Prywatyzacja publicznych zakładów opieki zdrowotnej – kierunki działań w systemie ochrony zdrowia* [w:] K. Ryć, A. Sobczak (red.), *Publiczna czy niepubliczna opieka zdrowotna? Koncepcje, regulacje, zarządzanie*, Warszawa 2010.
- Rydlewski G., *Polski model dostępu do informacji w administracji publicznej. Zagadnienia ogólne*, [w:] G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat (red.), *Udzielanie informacji publicznej przez administrację publiczną (teoria i praktyka)*, Warszawa 2012.
- Rymsza M., *Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora*, [w:] M.
- Rymsza M., Frączak P., Skrzypiec R. et al. (red.), *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Warszawa 2007.
- Rzetecka-Gil A., *Komentarz do art. 10 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach*, Warszawa 2017.
- Sakowska-Baryła M., *Orzecznictwo w sprawie udostępniania i odmowy udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2010.
- Salamon L.M., *Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action*, „Public Policy” 1981, nr 29.



- Sarapata M., *Organizacje samorządu gospodarczego* [w:] J. Dąbrowska (red.), *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej- wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008.
- Sargeant A., *Marketing w organizacjach non profit*, Kraków 2004.
- Sarnecki P., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Sawicka K., *Dotacje z budżetu gminy jako szczególna forma wydatków publicznych*, [w:] R. Mastalski (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza: studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001.
- Schiller G., *Stowarzyszenia i związki na Śląsku od XVIII do XX wieku*, [w:] *Stowarzyszenia, związki, bractwa, inicjatywy społeczne i ich znaczenie dla Śląska. Wczoraj – dziś – jutro*, Gliwice-Opole 2011.
- Schimanek T., *Finansowanie przedsiębiorstw społecznych w Polsce*, „*Ekonomia Społeczna*” 2015 nr 2.
- Schimanek, T., *Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych*, Warszawa 2014.
- Schmidt J., *Zasoby ludzkie w rozwoju organizacji pozarządowych w gospodarce rynkowej w Polsce*, Poznań 2010, wersja el.
- Sektor obywatelski a Kościół*, „Trzeci sektor” 2008, nr 15.
- Shils E., *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, [w:] K. Michalski (red.) *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków 1994.
- Sieradzka M., Zdyb M., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2013.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Skoczny T., *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, „Organizacja-Metody-Technika” 1985, nr 11.
- Skoczylas A., Swora M., *Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, „Administracja, Teoria, Dydaktyka i Praktyka” 2006, nr 3 (4).
- Skołżyńska M., *Ministerstwo będzie leczyć z nieplodności ludzi płodnych*, [www.tokfm.pl/Tokfm/7,103454,20924768,ministerstwo-bedzie-leczyc-z-nieplodnosci-ludzi-plodnych-fenomenalne.html](http://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103454,20924768,ministerstwo-bedzie-leczyc-z-nieplodnosci-ludzi-plodnych-fenomenalne.html) [dostęp: 6.02.2017].
- Słownik Języka Polskiego*, t. 8, Warszawa 1964.
- Służewski J., *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, Warszawa 1977.
- Smarzyk Z, Szafrąński A. *Publiczne prawo gospodarcze*, wyd. 3, Warszawa 2011.
- Smoktunowicz E., *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992.



- Sobczyk-Turek A., *Wsparcie rozwoju organizacji pozarządowych*, [w:] M. Frączek, M. Pokora (red.), *Ekonomia społeczna w Małopolsce – w stronę przedsiębiorczości społecznej*, Kraków 2012.
- Sobol A., *Spoleczne aspekty działalności spółdzielni socjalnych*, Warszawa 2009.
- Sobór Watykański II, Dekret o posłudze i życiu kapłanów *Presbyterorum ordinis* z dnia 7 grudnia 1965 r., Poznań 2002.
- Social Economy Europe. Annual Report 2015*, s. 11, <http://www.socialeconomy.eu.org/sites/default/files/archives/SEE%20Annual%20report%025202015.pdf> [dostęp: 4.11.2016].
- Sokolewicz W., *Artykuł 61*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom IV*, Warszawa 2005.
- Spoleczeństwo obywatelskie*, <https://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie> [dostęp: 30.05.2017].
- Stachowiak M., Jerzykowski J., Dzierżanowski W., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Stahl M., *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] M. Stahl (red. nauk), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 5, Warszawa 2013.
- Stanisz P., *Ubezpieczenia społeczne osób duchownych*, [w:] H. Misztal (red.), *Prawo wyznaniowe III Rzeczypospolitej*, Lublin-Sandomierz 1999.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.
- Staszczuk P., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Stec M., *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski*, „Samorząd Terytorialny” 1998, Nr 11.
- Strzemieczny J., *Współpraca szkół z organizacjami pozarządowymi: doświadczenia i wnioski*, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/b8160ba204a3dc8cc125726b003738bd/\\$FILE/Centrum%20Edukacji%20%20Obywatelskiej%20-Wsp%C3%B3lpraca%20szk%C3%B3l%20z%20organizacjami%20pozarz%C4%85dowymi.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/b8160ba204a3dc8cc125726b003738bd/$FILE/Centrum%20Edukacji%20%20Obywatelskiej%20-Wsp%C3%B3lpraca%20szk%C3%B3l%20z%20organizacjami%20pozarz%C4%85dowymi.pdf) [dostęp: 30.05.2017].
- Supera-Markowska M., *Podstawy prawne tworzenia i funkcjonowania organizacji pozarządowych*, Warszawa 2015.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23-26 maja 2004, Rzeszów 2004.
- Surówka A., *Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, Nr 3.
- Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2011.

- Swora M., *Organizacje pozarządowe a samorząd terytorialny (wybrane zagadnienia)*, [w:] M. Stahl (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000.
- Swora M., *Administracja publiczna i organizacje pozarządowe w demokratycznym państwie (dylematy badawcze)*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
- Szacki J., *Wstęp. Powrót społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Kraków 1997.
- Szczepaniak J., *Trzeci sektor jako siła społeczna i ekonomiczna*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2004, z. 5.
- Szczerski K., *Partnerskie – obywatelskie. Problematyka relacji administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi* [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008.
- Sześciło D., *Koprodukcja a ekonomia społeczna. Alternatywa rozłączna czy komplementarność?*, „Ekonomia Społeczna” 2015, nr 1.
- Szewc T., *Administracja wobec rozwoju e-usług*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, Nr 7-8.
- Szopa B., *Ekonomia społeczna z perspektywy ekonomii tradycyjnej*, „Ekonomia Społeczna. Kwartalnik” 2007, nr 1/1.
- Sztafrowski E., *Podręcznik Prawa Kanonicznego*, t. 2, 4, Warszawa 1986.
- Szustakiewicz P., *Dostęp do informacji na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat (red.), *Udzielanie informacji publicznej przez administrację publiczną (teoria i praktyka)*, Warszawa 2012.
- Ślusarczyk M., *Prawo do nauki a nierówności edukacyjne*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
- Śnieżek R., *Społeczeństwo obywatelskie w teorii krytycznej Jürgena Habermasa*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001.
- Śpiewak P., *Obietnice demokracji*, Warszawa 2004.
- Taras W., *Prawny obowiązek informowania obywateli przez organy administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 1.
- Taylor Ch., *Kiedy mówimy: społeczeństwo obywatelskie*, [w:] K. Michalski (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków 1994.
- Tocqueville de, A., *O demokracji w Ameryce*, t. 1-2, Kraków 1996.
- Toczycki W., *Ustrojowe podstawy działania organizacji pozarządowych*, wersja el.
- Tönnies F., *Wspólnota i stowarzyszenie. Rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*, Warszawa 2008.

- Walzer M., *Spór o społeczeństwo obywatelskie*, [w:] J. Szacki (red.), *Ani Książę, ani kupiec. Obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, Kraków 1997.
- Warzywoda-Kruszyńska W., Bunio B., *Partnerstwo społeczne na rzecz spójności lokalnej*, [w:] L. Gilejko, B. Błaszczyk (red.), *Partnerstwo społeczne na poziomie lokalnym i regionalnym, Rola organizacji pozarządowych*, Pułtusk 2009.
- Wawrzeńczyk M., *Projekt rozwoju placówki – zagadnienia wstępne*, <https://sip.lex.pl/#/publikacja/469830794/wawrzenczyk-monica-projekt-rozwoju-placowki-zagadnienia-wstepne?cm=URELATIONS> [dostęp: 20.05.2017].
- Wiewiórowski W.R., *Rewolucja 2010? Czy nowelizacja ustawy o informatyzacji może pchnąć polski e-government na nowe tory?*, „Czas Informatyki” 2010, Nr 2.
- Wilkin J., *Czym jest gospodarka społeczna i jakie ma znaczenie we współczesnym społeczeństwie?* „Ekonomia Społeczna” 2002, nr 1.
- Wiśniewski B., *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty Teoretyczne i praktyczne*, Szczytno 2013.
- Wiśniewski C., *Tworzenie i funkcjonowanie organizacji pozarządowych – wybrane problemy cywilnoprawne*, „Glosa” 1999, nr 4.
- Wiśniewski L., *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Wiśniewski L., *Wolność zrzeszania się obywateli według prawa o stowarzyszeniach z 1989 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, nr 1.
- Włodarczyk C., *Instytucje opieki zdrowotnej. Funkcje zadane a funkcje realizowane*, [w:] S. Golinowska (red.), *Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego w kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności*, Warszawa 1999.
- Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2015.
- Wojciechowski E., *Sektor publiczny i prywatny. Różnice i podobieństwa*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2004, Nr 214.
- Wolff H.J., Bachoff O., Strober R., *Verwaltungsrecht I*, wyd. 10, München 1994.
- Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wójcik W., *Komentarz do kodeksu prawa kanonicznego*, t. 4, Lublin 1987.
- Wójtowicz K., *Komentarz do art. 9 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016.
- Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi*, <http://www.mpips.gov.pl/program-wspolpracy-z-ngo/wspolpraca/> [dostęp: 20.05.2017].
- Wyrzykowski M. (red.), *Podstawy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych*, Warszawa 1999.

- Zacharko L., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych w modelu francuskim*, [w:] B. Dolnicki (red.) *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.
- Zacharko L., *Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, Opole 1998.
- Zacharko L. (red.), *Model ustroju samorządu gminnego w wybranych krajach europejskich. Prawo samorządu terytorialnego w toku przemian*, Warszawa 2013.
- Zacharko L., Zacharko A., *Model pomocy społecznej we Francji*, [w:] A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz (red.), *Rodzina w prawie administracyjnym*, Katowice 2015.
- Zacharko L., Zacharko A., *Organizacje pozarządowe jako instytucjonalne formy nacisku na decydentów politycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, Nr 7/8.
- Zalipski S.P., *Są nowe akty wykonawcze do informatyzacji, czyli ePUAP-ką po łapkach*, „Czas Informacji” 2011, Nr 2.
- Załuska M., *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych*, [w:] red. M. Załuska, J. Boczoń (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1996.
- Zasady wynagradzania osób oraz finansowania urzędów i instytucji kościelnych w Archidiecezji Wrocławskiej*, [w:] Synod Archidiecezji Wrocławskiej 1985-1991, Wrocław 1995.
- Zbyrad T., *Samoorganizacja obywatelska jako sposób realizacji celów polityki społecznej*, [w:] E. Balawajder (red.), *Spółczesność obywatelska*, Lublin 2007.
- Zdanek M., *Szkoły i studia dominikanów krakowskich w średniowieczu*, Warszawa 2005.
- Ziemiński Z., *O aparaturze pojęciowej dotyczącej sytuacji prawnych*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 3.
- Żołądowska M., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2011.





ISBN 978-83-65431-68-4 (druk)  
ISBN 978-83-65431-69-1 (online)