

Samorząd gminny a ekonomia społeczna – struktura organizacyjna i perspektywy współpracy

Ewelina Florczak

Krzysztof Skrobisz



Samorząd gminny a ekonomia społeczna – struktura organizacyjna i perspektywy współpracy

Ewelina Florczak

Krzysztof Skrobisz



Warszawa 2023

Samorząd gminny a ekonomia społeczna – struktura organizacyjna i perspektywy współpracy

Ewelina Florczak (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0002-5958-7163)

Krzysztof Skrobisz (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0009-0003-5540-8927)

Recenzenci:

Dr hab. Paweł Olszewski, prof. UŁa

Dr hab. Tomasz Słomka, prof. UW

Redaktor prowadząca: Aleksandra Szudrowicz

Redakcja językowa i korekta: PanDawer

Projekt okładki: Paweł Pietrzyk

DOI 10.26399/978-83-66723-63-4

ISBN 978-83-66723-63-4

e-ISBN 978-83-66723-64-1

© Copyright by Uczelnia Łazarskiego 2023



Wydanie 1

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2023

SPIS TREŚCI

| | |
|---|------------|
| Wstęp | 7 |
| Rozdział I | |
| Samorząd terytorialny w Polsce – zagadnienia podstawowe | 10 |
| Rozdział II | |
| Zadania gminy | 26 |
| Rozdział III | |
| Organizacja i działalność gminy | 40 |
| Rozdział IV | |
| Funkcja i perspektywy współpracy samorządu gminnego z sektorem ekonomii społecznej w środowisku lokalnym | 64 |
| Zakończenie | 125 |
| Bibliografia | 129 |

WSTĘP

W naszym kraju samorząd terytorialny to zasadnicza forma organizacji życia publicznego. Głównym zadaniem samorządu terytorialnego jest branie aktywnego udziału w sprawowaniu władzy publicznej i zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych. Jednocześnie samorząd ten dysponuje osobowością prawną, prawem własności i środkami materialnymi umożliwiającymi praktyczną realizację nałożonych na niego zadań. Jest samodzielny w prowadzeniu swojej działalności, która chroniona jest sądownie. Oprócz tego z ustroju samorządu terytorialnego wynika sposób jego organizacji, struktura i kompetencje organów, zasady funkcjonowania oraz wzajemne relacje i zależności. Omawiane zagadnienia są regulowane przez obowiązujące przepisy prawa dotyczące działalności i funkcjonowania samorządu terytorialnego. Podlega on również jego podstawowej jednostce – gminie. Każda z nich obejmuje pewną wyodrębnioną zbiorowość osób (społeczność), która mieszka na określonym terytorium. Cechuje ją społeczna integracja, zdolność do samoorganizacji i wspólna świadomość o charakterze społecznym. Współcześnie w Polsce jest wiele takich zbiorowości. Przekonuje to do przyjrzenia się bliżej i zapoznania się z zagadnieniami dotyczącymi działalności i funkcjonowania gminy w polskim systemie samorządu terytorialnego.

Celem niniejszej publikacji jest charakterystyka i analiza struktury administracyjnej i zadań samorządu gminnego w Polsce. Autorzy skoncentrowali się na omówieniu aspektów związanych z instytucją samorządu terytorialnego, która urzeczywistnia wizję wspólnoty lokalnej na szczeblu gminnym.

W pierwszym rozdziale zawarto zagadnienia podstawowe związane z samorządem terytorialnym w naszym kraju. Ukazano samorząd jako podmiot polskiej administracji publicznej oraz przedstawiono jego definicję, istotę, cechy, rolę i funkcje. Scharakteryzowano gminę jako jednostkę samorządową, opisano także zakres jej działania i funkcjonowania.

Drugi rozdział to szczegółowy opis zadań publicznych wykonywanych przez gminę – zadań własnych i zleconych. W części tej przedstawiono również proces realizowania i finansowania zadań gminnych.

W trzecim rozdziale ukazano aspekty związane z organizacją i działalnością gminy. Omówiono organy, urząd, jednostki pomocnicze i organizacyjne gminy, a także podstawy materialne działalności gminnej, takie jak mienie, gospodarka finansowa, dochody i wydatki.

Czwarty rozdział dotyczy współpracy samorządu gminnego z podmiotami ekonomii społecznej w ramach dialogu międzysektorowego i zwiększenia efektywności realizowania funkcji samorządu terytorialnego. Zasadniczym przedmiotem analizy uczyniono rolę i miejsce podmiotów ekonomii społecznej we współpracy z administracją publiczną jako podstawy relacji lokalnych, rozwiązywania lokalnych problemów i podnoszenia skuteczności funkcji jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie. Omówiono następujące zagadnienia: nowe zarządzanie publiczne i sektor ekonomii społecznej; sektor ekonomii i przedsiębiorczości społecznej w rozwoju wspólnot samorządowych; współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii i przedsiębiorczości społecznej w ramach ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; społecznie odpowiedzialne zamówienia w publicznych jednostkach samorządowych; centra usług społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego; istota współpracy jednostek samorządu terytorialnego i instytucji publicznych w rozwoju sektora ekonomii społecznej; ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej jako narzędzie rozwijania współpracy sektora ekonomii społecznej i jednostek samorządu terytorialnego; inne działania związane ze współpracą i wsparciem ekonomii społecznej przez samorząd gminny – dezinstytucjonalizacja usług społecznych, rzecznik ekonomii społecznej w jednostkach samorządu gminnego, znak jakości samorządu przyjaznego ekonomii społecznej.

Powyższe zamierzenia zostały zrealizowane poprzez analizę wybranych pozycji literatury przedmiotu, publikacji naukowych i aktów prawnych zawierających zagadnienia odnoszące się do samorządu terytorialnego i jego podstawowej jednostki – gminy. Dzięki temu powstało opracowanie ukazujące najważniejsze aspekty związane z istnieniem i funkcjonowaniem gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, a także perspektywy jej współpracy z sektorem ekonomii społecznej w ramach rozwoju lokalnego i rozwiązywania lokalnych problemów społecznych i ekonomicznych.

ROZDZIAŁ I

SAMORZĄD TERYTORIALNY W POLSCE – ZAGADNIENIA PODSTAWOWE

1.1. Samorząd terytorialny jako podmiot administracji publicznej

W Polsce funkcjonuje określona struktura administracji publicznej. Składa się na nią system wielu zróżnicowanych podmiotów, organów i instytucji działających na podstawie obowiązujących przepisów oraz w określonych prawem formach. W ramach tej struktury działa samorząd terytorialny. Uważa się go za element organizacji administracji publicznej. Jego istnienie „wynika z decentralizacji tej administracji, związane jest z ustawowym, trwałym i chronionym prawem przekazaniem określonym organom (samorządowym) władzy publicznej, zadań, kompetencji i środków”¹. Dotyczy to tych elementów, w które wcześniej wyposażone były organy władzy centralnej. Z tego względu w naszym kraju, podobnie jak w innych krajach europejskich, tylko część zadań o charakterze lokalnym i regionalnym realizują agendy administracji rządowej. Pozostała, zasadnicza ich część, niemająca znaczenia ogólnokrajowego, jest wykonywana właśnie przez samorząd terytorialny². Zadania te realizują organy samorządowe podporządkowane określonej wspólnotcie lokalnej lub regionalnej i reprezentujące jej interesy. Dlatego też samorząd terytorialny można określić jako „formę decentralizowania procesów administrowania sprawami publicznymi w danym

¹ S. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2014, nr 3, s. 15.

² A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2014, s. 23.

państwie”³. Istotę tej decentralizacji stanowi „powierzenie zarządzania sprawami publicznymi samym zainteresowanym, czyli zrzeszeniom obywateli zorganizowanych z mocy uregulowań ustawowych w tzw. korporacjach prawa publicznego. Samorząd terytorialny działa zatem jako swoista forma ustrojowa wykonywania zarządu jego sprawami przez swoich członków”⁴. Samorząd ten realizuje określone zadania administracji publicznej w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność przez podmioty odrębne od państwa, stanowi on bowiem „wyodrębniony w strukturze państwa związek terytorialny społeczności, który jest powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej”⁵. Wyposażono go w środki materialne, które umożliwiają praktyczne realizowanie nałożonych na niego zadań.

Z tego wyodrębnienia samorządów terytorialnych wynika ich „względna niezależność od innych podmiotów aparatu państwowego (organów rządowych). Pozwala to na kształtowanie własnej i wewnętrznej organizacji, wybór organów przedstawicielskich i posiadanie uprawnień do stanowienia prawa miejscowego”⁶. Przy tym samorzady te nie są jednak autonomiczne w stanowieniu prawa. Funkcjonują przecież jako zdecentralizowana administracja, czyli powstają i prowadzą swoją działalność tylko na podstawie prawa krajowego, czyli ustaw lub rozporządzeń naczelnych organów administracyjnych.

W praktyce samorzady terytorialne stanowią swoistą formę przesunięcia w obrębie administracji publicznej uprawnień i kompetencji do załatwienia określonej grupy spraw. Odebrano je bowiem scentralizowanej administracji rządowej i powierzono

³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2014, s. 135.

⁴ *Ibidem*, s. 136–137.

⁵ M. Stahl, *Encyklopedia samorządu terytorialnego. Część I. Ustrój*, Warszawa 2010, s. 65.

⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, *op. cit.*, s. 138.

grupom społecznym, których sprawy te bezpośrednio dotyczą. Samorząd terytorialny jest przecież „podmiotem powołanym do wykonywania istotnej części zadań publicznych, które są realizowane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność”⁷. Jest on zatem uważany za „podmiot władzy wykonawczej, który odróżnia od państwa prowadzenie działalności w imieniu wyodrębnionych wspólnot lokalnych, w ich interesie oraz wykonywanie zadań pozostających w kręgu ich największego zainteresowania”⁸. Staje się to możliwe dzięki przekazaniu mu przez państwo znacznej części funkcji administracyjnej. Wyposażono go też w osobowość prawną w dziedzinie prawa publicznego. Jednak poszczególne jednostki samorządu terytorialnego nie działają w imieniu całej administracji. Funkcjonują w formie autonomicznych podmiotów praw i obowiązków ściśle powiązanych z realizowaniem przypisanych im zadań publicznych. Wobec tego samorząd terytorialny na swój sposób uczestniczy w realizacji zadań administracyjnych, ale także w sprawowaniu władzy publicznej. Przejawia się to przede wszystkim w samodzielnych decydowaniu o realizacji zadań publicznych związanych z potrzebami określonej społeczności lokalnej oraz podejmowaniu działań dozwolonych przez przepisy prawa i pod określonym ustawowo nadzorem administracji rządowej. Samorząd ten można zatem uznać za podmiot administracji publicznej, który wyróżnia się na tle innych charakterystycznymi cechami. Mają na to wpływ formy i przejawy prowadzonej przez niego działalności administracyjnej.

⁷ M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 2014, s. 25.

⁸ *Ibidem*, s. 27.

1.2. Definicja, istota i cechy samorządu terytorialnego

Spółeczności lokalne i ich funkcjonowanie uważa się za jedną z podstaw ustroju demokratycznego. Mają one prawo do uczestniczenia w kierowaniu i zarządzaniu sprawami publicznymi. W naszym kraju przejawia się to poprzez instytucję samorządu terytorialnego. Jego pojęcie jest różnie ujmowane i interpretowane zarówno w literaturze przedmiotu, jak i obowiązujących przepisach prawa. W szczególności stanowi przedmiot rozważań w ramach polskiej nauki prawa administracyjnego. Ich efekt to różnorodne definicje samorządu terytorialnego. Według jednej z nich taki samorząd to „oparta na przepisach ustawowych zdecentralizowana administracja państwowa wykonywana przez lokalne organy, które nie podlegają hierarchicznie innym organom i samodzielnie realizują zadania zgodnie z istniejącym porządkiem prawnym”⁹. Zgodnie z innym ujęciem samorząd ten stanowi „związek publicznoprawny posiadający osobowość prawną”¹⁰, a zatem jest to podmiot praw i obowiązków. Równocześnie postrzega się go też jako specyficzną organizację społeczności lokalnej lub regionalnej (np. gmina) i formę administracji publicznej. W ramach tej ostatniej powstaje z mocy prawa wspólnota tworzona przez mieszkańców, którzy względnie samodzielnie podejmują decyzje o realizowaniu określonych zadań administracyjnych. Zadania te wynikają z potrzeb takiej wspólnoty zamieszkującej na danym terytorium. W ten sposób funkcjonuje związek publiczny w formie samorządu terytorialnego, który jest wyposażony prawnie w pewne władztwo administracyjne. Oznacza ono zdolności do wykorzystywania przymusu państwowego

⁹ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 14.

¹⁰ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2013, s. 11.

(z wyjątkiem sądów). Odbywa się to bez lub przy współudziale państwa.

Samorząd terytorialny jest też postrzegany jako innego rodzaju związek, korporacja czy podmiot prawa. To sprawia, że przedstawia się go w postaci „wyodrębnionego w strukturze państwa i powstałego z mocy prawa związku lokalnego społeczeństwa, który został powołany w celu samodzielnej realizacji administracji publicznej. Wyposażono go w środki umożliwiające wykonywanie różnorodnych zadań”¹¹. Jego istotę (samorządu) stanowi więc zarządzanie sprawami publicznymi przez osoby nimi zainteresowane. Z kolei inne jeszcze podejście ujmuje samorząd terytorialny jako „swoistą korporację stanowiącą przymusowy związek mieszkańców (np. gmin), które powołano do sprawowania władztwa administracyjnego przejętego od państwa. Oprócz tego związek ten faktycznie zaspokaja lokalne potrzeby, co czyni we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność”¹². Z tego względu przyjmuje się, że samorząd terytorialny to samodzielny i niezależny od innych instytucji podmiot prawa wykonujący wiele funkcji mających charakter administracyjny. Funkcje te zostały przydzielone i przyznane przez państwo po to, aby zaspokoić zbiorowe potrzeby ogółu mieszkańców określonego terytorium.

Jednocześnie pojęcie samorządu terytorialnego jest charakteryzowane przez uregulowania prawne, m.in. przez przepisy zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego (EKST) przyjętej przez nasz kraj. Zgodnie z nimi samorząd terytorialny oznacza „prawo i zdolność społeczności lokalnych w granicach określonych prawem do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych, na ich własną odpowiedzialność i w interesie

¹¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2017, s. 22.

¹² A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 47.

mieszkańców”¹³. Ponadto w EKST znajduje się też stwierdzenie, że zasada samorządności terytorialnej musi być uznana przez prawo wewnętrzne i w miarę możliwości Konstytucję RP. Z tego względu instytucja samorządu terytorialnego znalazła odniesienie i źródło w Konstytucji RP¹⁴ jako ustawie zasadniczej gwarantującej prawa i wolności obywatelskie oraz kształtującej podstawowe zasady polityczno-społeczny ładu prawnego. Potwierdza to fakt, że Konstytucja w swoich uregulowaniach zawiera stwierdzenia dotyczące omawianej instytucji, zgodnie z którymi:

- ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową;
- ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy (gwarantując istnienie rządowego i samorządowego pionu administracji publicznej);
- samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, istotną część zadań publicznych realizuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹⁵.

Powyższy akt prawny przesądza więc o istocie samorządu terytorialnego w Polsce, potwierdza jego aktywne uczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej, które następuje poprzez wykonywanie określonych zadań publicznych.

W praktyce prawnej pojęcie samorządu terytorialnego nie jest zdefiniowane ustawowo, nie przeszkadza to jednak w określaniu jego istoty. W oparciu o przedstawione powyżej rozważania można stwierdzić, że samorząd terytorialny stanowi określona reprezentacja grup (wspólnot) społecznych, którą powołano na mocy przepisów prawa. Ponadto, z punktu widzenia polskiego prawa administracyjnego, samorząd terytorialny postrzega się jako formę

¹³ Art. 3 ust. 1. Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607).

¹⁴ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

¹⁵ Przepisy art. 15–16 Konstytucji RP.

ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej i część władzy wykonawczej w państwie. Samorząd ten realizuje liczne zadania przydzielone mu w drodze ustawy, natomiast jego poszczególne jednostki to adresaci norm prawnych funkcjonujący w formie wyodrębnionych podmiotów prawnych w strukturze administracyjnej państwa. Poza tym przekazane są mu kompetencje administracji państwowej oraz powiązane z nimi środki finansowe, materialne i socjalne. Tworzone są też uwarunkowania prawne umożliwiające samodzielne wykonywanie przekazanych zadań przez samorząd terytorialny.

Z powyższych rozważań jednoznacznie wynika, że samorząd terytorialny (według przepisów prawa polskiego) cechują określone właściwości:

- ustawowa przynależność do wspólnoty (wyłączająca dobrowolność);
- wykonywanie zadań publicznych tylko w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- samodzielność (podlegająca ochronie sądowej);
- zapewnienie lokalnej wspólnoty prawa do podejmowania decyzji o jej sprawach (realizowanego w sposób bezpośredni lub pośredni);
- wyposażenie w osobowość prawną, własny majątek i środki finansowe (uniezależnienie jednostek samorządu terytorialnego od innych podmiotów)¹⁶.

Jednocześnie samorząd terytorialny ma określone, specyficzne tylko dla niego cechy. Jedną z nich jest to, że powstaje on tylko z mocy prawa krajowego i prowadzi działalność w granicach przez to prawo określonych. W ten sposób wyodrębnia się wspólnota samorządowa, której członkami z mocy prawa są wszyscy mieszkańcy określonej jednostki samorządowej. Ma ona własną organizację stworzoną na podstawie przepisów ustawowych i statutu.

¹⁶ T. Milczarek, *Samorząd gminy*, Warszawa 2010, s. 12.

Ponadto stanowi ona samorząd powołany do realizowania zadań z zakresu administracji publicznej. Następuje to w formach, które są właściwe dla tej administracji.

Samorząd terytorialny cechuje także to, że jest on podmiotem prawa publicznego dysponującym kompetencjami administracyjno-prawnymi oraz podmiotem prawa prywatnego – osobą prawa cywilnego mającą zdolność sądową. Ma też względną samodzielność w działalności, która oznacza zdecentralizowany nadzór organów państwowych. Nadzór ten jest ograniczony do sprawdzania spełniania kryterium legalności działalności samorządu terytorialnego. Pomimo to jego funkcjonowanie jest kontrolowane i chronione przez niezawisłe sądy administracyjne i powszechne.

Samorząd terytorialny jest zatem instytucją różnie definiowaną w przepisach uregulowań prawnych oraz różnie postrzeganą przez autorów licznych opracowań z zakresu administracji.

1.3. Struktura, rola i funkcje samorządu terytorialnego

Na obszarze Polski funkcjonuje trójszczeblowa struktura i organizacja samorządu terytorialnego. Stanowią go liczne podmioty podsektora samorządowego. Spośród nich można wyróżnić samorzady gminne. Tak jak wszystkie samorzady terytorialne, „tworzy i łączy lub dzieli się je w oparciu o rozporządzenia Rady Ministrów”¹⁷. Ustalenie ich liczby, wielkości i granic wymaga uwzględnienia istniejących uwarunkowań ekonomicznych, kulturowych i społecznych, natomiast podstawą uznania danego podmiotu za jednostkę samorządową jest „posiadanie osobowości prawnej, powołanie na podstawie ustawy, posiadanie wyznaczonego terytorium wraz

¹⁷ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia. Decyzje. Procesy*, Warszawa 2012, s. 12.

z jego mieszkańcami oraz dysponowanie mieniem komunalnym (prawo własności i inne prawa majątkowe)¹⁸. Pozwala to na funkcjonowanie określonych jednostek samorządowych, czyli gmin, powiatów i województw. W ten sposób powstające jednostki samorządu terytorialnego (np. gminy) mają osobowość prawną. Oznacza to możliwość wykonywania określonych zadań w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Taka działalność jednostek samorządowych jest realizowana w oparciu o statut, który uchwała się po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów¹⁹. Statut ten określa przede wszystkim organizację, strukturę i tryb pracy rady oraz komisji wyłonionych spośród radnych. Aby prawidłowo wykonywać swoje zadania, każda jednostka samorządu terytorialnego tworzy samorządowe jednostki organizacyjne i zawiera umowy z innymi podmiotami lub jednostkami samorządowymi. Ponadto na podstawie przyznanych jej ustawowo uprawnień ustanawia akty prawa miejscowego, które obowiązują wyłącznie na obszarze objętym jej jurysdykcją, przy czym każdy szczebel samorządu (np. gmina) jest niezależny od pozostałych.

W praktyce jednostki samorządowe mogą występować w obrocie gospodarczym, muszą jednak przestrzegać panujących reguł prawnych, a ewentualne ich spory są rozstrzygane w drodze postępowania odbywającego się przed sądem powszechnym. Ponadto w ramach wykonywania określonych powinności publicznoprawnych jednostka samorządowa winna przestrzegać pewnych zasad obowiązujących w tym zakresie, co łączy się m.in. z „wywiązywaniem się z obowiązku wyjaśniania z urzędu wszelkich istotnych okoliczności faktycznych przed podjęciem decyzji związanej z indywidualną sprawą w zakresie administracji publicznej lub poddaniem

¹⁸ T. Milczarek, *Samorząd...*, *op. cit.*, s. 10–12.

¹⁹ S. Wykrętowicz, *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, Poznań 2014, s. 56.

ocenie sądu administracyjnego legalności wydanego miejscowego aktu prawnego lub realizowanych czynności”²⁰.

Ponadto do funkcji samorządu terytorialnego należy stanowienie aktów prawa, podejmowanie określonych czynności i realizowanie innych prawnych form działania. Zalicza się do nich:

- przepisy prawa miejscowego, będące aktami prawnymi powszechnie obowiązującymi na obszarze działania organów je stanowiących (np. gminy);
- akty prawne typu wewnętrznego;
- akty planowania (np. plan zagospodarowania przestrzennego);
- akty indywidualne, czyli decyzje administracyjne dotyczące podmiotów w strukturze danego samorządu terytorialnego;
- czynności cywilnoprawne (w szczególności różnego rodzaju umowy cywilne);
- zawieranie porozumień (np. międzygminnych);
- inne formy realizowania zadań (np. ugody, czynności faktyczne wywołujące określone skutki prawne)²¹.

Równocześnie zasadniczą rolą administracji samorządowej jest zapewnianie sprawnego funkcjonowania społeczeństwa lokalnego wraz z informowaniem obywateli o jej działaniach. W ramach tej administracji sporadycznie jednak określa się treść stosunków administracyjno-prawnych na zasadzie równości stron. Dotyczy to przypadków zawierania porozumień komunalnych, zakładania związku komunalnego i przekazywania określonych kompetencji przez administrację rządową na samorządową (za jej zgodą). Możliwe jest to tylko między organami administracyjnymi, a także w odniesieniu do innych podmiotów.

Samorząd terytorialny stanowią też jednostki oddziałujące na funkcjonowanie i rozwój lokalnego życia gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Wpływa to na kreowanie licznych lokalnych

²⁰ *Ibidem*, s. 59.

²¹ *Ibidem*, s. 164–168.

przedsięwzięć o zróżnicowanym charakterze, wzrost poziomu kultury społeczno-politycznej i zaspokajanie wielu potrzeb społeczności lokalnych. Samorząd terytorialny jest zatem instytucją, która pozwala społecznościom lokalnym na samodzielną realizację zadań administracji publicznej. Staje się to możliwe dzięki odpowiednim przepisom prawnym i przyznaniu samorządowi określonych środków finansowych.

1.4. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego

W naszym kraju funkcjonuje wiele jednostek samorządu terytorialnego, a podstawową z nich jest gmina. Termin ten odnosi się przede wszystkim do obszaru stanowiącego podstawowy podział terytorialny w Polsce (obok powiatu i województwa). Gmina stanowi formę organizacji lokalnego życia publicznego, bowiem skupia określone lokalne zbiorowości ludzkie mające prawo do decydowania o swoich własnych sprawach, oznacza też swoistą „formę reprezentacji i gospodarowania (zarządzania) wsią lub miastem, która wynika z istniejącego sąsiedztwa i wspólnoty interesów”²².

Jednocześnie gmina to zawsze społeczność i wspólnota mieszkańców określonego terytorium. W oparciu o obowiązujące uregulowania prawne można stwierdzić, że „gmina to wspólnota samorządowa i odpowiednie terytorium”²³. Określa się nią „wspólnotę samorządową tworzoną przez zamieszkujących określony obszar mieszkańców, którzy cechują się społecznym zintegrowaniem i zdolnością do samoorganizacji dla osiągnięcia wspólnych zamierzeń. Ponadto mieszkańców tych wyróżnia też wspólna świadomość

²² T. Sikora, *Podstawowe wymiary relacji samorządu gminnego z sektorem małych i średnich przedsiębiorstw*, „Finansowy Kwartalnik Internetowy e-Finanse” 2014, nr 4, s. 11.

²³ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1999 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.).

społeczna istotnie zależna od miejscowych uwarunkowań (lokalnych)²⁴. O gminie mówimy wówczas, gdy spełniony jest wymóg współistnienia określonych równoprawnych czynników, którymi są – wspomniane już wcześniej – wspólnota samorządowa i odpowiednie terytorium. Z takiego ujęcia wynika, że gmina to określona jednostka terytorialna charakteryzująca się istnieniem wspólnoty samorządowej. Odnosi się ona zatem (gmina) do wszystkich mieszkańców prawnie wyodrębnionych, stąd „gmina ma zawsze postać prawnie zorganizowanego związku osób, czyli wspólnoty samorządowej”²⁵. Jej funkcjonowanie, granice i siedzibę władz ustala się na podstawie obowiązujących uregulowań prawnych. Według nich „gmina obejmuje obszar, który jest możliwie jednorodny ze względu na swój układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze. Są to czynniki kształtujące zdolność realizowania zadań publicznych”²⁶. Tworzą one też podstawy dla funkcjonowania gminy jako jednostki samorządu terytorialnego realizującego zasadę decentralizacji władzy publicznej i zasadę subsydiarności. Jednostka ta cechuje się w szczególności występowaniem określonych więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych oraz możliwością wykonywania różnorodnych zadań publicznych, ponieważ jest formą administracji publicznej, której mieszkańcy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową i względnie sami podejmują decyzje o realizacji poszczególnych zadań administracyjnych. W ten sposób powstaje wyodrębniony w strukturze danego państwa lokalny związek mieszkańców gminy, który nie tylko sprawuje władztwo administracyjne. Potwierdza to fakt, że gmina wykonuje na wyodrębnionym terytorium funkcje państwowe mające charakter administracyjny. Wszystkie te działania ukierunkowane są na praktyczną realizację zadań dotyczących zaspokajania zbiorowych

²⁴ P. Bednarek, *Controlling w zarządzaniu gminą*, Warszawa 2012, s. 11.

²⁵ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2013, s. 73–74.

²⁶ M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie gminy*, Warszawa 2012, s. 16.

potrzeb ogółu mieszkańców gminy. W związku z tym każda z gmin stanowi pewną formę ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej. Jest to możliwe dzięki faktycznemu przekazaniu gminie kompetencji administracji państwowej wraz ze środkami finansowymi i prawnymi. Dzięki temu gmina może samodzielnie wykonywać różnorodne działania. Wobec tego gmina jako jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem mającym kompetencje z zakresu prawa administracyjnego i osobowość prawa cywilnego z uprawnieniami do zarządzania i realizacji wielu spraw publicznych. Każda z gmin jest więc podmiotem, który stale bierze udział w wykonywaniu zadań z zakresu administracji publicznej. Prowadzą one jednak działalność w granicach i według zasad ujętych w obowiązujących przepisach prawa.

Gmina jest specyficzną jednostką samorządową. Jej istnienie wynika zarówno z podziału terytorialnego państwa, jak i wprowadzonej decentralizacji władzy publicznej. Działa jako samodzielny i niezależny od innych instytucji podmiot, który realizuje na jednolitym terytorium zróżnicowane funkcje państwowe o charakterze administracyjnym. Poprzez takie działania nie tylko sprawuje władzę administracyjną, ale także dąży do zaspokojenia wielu lokalnych zbiorowych potrzeb i oczekiwań swoich mieszkańców.

1.5. Zakres działania i funkcjonowania gminy

Gmina to podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w Polsce. Podlega ona regulacjom prawnym zawartym w Konstytucji RP, ustawie o samorządzie gminnym i innym przepisom. Regulacje te określają zakres działalności gminy, czego potwierdzeniem są unormowania zawarte w Konstytucji RP. Stanowi je tzw. zasada podwójnego domniemania, zgodnie z którą „przy braku wyraźnych unormowań prawnych związanych z przekazaniem innym organom wykonywania zadań publicznych, uznaje się, że ich realizacja należy do

samorządu terytorialnego. Ma się to odbywać w ramach jego struktur, czyli gmin jako podstawowych jednostek samorządowych²⁷. Takie podejście sprawia, że gmina ma pierwszeństwo w realizowaniu zadań publicznych przed powiatem i województwem.

Rozwinięcie przywołanych unormowań konstytucyjnych stanowią przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Według tych regulacji „do zakresu działania gminy zaliczane są wszelkie sprawy publiczne mające znaczenie lokalne i niezastrzeżone przez ustawy na rzecz innych podmiotów”²⁸. Rozstrzygnięcia dotyczące tych spraw są podejmowane przez gminę, jeśli ustawy nie stanowią inaczej.

Gmina ma prawo do:

- tworzenia na swoim terytorium jednostek pomocniczych: sołectw, dzielnic, osiedli;
- tworzenia określonych jednostek organizacyjnych i zawierania umów z innymi podmiotami w celu realizowania zadań własnych i zleconych;
- prowadzenia działalności gospodarczej, która wykracza poza zadania mające charakter użyteczności publicznej i jest wykonywana w przypadkach określonych ustawowo²⁹.

Jednocześnie zakres działania i funkcjonowania gminy można określić na podstawie trzech głównych zasad konstytucyjnych, które odnoszą się do samorządu terytorialnego. Jest nią zasada pomocniczości (preambuła Konstytucji RP). Zgodnie z nią władze samorządowe (gminne) mają umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Przejawia się to w prowadzeniu przez gminę dwojakiej działalności polegającej na:

- wykonywaniu zadań publicznych, które służą zaspokajaniu potrzeb jej mieszkańców (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP);

²⁷ Art. 163 i 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

²⁸ Art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

²⁹ Art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

- realizowaniu zadań z zakresu administracji publicznej, o ile wynika to z określonych uzasadnionych potrzeb państwa³⁰.

Następnie samo funkcjonowanie gminy jest oparte na konstytucyjnej zasadzie samodzielności, która wynika z uregulowań art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji RP. Według tych przepisów gmina, podobnie jak inne jednostki samorządu terytorialnego, jest samodzielna w swoich działaniach. Samodzielność ta podlega ochronie sądowej, ponieważ gmina stanowi podmiot:

- niezależny od organów administracji rządowej;
- bez hierarchicznego podporządkowania innym jednostkom samorządowym (co nie wyklucza możliwości stanowienia o obowiązkach gminy przez powiat, województwo i wojewodę w przypadkach ujętych odrębnymi przepisami)³¹.

Kolejną zasadą wyrażoną w Konstytucji RP jest zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego. Na jej podstawie przyjmuje się, że „w przypadkach nieokreślenia wyraźnej właściwości do załatwienia spraw administracji należy ona do organów samorządu terytorialnego – gminy”³². Ponadto w Konstytucji RP znajduje się zastrzeżenie dotyczące uprawnień do rozpoznawania sporów administracyjnych zaistniałych pomiędzy organami samorządu gminnego i administracji rządowej. Przekazuje się je do właściwości sądów administracyjnych. W rzeczywistości funkcjonowanie gminy skoncentrowane jest na zajmowaniu się wszystkimi tymi sprawami, które nie zostały wyłączone z jej kompetencji lub nie zostały przekazane innym organom. Dlatego też każda gmina podejmuje wiele działań o dużym znaczeniu gospodarczym, społecznym i kulturalnym. Wiąże się to ze spełnianiem oczekiwań i zaspokajaniem potrzeb określonej społeczności lokalnej.

³⁰ K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2012, s. 19.

³¹ *Ibidem*, s. 20.

³² *Ibidem*, s. 22.

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego „jest odpowiedzialna za wszystkie sprawy mające zasięg lokalny, które – zgodnie z założeniami ustawy o samorządzie gminnym – mogą się przysłużyć zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty”³³. W sytuacjach, gdy prawo nie nakazuje wyraźnie gminom realizowania określonych działań lub rozwiązywania konkretnych problemów, jej władze nie mogą tego potraktować jako wymówki dla swojej bierności. Gmina powinna aktywnie rozwiązywać problemy i trudności mieszkańców. Działa przecież na ich rzecz, wykonując różnorodne zadania w zakresie przyznanych jej przepisami prawa kompetencji, a także w zależności od potrzeb i możliwości finansowych. Wynika to z faktu, że funkcjonuje ona według ściśle określonych ram prawnych związanych z zasadami wykonywania zadań i sposobami wydatkowania środków. Jednocześnie ma też znaczną dowolność w sposobie organizacji (ustroju) i doborze stosowanych metod zarządzania. Może to dotyczyć m.in. kwestii administracji wewnętrznej, realizowania działań na własnym terytorium i świadczenia usług. Każda gmina działa i funkcjonuje w danym zakresie określonym przez obowiązujące przepisy prawa. Ponadto realizuje działania uwzględniające lokalne uwarunkowania o zróżnicowanym charakterze.

³³ *Samorząd terytorialny w pigułce. System samorządu w Polsce* (opracowanie zbiorowe), Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017, s. 2.

ROZDZIAŁ II

ZADANIA GMINY

2.1. Zadania własne

Gmina jako jednostka samorządowa realizuje wiele zróżnicowanych zadań publicznych. Mają one duże znaczenie społeczne oraz są ukierunkowane na spełnianie oczekiwań i zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. Zadania te są wykonywane w ramach ustaw, z wyłączeniem tych zastrzeżonych dla kompetencji innych podmiotów, i stanowią istotną część zadań publicznych. Wśród nich można wyróżnić zadania własne gminy służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej¹ i cechujące się tym, że odnoszą się do spraw, co do których gmina podejmuje decyzje według swojego uznania jako samodzielny podmiot administracyjny². Gmina realizuje te zadania w granicach posiadanych kompetencji, co oznacza, że w zadania te nie ingerują władze i organy państwowe. Jednocześnie są to zadania bezpośrednio wynikające z uregulowań prawnych i woli organu przedstawicielskiego społeczeństwa gminnego. Zadania te odnoszą się zatem do wielu spraw publicznych mających znaczenie lokalne i „są realizowane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność gminy, a także w ramach posiadanych przez nią środków finansowych i zasobów materialno-organizacyjnych”³. Gmina realizuje je samodzielnie lub za pośrednictwem jednostek pomocniczych (np. sołectw). Istnieje też możliwość zlecenia ich wykonania określonym podmiotom w oparciu o podpisane

¹ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe...*, *op. cit.*, s. 23.

² *Ibidem*, s. 25.

³ K. Piotrowska-Marczuk, *Finanse lokalne*, Bydgoszcz 2016, s. 45.

umowy i porozumienia. Zadania te nie mają jednolitego charakteru – mogą być obowiązkowe lub fakultatywne. Należą do nich bowiem zadania, z których gmina nie da rady zrezygnować i jest zmuszona zapewnić środki umożliwiające ich realizację (zadania obowiązkowe). Oprócz tego są też zadania wykonywane w zakresie ograniczonym przez potrzeby lokalne lub posiadane środki finansowe, czyli zadania fakultatywne. W praktyce zadania własne gminy dotyczą wielu spraw publicznych, które odnoszą się do zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej – równocześnie wszystkich jej członków i każdego z nich z osobna. Według obowiązujących uregulowań ustawowych dotyczą one w szczególności:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 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, ciepłą i gaz;
- lokalnego transportu zbiorowego;
- ochrony zdrowia;
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- edukacji publicznej;
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury;
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- targowisk i hal targowych;
- zieleni gminnej i zadrzewień;
- cmentarzy gminnych;

- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej;
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej;
- promocji gminy;
- współpracy z organizacjami pozarządowymi;
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw⁴.

Przedstawione powyżej wyliczenie gminnych zadań własnych nie jest jednak enumeratywne (określenie „w szczególności”). Wynika to z faktu, że zgodnie z założeniami polskiego ustawodawcy gmina może wykonywać inne nałożone na nią zadania własne. Konieczne jest jednak zaistnienie wyłączości ustawowej i zapewnienie gminie odpowiednich środków finansowych. Gmina realizuje zatem wiele zadań własnych. Dzielą się one na kilka zasadniczych grup. Jedną z nich są zadania związane z infrastrukturą techniczną gminy, które dotyczą m.in.: budowy, modernizacji i ochrony dróg lokalnych, miejskich i gminnych, ulic, mostów, placów, sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymywania czystości i urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, komunalnego budownictwa mieszkaniowego, lokalnego transportu zbiorowego, targowiska i hal targowych, gminnych urządzeń użyteczności publicznej, obiektów administracyjnych⁵. Można też wyróżnić zadania własne związane z gminną infrastrukturą społeczną, które dotyczą np.: ochrony

⁴ Art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

⁵ S. Wykrętowicz, *Samorząd w Polsce...*, *op. cit.*, s. 134–135; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2015, s. 117.

zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, kultury. Oprócz nich wyodrębni się również zadania własne gminy obejmujące:

- porządek i bezpieczeństwo publiczne, np. organizacja ruchu drogowego, bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa;
- ład przestrzenny i ekologiczny, np. planowanie przestrzenne, ochrona środowiska;
- inne sprawy powiązane z funkcjonowaniem gminy i jej mieszkańców, np. polityka prorodzinna, wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, promowanie gminy, podejmowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi⁶.

Spośród wyżej wskazanych rodzajów zadań własnych gminy można wyodrębnić ich cztery grupy, które są najbardziej istotne dla życia i funkcjonowania społeczności lokalnych (zob. tabela 1).

Tabela 1. Charakterystyka wybranych zadań własnych gminy

| Grupy zadań | Przedmiot zadań | Rodzaje zadań własnych |
|--------------------------|-----------------------------------|--|
| Infrastruktura | drogi wodociągi kanalizacja | <ul style="list-style-type: none"> • budowanie, modernizacja infrastruktury drogowej w gminie • budowa i modernizacja sieci wodociągowo-kanalizacyjnych |
| Infrastruktura społeczna | oświata | <ul style="list-style-type: none"> • prowadzenie przedszkoli i szkół podstawowych • przeprowadzenie remontów i zadań inwestycyjnych • obsługa administracyjna, finansowa, organizacyjna • zapewnienie pomocy dydaktycznych • organizacja dojazdów |

⁶ *Ibidem.*

| Grupy zadań | Przedmiot zadań | Rodzaje zadań własnych |
|-------------|------------------|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • utrzymanie bibliotek, świetlic, gabinetów lekarskich, sal gimnastycznych • organizacja edukacyjnej opieki wychowawczej (np. świetlice szkolne, specjalne środki społeczno-wychowawcze, placówki wychowania przedszkolnego) |
| | kultura | <ul style="list-style-type: none"> • tworzenie komunalnych instytucji kulturalnych • dbałość o obecność i funkcjonowanie kin, teatrów, opery, operetki, filharmonii, orkiestry, muzeów, bibliotek, domów kultury, ognisk artystycznych, galerii sztuki |
| | kultura fizyczna | <ul style="list-style-type: none"> • tworzenie, utrzymywanie i udostępnianie bazy sportowo-rekreacyjnej • spełnienie zadań ratownictwa górskiego i wodnego |
| | pomoc społeczna | <ul style="list-style-type: none"> • prowadzenie domów pomocy społecznej • opracowywanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych • przyznawanie i wypłacanie świadczeń pieniężnych z zakresu pomocy społecznej • organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych |

| Grupy zadań | Przedmiot zadań | Rodzaje zadań własnych |
|--------------------------------|--|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną |
| | ochrona zdrowia | <ul style="list-style-type: none"> • tworzenie i utrzymywanie zakładów opieki zdrowotnej • prowadzenie izb wytrzeźwień |
| Porządek i bezpieczeństwo | ochrona przeciwpożarowa | <ul style="list-style-type: none"> • ochrona zdrowia, życia i mienia przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem |
| Ład przestrzenny i ekologiczny | gospodarka gruntami i nieruchomościami | <ul style="list-style-type: none"> • tworzenie zasobów gruntów na cele zabudowy miast i wsi (w szczególności przeznaczone na realizację zorganizowanego budownictwa wielorodzinnego oraz związanego z tym budownictwa budowli i urządzeń) • wywłaszczanie nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne • prowadzenie prac geodezyjnych i kartograficznych |
| | gospodarka komunalna | <ul style="list-style-type: none"> • opracowywanie planu zagospodarowania przestrzennego, w którym zapewnia się kompleksowe rozwiązywanie problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, składowania i unieszkodliwiania odpadów, urządzania i kształtowania terenów zielonych |

| Grupy zadań | Przedmiot zadań | Rodzaje zadań własnych |
|-------------|--------------------|--|
| | ochrona środowiska | <ul style="list-style-type: none"> • gospodarka ściekowa i ochrona wód • gospodarka odpadami • budowa oczyszczalni ścieków • oczyszczanie miast i wsi, likwidacja dzikich wysypisk, utrzymanie i ubezpieczenie szaletów publicznych • bieżąca pielęgnacja terenów zielonych |

Źródło: opracowanie własne.

Gmina realizuje wiele zadań własnych, które mają znaczący wpływ na jej mieszkańców – są związane z wieloma aspektami ich życia, funkcjonowania i działalności w gminie.

2.2. Zadania zlecone

Każda gmina realizuje zadania publiczne z zakresu administracji rządowej mające postać zadań zleconych przez organy rządowe. Nadaje się je gminie wyłącznie na podstawie określonych uregulowań ustawowych. Zadania te mają charakter ogólnopaństwowy, dlatego nie można ich w sposób zdecentralizowany przekazać do samodzielnego wykonania przez gminę. Zadania te są podejmowane przez gminę na zasadzie dekoncentracji, a zatem są realizowane nie w imieniu własnym gminy, tylko administracji rządowej. Określa się je jako „zadania publiczne państwa, które zlecono do wykonania jednostce samorządowej – gminie”⁷. Należą one do zadań

⁷ M. Dylewski, M. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe...*, op. cit., s. 24.

z zakresu funkcjonowania podsektora rządowego i dotyczą innych spraw publicznych niż te związane z zadaniami własnymi. Jednocześnie zalicza się je do zadań obcych gminy, ponieważ pochodzą od innych podmiotów administracyjnych (w tym państwa). Gmina wykonuje je po zapewnieniu przez ich zlecniodawcę odpowiednich środków finansowych. Nie są one realizowane samodzielnie przez gminę, ponieważ:

- dotyczą spraw związanych z ograniczeniem jej woli;
- wiążą się z działaniami w imieniu określonego organu państwowego oraz kierowaniem się wytycznymi i wskazówkami organów administracji państwowej⁸.

W praktyce zadania zlecone gminy są określone ustawowo. Ujmuje je przepis art. 8 ustawy o samorządzie gminnym. Na jego podstawie można wyróżnić dwa rodzaje zadań zleconych gminie. Jeden z nich stanowią zadania nakładane w drodze ustawy o charakterze obligatoryjnym i odnoszące się do wszystkich polskich gmin. Do tego rodzaju zadań zleconych uregulowania ustawowe zaliczają:

- zadania z zakresu administracji rządowej, których realizowanie przez gminę wynika ze znacznych oszczędności finansowych, wygody obywateli lub lepszego rozeznania jej organów w rozwiązywaniu niektórych problemów (np. prowadzenie ewidencji ludności i działalności gospodarczej);
- zadania z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzania wyborów powszechnych i referendum⁹.

Powyższe zadania są zlecane gminie ze względów pragmatycznych i następuje to w drodze norm ustawowych. Traktuje się je jako zadania państwowe, które mają być realizowane przez gminę, z czym wiąże się finansowanie ich wykonania przez państwo

⁸ *Ibidem.*

⁹ M. Chmaj (red.), *Państwo. Ustrój. Samorząd terytorialny*, Lublin 2017, s. 43.

i sprawowanie przez nie ściślejszego nadzoru nad faktyczną realizacją. Zalicza się do nich przede wszystkim:

- pomaganie kombatantom i innym osobom uprawnionym, które znajdują się w trudnych warunkach materialnych;
- wybieranie ławników do sądów okręgowych i rejonowych, które obejmują swoją właściwością obszar określonej gminy;
- realizowanie zadań ujętych w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności¹⁰;
- prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej (zgodnie z właściwościami miejsca zamieszkania przedsiębiorców);
- wykonywanie zadań wynikających z ustawy o pomocy społecznej;
- świadczenie usług o charakterze opiekuńczym adresowanych do osób z zaburzeniami psychicznymi;
- prowadzenie postępowań w sprawach związanych ze zgromadzeniami;
- realizowanie zadań dotyczących organizacji i przeprowadzania spisów rolnych;
- tworzenie i aktualizowanie spisów wyborców, obsługa administracyjna i realizacja czynności związanych z organizowaniem i przeprowadzaniem wyborów na obszarze gminy (np. wyborów do parlamentu i samorządowych)¹¹.

Jednocześnie gmina może też realizować zadania z zakresu właściwości innych jednostek samorządowych (np. województwa). Zadania te są wykonywane na mocy porozumień, które zawarto z wymienionymi jednostkami, i mogą one dotyczyć m.in.:

- realizowania wspólnych inwestycji ponadgminnych;
- podejmowania współpracy z organizacjami pozarządowymi, które prowadzą działania na rzecz osób ubogich, bezrobotnych, chorych lub niepełnosprawnych;

¹⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 1382, 1544.

¹¹ M. Chmaj (red.), *Państwo...*, op. cit., s. 43.

- rozwijania turystyki i rekreacji na określonym obszarze;
- rozwijania działalności edukacyjnej i oświatowej;
- realizacji projektów opierających się na partnerstwie jednostek samorządowych i związanych np. z ochroną środowiska, ochroną kulturowego dziedzictwa, transportem publicznym¹².

Wszystkie zadania zlecone gminie muszą być przez nią realizowane, bowiem nie ma możliwości odmowy wykonania tych zadań z powodu braku środków finansowych lub ich ustalenia na niewystarczającym poziomie bądź z powodu ich nieterminowego przekazania. Oznacza to konieczność dofinansowania ze środków własnych jednostki samorządowej (gminy). Pomimo takich trudności gmina wykonuje zlecone zadania, kierując się wytycznymi i wskazówkami przekazanymi jej od organów administracji rządowej.

2.3. Realizowanie i finansowanie zadań gminnych

Realizacja zadań własnych i zleconych gminie wymaga przekazania jej odpowiednich środków finansowych. Odbywa się to według zasad i terminów określonych w odrębnych ustawach. Jednocześnie gmina jest podmiotem odpowiedzialnym za praktyczną realizację wspomnianych zadań, czyli za ich terminowość, jakość i zgodność z obowiązującymi przepisami prawa. Oprócz tego wykonywanie tych zadań jest nadzorowane i kontrolowane. Dotyczy to np. realizacji zadań zleconych przez organy administracji rządowej.

W praktyce zadania publiczne mogą być wykonywane w różnicowany sposób, który jest zależny od ich rodzaju. Gmina realizuje zadania własne m.in. poprzez :

- działania organów samorządowych (np. rady gminy);
- prowadzenie odrębnych zakładów (np. szkół, bibliotek, publicznych placówek opieki zdrowotnej) i jednostek organizacyjnych

¹² *Ibidem*, s. 44.

niemających charakteru zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego¹³.

Zadania własne w celu ich wykonywania mogą być przekazywane jednostkom pomocniczym gminy, jednak zagadnienie to nie jest jednoznacznie określone, bowiem brak wyczerpujących uregulowań ustawowych w tym zakresie. Pomimo to gmina ma prawo przekazywać swoje zadania i kompetencje utworzonym jednostkom pomocniczym: dzielnicom, osiedlom i sołectwom. Każda z tych jednostek ma określoną organizację i zakres działania umożliwiającą im wykonywanie zadań gminnych. Jednocześnie sama gmina może otrzymać do realizacji zadania z zakresu powiatu. Następuje to na jej uzasadniony wniosek w drodze porozumienia. Jego zawarcie prowadzi więc do swoistego uszczuplenia zakresu działania powiatu na podstawie art. 4 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁴. Porozumienie to zawiera szczegółowe ustalenia określające zasady wykonywania i źródła finansowania poszczególnych zadań.

Realizację zadań własnych gmina może również zlecić utworzonemu w tym celu związkowi gminnemu. W jego statucie zapisuje się, które z zadań tworzących go gmin związek gminny ma wykonywać. Ponadto w statucie określa się również zasady przekazywania i rozliczania dotacji z budżetu państwa ujętych w uregulowaniach ustawy o finansach publicznych¹⁵. Nie ma jednak innych przepisów prawa, które wyjaśniałyby szczegółowo, kto ma dysponować tymi środkami w przypadku powstania związku gminnego w celu wykonywania zadań własnych wymagających wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych. Uznaje się, że jest

¹³ K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 39.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526).

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

nim przewodniczący zarządu związku gminnego, od którego decyzji odwołanie rozpoznaje samorządowe kolegium odwoławcze.

Jeszcze inną formę wykonywania zadań własnych stanowią porozumienia pomiędzy gminami. Dokonanie wyboru tej formy realizowania zadań publicznych należy do właściwości rad gmin zainteresowanych nim jednostek samorządu terytorialnego. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte wspomnianym porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin związane z powierzonymi jej zadaniami. Te gminy zobowiązane są do udziału w kosztach powierzonego zadania. Poza tym na mocy omawianego porozumienia nie są tworzone odrębne i nowe struktury organizacyjne, bo gmina przejmująca w ten sposób zadania publiczne realizuje je poprzez swoje organy i jednostki organizacyjne.

Rzeczywiste przekazanie gminie zadań własnych do realizacji jest związane z koniecznością zapewnienia określonych środków finansowych na ich wykonanie. Nakłada się zatem „obowiązek każdorazowego sprawdzania, czy środki finansowe określone przez dochody własne gminy i subwencje są zapewnione w niezbędnej wysokości. Musi ona być odpowiednia do wydatków, do których ponoszenia zmuszone są gminy w związku z realizacją zadań”¹⁶. Nie istnieją przy tym formalne przeszkody do finansowania zadań własnych przez administrację rządową. Szczególnie dotyczy to kosztownych przedsięwzięć inwestycyjnych w gminie wspieranych przez administrację rządową. Wspieranie tych działań odbywa się w ramach polityki inwestycyjnej państwa. Można zatem stwierdzić, że istnieje wiele źródeł finansowania zadań własnych gminy, do których zalicza się:

- dochody własne gminy, np. wpływy z podatków (podatku od nieruchomości, od środków transportowych, podatku rolnego, podatku od spadków i darowizn), wpływów z opłat lokalnych (np. opłaty skarbowej i targowej), udziałów w podatkach

¹⁶ K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 39.

dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa (np. określona procentowo część wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych);

- subwencja ogólna stanowiąca uzupełnienie dochodów własnych gminy (przekazywana w formie transferu środków finansowych z budżetu państwa do budżetu gminy z przeznaczeniem np. na oświatę);
- dotacje celowe budżetu państwa wypłacane gminie¹⁷.

Z kolei zadania zlecone gminie są finansowane przy wykorzystaniu dotacji celowych, które wypłaca się jej z budżetu państwa. Dotacje te przeznacza się na finansowanie całości lub dofinansowanie ściśle określonych zadań zleconych.

Poza wspomnianymi wcześniej określonymi źródłami finansowania zadań gminnych należy wymienić również:

- obligacje komunalne, które emituje gmina w celu uzyskania określonego kapitału (pochodzącego z ich wykupu przez inwestorów);
- pożyczki i kredyty zaciągane przez gminę (np. z przeznaczeniem na kosztowne inwestycje w zakresie gminnej infrastruktury technicznej);
- sposoby finansowania niewywołujące przepływu środków finansowych przez gminny rachunek bankowy i powodujące zwykle przepływ jednokierunkowy (związany z wydatkowaniem środków finansowych), w tym m.in.:
 - partnerstwo publiczno-prawne, które polega na łączeniu kapitałów prywatnych i środków publicznych i odnosi się do przedsięwzięć związanych ze sferą użyteczności publicznej oraz świadczeniem usług publicznych w dłuższym okresie (np. zarządzanie składnikami majątku, działania na rzecz rozwoju gospodarczego lub społecznego, przedsięwzięcia promocyjne, naukowe i edukacyjne);

¹⁷ W. Kisiel, *Ustrój...*, op. cit., s. 65.

- *outsourcing*, który polega na wydzieleniu ze struktury organizacyjnej gminy określonego podmiotu (jako całości lub części) i realizowanych przez niego funkcji oraz przekazania ich do wykonywania przez inne podmioty (w oparciu o koncesję na wykonywanie usług dostarczanych społeczności lokalnej);
- umowa dzierżawy lub umowy o podobnym charakterze (dotyczące przekazania przez gminę określonych dóbr do odpłatnego korzystania przez drugą stronę, np. osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą);
- fundusze Unii Europejskiej pochodzące z funduszy strukturalnych (np. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), inicjatyw wspólnotowych, Funduszu Spójności i programów wspólnotowych¹⁸.

Praktyczna realizacja zadań publicznych może być finansowana z wielu zróżnicowanych źródeł. Jest to możliwe poprzez samodzielne pozyskiwanie środków finansowych ze źródeł własnych (np. z podatków i opłat) i obcych (np. kredyty). Gmina stale otrzymuje też środki finansowe pochodzące z budżetu państwa (dotacje i subwencje), które są przekazywane w wysokości koniecznej do zrealizowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Poza tym w przypadku niedysponowania przez gminę wystarczającymi środkami finansowymi może ona uczestniczyć w związkach międzygminnych. Są one przecież tworzone ze względów finansowych i ekonomicznych, gdy jedna gmina nie jest w stanie sama realizować określonych zadań.

Gmina jest zatem podmiotem realizującym określone zadania publiczne, a ich wykonywanie może być finansowane z wielu źródeł.

¹⁸ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe...*, *op. cit.*, s. 88–89.

ROZDZIAŁ III

ORGANIZACJA I DZIAŁALNOŚĆ GMINY

3.1. Organy gminne

Funkcjonowanie gminy opiera się na prawnie ustalonych kompetencjach i uprawnieniach do zajmowania się własnymi sprawami. Odbywa się to poprzez samodzielne i niezależne działania dotyczące administracji publicznej. Ponadto gmina samodzielnie wykonuje też pewne funkcje państwa o charakterze administracyjnym; jest również wyodrębnioną terytorialnie i zorganizowaną grupą społeczną, która posiada własne i niezależne organy. Są one (organy) związane z realizowaniem zadań na rzecz wspomnianej grupy społecznej. Organy te działają samodzielnie w zakresie wyznaczonym prawem, który podlega nadzorowi i kontroli. Wchodzą też w skład administracji publicznej; za ich pośrednictwem wykonywane są zadania gminne.

Ustawowo wyróżniono dwa podstawowe organy gminne. Ich działalność wyraża wolę określonej wspólnoty samorządowej. Jeden z nich to „mieszkańcy gminy, którzy wyrażają swoją wolę w drodze referendum (organ o znaczeniu kompetencyjnym)”¹. Podejmują oni pewne rozstrzygnięcia bezpośrednio w głosowaniu podczas takiego referendum. Drugim organem gminy jest rada gminy, która zajmuje eksponowaną pozycję w gminie i jest reprezentacją jej mieszkańców. Działa jako najwyższy organ kontrolny w każdej gminie. Wynika to z faktu „jej samodzielnego stanowienia o wszystkich sprawach, których nie powierzono ustawowo innym podmiotom lub nie zastrzeżono do rozstrzygnięcia w drodze referendum”². Rada gminy jest wyłaniana w drodze wyborów powszechnych,

¹ K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 137.

² D. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2013, s. 71.

równych i większościowych (w gminach do 40 tys. mieszkańców) lub proporcjonalnych. Odbywa się to w głosowaniu tajnym. Wynik tych wyborów pozwala na ukształtowanie określonej rady gminy. Kadencja rady trwa obecnie 5 lat, licząc od dnia wyboru, a jej upływ powoduje wygaśnięcie mandatów radnych i uprawnień do działania organów rady gminy (komisji). Oprócz tego w trakcie kadencji możliwa jest częściowa lub całkowita zmiana składu osobowego rady gminy, nie wpływa to jednak na czas przebiegu kadencji. Rada może być złożona ze zróżnicowanej liczby członków, która zależy od liczby mieszkańców gminy:

- 15 radnych w gminach do 20 tys. mieszkańców;
- 21 radnych w gminach do 50 tys. mieszkańców;
- 23 radnych w gminach do 100 tys. mieszkańców;
- 25 radnych w gminach do 200 tys. mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 tys. mieszkańców, nie więcej jednak niż 45 radnych³.

W każdej gminie jej rada jest organem decyzyjnym we wszystkich sprawach, które pozostają w zakresie jej działalności. Z tego względu dysponuje szerokim zakresem kompetencji (zob. tabela 2).

Tabela 2. Kompetencje rady gminy

| Charakter kompetencji | Zakres wybranych kompetencji |
|------------------------------|---|
| Kompetencje prawotwórcze | Kompetencje dotyczące stanowienia aktów prawa miejscowego w oparciu o upoważnienia ustawowe, które dotyczą określenia m.in.: ustroju wewnętrznego gminy i jej jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, wydawania przepisów porządkowych |

³ Art. 17 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

| Charakter kompetencji | Zakres wybranych kompetencji |
|---|--|
| Kompetencje o charakterze organizacyjno-wewnętrznym | Kompetencje związane np. z powoływaniem i odwoływaniem skarbnika gminy, określeniem dostępu do dokumentów gminnych, powoływaniem komisji stałych i doraźnych, ustalaniem zakresu działania jednostek pomocniczych gminy |
| Kompetencje o charakterze gospodarczo-majątkowym | Kompetencje przejawiające się m.in. w: uchwalaniu programów gospodarczych, podejmowaniu uchwał związanych ze sprawami majątkowymi gminy, podejmowaniu uchwał w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu (np. związanych z zaciąganiem długoterminowych kredytów lub pożyczek) |
| Kompetencje o charakterze planistycznym | Kompetencje dotyczące m.in.: uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stadium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy |
| Kompetencje o charakterze budżetowo-finansowym | Kompetencje związane m.in. z: uchwalaniem budżetu gminy, rozpatrywaniem sprawozdania z wykonania budżetu, podejmowaniem uchwał w sprawach podatków i opłat (według ustalonych ustawowo granic) |
| Kompetencje kontrolne | Kompetencje dotyczące m.in.: możliwości kontrolowania działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych i pomocniczych, przejmowania do rozpoznania udzielania wójtowi wytycznych i poleceń |
| Kompetencje nadzorcze | Kompetencje polegające np. na wykonywaniu funkcji organu nadzorczego nad działalnością organów jednostki pomocniczej, stanowieniem o kierunkach działalności wójta |

| Charakter kompetencji | Zakres wybranych kompetencji |
|---|--|
| Inne kompetencje o charakterze lokalnym, administracyjnym, procesowym i powiązane ze współpracą zagraniczną | Kompetencje o zróżnicowanym charakterze, które przejawiają się w: <ul style="list-style-type: none"> • podejmowaniu uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej; • nadawaniu honorowego obywatelstwa gminy; • możliwości wniesienia skargi do właściwego sądu dotyczącej wszelkich naruszeń samodzielności wykonywania praw publicznych; • podejmowaniu uchwał dotyczących współpracy ze społecznościami regionalnymi w innych państwach |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2012, s. 137–138.

Wskazane wyżej kompetencje rady gminy są wykorzystywane w ramach jej ustalonego składu. Rada ta funkcjonuje przecież jako organ, który ma określoną strukturę organizacyjną. Potwierdza to fakt, że spośród jej członków wybierany jest przewodniczący oraz od jednego do trzech wiceprzewodniczących. Taki wybór dokonywany jest bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w trakcie głosowania tajnego. Natomiast odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących następuje na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady w trybie przewidzianym dla dokonania wyboru tych osób. Ich wybór powinien się odbyć na pierwszej sesji rady; dotyczy to przede wszystkim przewodniczącego, którego wybór jest czynnością konstytuującą radę jako organ zdolny do podejmowania działań. Przewodniczący rady gminy pełni szczególną funkcję w gminie – nie stanowi organu gminy, ani też nie jest jej reprezentantem (gminy) w stosunkach zewnętrznych. Pełni za to funkcję reprezentanta rady w stosunkach wewnętrznych pomiędzy organami gminy i prowadzącego jej obrady. Pomaga mu w tym 1–3 wiceprzewodniczących wybieranych na pierwszej lub dalszych sesjach rady.

Każda rada gminy dysponuje też „organami wewnętrznymi” – są to jej komisje. Ich funkcjonowanie nie jest obligatoryjne, z wyjątkiem komisji rewizyjnej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami w ramach rady gminy mogą funkcjonować:

- komisje stałe, które powołuje się w celu prowadzenia określonych działań przez cały okres trwania rady;
- komisje doraźne, które powołuje się do realizacji doraźnego zadania (np. przygotowanie ustalonego projektu uchwały rady).

Rada gminy ma znaczną swobodę w przedmiocie powoływania powyższych komisji (stałe i doraźne). Jak wynika z przepisu ustawowego, „może ona powoływać takie komisje do określonych zadań, ustalając ich przedmiot działania i skład osobowy”⁴. Oprócz tego od decyzji rady gminy zależy również liczba tych komisji, sposób ich działania, nazewnictwo oraz okres funkcjonowania w odniesieniu do komisji doraźnych. Praktyczna działalność takich komisji odbywa się w granicach ustalonych przez radę gminy. Ich zadania dotyczą „przygotowania projektów uchwał i inicjowania działań rady gminy, a także oceny uchwał rady przez zobowiązane do tego podmioty”⁵. Ponadto zajmują się również „określeniem sposobu wykonywania budżetu, rozpatrywaniem i opiniowaniem spraw przekazanych przez radę lub członków jej komisji, rozpatrywaniem ofert przy przetargach publicznych ogłaszanych przez gminę”⁶.

W każdej radzie gminy funkcjonuje też komisja rewizyjna. Prowadzi ona czynności ukierunkowane na badanie zgodności działań wójta i podlegających mu jednostek organizacyjnych z uregulowaniami prawnymi i uchwałami przyjętymi przez radę gminy. Komisja ta odgrywa zatem szczególną rolę w działalności rady gminy, ponieważ w ten sposób możliwe jest kontrolowanie np. działalności wójta. W praktyce do zadań komisji rewizyjnej należy „wyrażanie

⁴ Art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

⁵ M. Chmaj (red.), *Państwo...*, op. cit., s. 190.

⁶ *Ibidem*.

opinii dotyczących wykonania budżetu gminy i występowanie z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi”⁷. Taki wniosek wymaga jednak zaopiniowania przez regionalną izbę obrachunkową.

Wszystkie omawiane komisje są traktowane jako organy pomocnicze gminy. Regulacje prawne nie przyznają im żadnych samodzielnych kompetencji. Komisje działają w imieniu rady i w zakresie przez nią ustalonym. Podlegają też radzie oraz przedkładają jej plan swojej pracy i okresowe sprawozdania z działalności komisji⁸. Komisje stanowią więc istotny element funkcjonowania każdej rady gminy.

Rada gminy jest organem obradującym na sesjach, ponieważ permanentna działalność rady nie jest możliwa ze względu na jej skład społeczny i względy praktyczne. W związku z tym polski ustawodawca uznaje sesję za jedyną formę działalności rady gminy, umożliwiającą jej prawne skuteczne ustalenie i wyrażenie swojej woli. Dlatego też wszelkie zgromadzenia radnych nieopowiedzone formalnym zwołaniem sesji nie mają umocowania do realizacji czynności zastrzeżonych jako kompetencje rady gminy. Konieczne jest zatem wyznaczenie terminu i miejsca jej obrad w formie sesji. Każda z sesji może obejmować jedno lub więcej posiedzeń. Sesje te mają charakter:

- zwyczajny, gdy zwołuje je przewodniczący rady w razie potrzeby, ale nie rzadziej niż raz na kwartał;
- nadzwyczajny w przypadku zwoływania na wniosek zarządu lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady⁹.

Samo zwołanie sesji rady gminy w czasie trwania jej kadencji to czynność mająca techniczny charakter. Pomimo to przewodniczący rady ma obowiązek realizować ewentualną uchwałę rady ustalającą

⁷ S. Wykrętowicz, *Samorząd w Polsce...*, *op. cit.*, s. 165.

⁸ *Ibidem*, s. 165–166.

⁹ *Ibidem*, s. 167.

potrzeby w zakresie odbywania sesji i wykonywania jej porządku dziennego. Każda z tych sesji dotyczy spraw należących do zadań gminy. Nie wszystkie jednak mogą być przedmiotem uchwał rady. Wynika to z konieczności przestrzegania granic właściwości, kompetencji i uprawnień innych organów. Oprócz tego rada gminy może zajmować się wspomnianymi sprawami w sposób ogólny, poprzez stanowienie o kierunkach działania gminy. Z uwagi na to szczególne znaczenie rady gminy polskie przepisy prawa zobowiązują radnych do brania udziału w pracach rady gminy i jej organów. Ponadto sami radni traktowani są jako reprezentanci swoich wyborców (w radzie) i mają za zadanie utrzymywać stałą więź z mieszkańcami i ich organizacjami, przyjmować zgłaszane postulaty i przedstawiać je organom gminy do rozpatrzenia oraz zajmować się różnorodnymi sprawami publicznymi. Dlatego też rola rady gminy polega na spełnianiu dwóch zasadniczych funkcji, czyli:

- funkcji stanowiącej związanej z programowaniem działalności gminy (np. kreowaniem polityki, stanowieniem o wielu sprawach lokalnych);
- funkcji kontrolnej (np. kontrolowanie działań wójta).

W praktyce rada gminy to podstawowy podmiot realizujący interesy lokalnych wspólnot samorządowych. Działa ona w oparciu o przepisy prawa i faktyczne potrzeby mieszkańców gminy. Poza nią w skład struktury organizacyjnej każdej gminy wchodzi „monokratyczny organ wykonawczy – wójt”¹⁰. Równocześnie „w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na jej terytorium, takim organem jest burmistrz, a w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców – prezydent miasta”¹¹. Jest on wybierany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i podczas tajnego głosowania. Prawo jego wybierania w danej gminie ma każda osoba, która ma uprawnienie wybierania do rady gminy. Dokonanie

¹⁰ K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 142–145.

¹¹ Art. 26 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym.

wyboru wójta, burmistrza lub prezydenta oznacza rozpoczęcie jego kadencji. Następuje to w dniu zatwierdzenia wyników głosowania, w którym kandydat musi otrzymać więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Z kolei wygaśnięcie mandatu (wójta) może nastąpić m.in. wskutek: „odmowy złożenia ślubowania, pisemnego zrzeczenia się mandatu, naruszenia ustawowych zakazów, łączenia funkcji wójta z innymi funkcjami, prawomocnego skazującego wyroku sądu ostatecznego za przestępstwo umyślne, orzeczenia trwałej niezdolności do pracy, odwołania w drodze referendum”¹². Wójt, który rozpoczął kadencję, może powołać swojego zastępcę lub zastępców. Określa ich liczbę, która „nie może być jednak większa od liczby określonej w przepisie prawnym, w zależności od ilości mieszkańców gminy. Wynosi ona od jednego do czterech zastępców”¹³.

Wójt to organ wykonujący uchwały rady gminy i zadania gminy ujęte w uregulowaniach prawnych. Do zadań wójta należy w szczególności: „przygotowywanie projektów uchwał rady gminy i określenie sposobu ich wykonywania, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych”¹⁴. Wójt jest organem wykonawczym gminy, który w procesie realizowania zadań własnych gminy podlega wyłącznie radzie gminy. Oprócz tego w swoich działaniach opiera się też na wytycznych dla organów wykonawczych uchwalanych przez wspomnianą radę. Ponadto spełnia takie funkcje, jak:

- kierowanie bieżącymi sprawami gminy (poprzez realizowanie wszelkich czynności mających codzienny i powtarzalny charakter, które są niezbędne dla funkcjonowania gminy);

¹² Art. 492 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2018 r. poz. 754 z późn. zm.).

¹³ Art. 26a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁴ Art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

- reprezentowanie gminy na zewnątrz (poprzez występowanie w jej imieniu wobec innych podmiotów)¹⁵.

Organ wykonawczy w postaci wójta spełnia więc istotną funkcję w gminie. Wójt przyczynia się bowiem do efektywnych działań ze strony gminy i zaspokojenia podstawowych potrzeb jej mieszkańców.

3.2. Urząd gminy

Elementem struktury organizacyjnej gminy jest urząd gminy. To aparat pomocniczy organu wykonawczego gminy, czyli wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Urząd ten to jednostka organizacyjna gminy służąca realizowaniu kompetencji i zadań jej organów. Określa się go też jako miejsce wykonywania administracji publicznej w zakresie uprawnień i obowiązków przypisanych wójtowi gminy. Urząd gminy służy również pomocą i obsługuje radę gminy, realizując zadania:

- własne, określone w ustawie o samorządzie gminnym i innych uregulowaniach prawnych;
- zlecone przez organy administracji rządowej na podstawie określonych ustaw;
- powierzone przez organy samorządowe stopnia powiatowego na mocy zawartych porozumień¹⁶.

Jednocześnie wykonuje on wiele zadań związanych ze stałą i kompleksową obsługą organów gminnych. Polega to w szczególności na:

- przygotowaniu materiałów, które są niezbędne do podejmowania: uchwał, wydawania decyzji i postanowień, innych czynności prawnych przez organy gminy;

¹⁵ Art. 31 ustawy o samorządzie gminnym; M. Chmaj (red.), *Państwo...*, op. cit., s. 198–199.

¹⁶ M. Chmaj (red.), *Państwo...*, op. cit., s. 198.

- przygotowaniu projektu budżetu i sprawozdań z jego wykonania;
- zapewnieniu organom gminy możliwości przyjmowania, rozpatrywania, załatwiania skarg i wniosków;
- zapewnianiu warunków organizacyjnych i technicznych do przeprowadzania sesji rady i posiedzeń jej komisji oraz narad, spotkań i posiedzeń innych organów funkcjonujących w strukturze gminy;
- realizowaniu innych obowiązków i uprawnień, które wynikają z przepisów prawa oraz uchwał i zarządzeń organów gminy;
- prowadzeniu zbiorów aktów prawa miejscowego, które są dostępne do powszechnego wglądu w siedzibie urzędu gminy;
- realizowaniu obowiązków i uprawnień przysługujących urzędowi gminy jako pracodawcy (zgodnie z przepisami prawa)¹⁷.

W praktyce każdy urząd gminy prowadzi swoją działalność i funkcjonuje na podstawie statutu i regulaminu organizacyjnego. Jego kierownikiem jest wójt, który przy wykonywaniu funkcji kierowniczych ma zastępcę (zastępców), sekretarza i skarbnika gminy. Równocześnie sam urząd ma własną strukturę, a w jej skład mogą wchodzić zróżnicowane komórki organizacyjne. Gmina „może przecież swobodnie kształtować strukturę organizacyjną urzędu gminy”¹⁸. Pomimo to wspomniana struktura w poszczególnych gminach jest tworzona przez podobne do siebie komórki organizacyjne urzędu gminy. Wynika to z faktu, że gminy wykonują prawie identyczne zadania publiczne. Do tych komórek organizacyjnych zalicza się przede wszystkim:

- referaty realizujące zróżnicowane jednolite czynności urzędowe (m.in.: referent finansowy, referat spraw obywatelskich, referat organizacyjny);
- samodzielne stanowiska podlegające bezpośrednio wójtowi i realizujące zadania mające indywidualny i wyspecjalizowany

¹⁷ *Ibidem*, s. 199–200.

¹⁸ D. Dolnicki, *Samorząd...*, *op. cit.*, s. 80.

charakter (m.in.: radca prawny, pełnomocnik ds. informacji niejawnych, stanowisko ds. ewidencji ludności);

- zespoły problemowe utworzone z samodzielnych stanowisk o zakresie obejmującym powiązane ze sobą zadania (np. zespół zajmujący się sprawami ekonomiczno-administracyjnymi)¹⁹.

W urzędzie gminy zatrudnione są osoby, które określa się mianem pracowników samorządowych. Ich zwierzchnikiem służbowym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Podejmują się oni realizacji wielu spraw mieszkańców gminy.

3.3. Jednostki pomocnicze i organizacyjne gminy

Każda polska gmina jest podzielona na określone jednostki pomocnicze. Mogą to być różne jednostki funkcjonujące w danej gminie. Możliwość „ich powołania przewiduje wyłącznie ustawa o samorządzie gminnym”. Z przepisów tej ustawy „wyraźnie wynika pozostawienie uznania rady gminy co do konieczności utworzenia jednostki pomocniczej”²⁰. Jednostek tych nie traktuje się jako niższego szczebla samorządu, tworzenie ich ma zatem charakter fakultatywny. Są nimi „sołectwa na obszarach wiejskich, dzielnice i osiedla w miastach, miasta położone na terenie gminy i inne jednostki pomocnicze nienazwane przez ustawodawcę”²¹. Jednostki te tworzone są w drodze uchwały rady gminy, z urzędu, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z inicjatywy samych mieszkańców, a zasady ich tworzenia określa statut gminy. Jednocześnie organizacja i zakres działania sołectwa, dzielnicy, osiedla ustalane są indywidualnie przez radę gminy w formie odrębnych statutow.

¹⁹ *Ibidem*, s. 81–82.

²⁰ K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 128.

²¹ Art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym; K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 171.

Tego rodzaju rozwiązanie powoduje, że istnieją wyspecjalizowane jednostki zarządzania gminą. Funkcjonują one z zamiarem udzielania pomocy organom oddziałującym w podziałach zasadniczych. Umożliwia im to posiadanie własnych organów upoważnionych przez radę gminy do załatwiania indywidualnych spraw w zakresie administracji publicznej (poprzez decyzje administracyjne). Oprócz tego każda z tych jednostek zarządza mieniem komunalnym i z niego korzysta. Realizuje zadania określone w swoim statucie (jednostki pomocniczej), nie dysponuje jednak osobowością prawną odrębną od gminy i nie tworzy własnych budżetów. Warto zaznaczyć, że ustawa o samorządzie gminnym nie określa zadań organów jednostek pomocniczych gminy. Przedmiotowy zakres wspomnianych zadań jest ustalony przez radę gminy, jest on jednak ograniczony w odniesieniu do spraw budżetowych i mienia komunalnego. Wobec powyższego „wspomniana ustawa pozostawia więc radzie gminy możliwość sprecyzowania spraw ustrojowych każdej jednostki pomocniczej z osobna, a w szczególności zakresu zadań jej organów uchwałodawczych i wykonawczych”²². Pomimo to rada gminy nie może według swojego uznania kształtować struktur organów jednostek pomocniczych. Organy te i tryb ich powoływania (np. sołectwa) określa przecież ustawa o samorządzie gminnym. Z drugiej strony ustawa ta nie zawiera zakresu spraw zastrzeżonych dla jednostek pomocniczych. Określają go przepisy prawa materialnego i rada gminy (np. w statucie sołectw). Uważa się, że omawiane zadania sprawdzają się do wykonywania uchwał i realizowania spraw, które zostały wprost powierzone przez przepisy prawa materialnego (np. pobór podatków). Ponadto zadania te polegają na realizowaniu funkcji reprezentacyjnych, wykonawczych i zarządzających (np. sołtys). Jednostki pomocnicze zarządzają także mieniem komunalnym i rozporządzają dochodami z tego źródła. Często są

²² E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 2017, s. 66–67.

też upoważnione przez radę gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Czynią to poprzez wydawanie decyzji administracyjnych (w imieniu właściwego organu gminy).

W gminach tworzone są również jednostki organizacyjne. Występują one jedynie w formach przewidzianych przepisami prawa. Przykładem mogą być jednostki budżetowe. Stanowią je jednostki pokrywające swoje wydatki bezpośrednio z budżetu gminy, a pobrane dochody odprowadzają na związany z nim rachunek (budżetem).

W praktyce taka jednostka budżetowa prowadzi gospodarkę finansową zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych²³. Jej podstawę stanowi „plan finansowy (plan dochodów wydatków). Ponadto każda jednostka jest ściśle powiązana z budżetem gminy. Wynika to z faktu włączenia do niego całości wpływów osiągniętych przez daną jednostkę budżetową i całości wpływów związanych z jej funkcjonowaniem”²⁴.

Innym rodzajem jednostki organizacyjnej są zakłady budżetowe. Określa się nimi „jednostki odpłatne wykonujące określone zadania i pokrywające koszty własnej działalności ze środków własnych”²⁵. Podstawą gospodarki finansowej tych zakładów są roczne plany finansowe obejmujące przychody i wydatki, stan środków obrotowych oraz rozliczenia z budżetem. Zakłady te są również powiązane z budżetem gminy poprzez włączenie do niego wyniku finansowego danego zakładu. W przypadku gdy osiąga on zysk, to związana z nim nadwyżka jest korygowana o tzw. zapas normatywny i odprowadzana do wspomnianego budżetu. Natomiast gdy przychody takiego zakładu nie pokrywają kosztów jego działalności

²³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

²⁴ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe...*, *op. cit.*, s. 20–21.

²⁵ *Ibidem*, s. 20–21.

(przynosi on straty), może on otrzymać dotacje przedmiotowe na ich pokrycie. Nie mogą one jednak przekroczyć 50% kosztów działalności zakładu budżetowego.

Kolejną jednostką organizacyjną, która może powstać w gminie, jest gospodarstwo pomocnicze. Stanowi je „podmiot wyodrębniony z jednostki budżetowej pod względem organizacyjnym i finansowym”²⁶. Gospodarstwo takie pokrywa koszty swojej działalności z uzyskiwanych przychodów własnych. Na podstawie jego gospodarki finansowej uznaje się plan finansowy, który obejmuje przychody, wydatki stanowiące koszty działalności, rachunek wyników, stan środków obrotowych i rozliczenia z budżetem gminy²⁷. Z tym budżetem gospodarstwo pomocnicze jest związane poprzez włączenie do niego tylko połowy jego wyniku finansowego po uwzględnieniu obowiązkowych obciążeń fiskalnych.

Na obszarze gminy mogą również powstawać fundusze celowe. Są to fundusze typu budżetowego o charakterze celowym. Tworzy się je w ramach budżetu gminy lub poza nim jako alternatywne źródło finansowania zadań tej jednostki samorządu terytorialnego. Istota funkcjonowania takiego funduszu „polega na realizowaniu zadania publicznego, które nie jest finansowane bezpośrednio z budżetu gminy, ale z wyodrębnionego funduszu zasilanego środkami publicznymi (dotacjami) lub dochodami własnymi”²⁸. Fundusz ten nie ma osobowości prawnej. Oprócz tego gminy mogą tworzyć podmioty zależne, do których zalicza się spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne. Charakteryzują się one tym, że prowadzą działalność we własnym imieniu, na własne ryzyko i na własną odpowiedzialność, na podstawie przepisów Kodeksu handlowego. W tych spółkach gmina może być jedynym właścicielem,

²⁶ *Ibidem*, s. 22.

²⁷ *Ibidem*, s. 23.

²⁸ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe...*, *op. cit.*, s. 23.

posiadać większość udziałów lub mieć pakiet mniejszościowy. Same spółki są jednak odrębne prawnie i finansowo od podmiotu założycielskiego – gminy.

Na obszarze każdej gminy mogą być tworzone jej jednostki pomocnicze i organizacyjne. Charakteryzują się one określonymi cechami. Ich funkcjonowanie jest związane z charakterem, zakresem i sposobami ich działalności w gminie.

3.4. Podstawy materialne działalności gminy

3.4.1. Mienie i gospodarka finansowa

Podstawą materialną działalności gminy są posiadane przez nią środki. Ich praktyczne wykorzystanie umożliwia realizowanie wyznaczonych celów i zamierzeń podczas działań i przedsięwzięć gminnych. Z tego względu ważne jest wyposażenie gminy w mienie (majątek), które ma wpływ na wykonywanie przez nią zadań publicznych i prowadzenie własnej działalności gospodarczej. Omawiane mienie stanowi formę własności publicznej. Obejmuje ono własność, a także inne prawa majątkowe należące do gmin. Pozwala to na pełnienie swoistej funkcji „gospodarza na obszarze określonej wspólnoty samorządowej przez władze gminne. Jednocześnie samo posiadanie własnego mienia stanowi warunek samodzielności gminy i uwalnia ją od cech anonimowości”²⁹.

Mienie (majątek komunalny) to własność gminy. Składa się ono z:

- instytucji i urządzeń infrastruktury technicznej i społecznej;
- obiektów komunalnych (mieszkalnych, administracyjnych i użytkowych);
- gruntów (poza określonymi wyjątkami);

²⁹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2012, s. 86.

- zasobów naturalnych (np. wód powierzchniowych na potrzeby lokalne)³⁰.

Omawiane elementy mienia gminy są przez nią wykorzystywane do:

- realizowania zadań o charakterze władczym, administracyjnym i gospodarczym;
- wykonywania zadań własnych gminy;
- bezpośredniej realizacji zadań publicznych o charakterze użyteczności publicznej;
- wykonywania innych zadań lub podejmowania działań, które wykraczają poza obszar użyteczności publicznej³¹.

Zarządzanie mieniem gminnym odbywa się przy zachowaniu określonych zasad. Wynika to z faktu, że gospodarowanie nim to powinność organów gminy. Właściwe zarządzanie tym mieniem (majątkiem) ma przecież wpływ na stan zamożności gminy oraz sprawność jej funkcjonowania i przyszły dynamiczny rozwój. Dlatego też organy gminy i podlegająca im administracja podejmuje starania ukierunkowane na aktywne i efektywne zarządzanie posiadanym majątkiem. Są one skoncentrowane na racjonalnym i przemyślanym gospodarowaniu składnikami mienia komunalnego. To wszystko sprawia, że gmina realizuje następujące działania polegające na:

- utrzymaniu eksploatacji i użytkowaniu obiektów majątków oraz stałej dbałości o stan techniczny i ekonomiczne wykorzystanie jego składników (majątku);
- budowie, rozbudowie lub modernizacji elementów majątku gminnego (np. realizacja inwestycji wynikających z potrzeb rozwojowych gminy).

Jednocześnie osoby zajmujące się zarządzaniem mieniem (majątkiem) gminnym są zobowiązane do zachowania szczególnej

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*, s. 87.

treści, dbałości i staranności przy wykonywaniu związanych z tym czynności (zarządem majątkiem). Odbywa się to zgodnie z określonym przeznaczeniem poszczególnych składników mienia oraz zapewnieniem im odpowiedniej ochrony. Wspomniane podmioty mienia komunalnego samodzielnie podejmują decyzje o przeznaczeniu i metodach wykorzystania jego składników majątkowych. Pomimo to mogą wystąpić okoliczności do zachowania kontroli nad wspomnianym wykorzystaniem składników mienia. Należy do nich zastrzeżenie do wyłącznej właściwości rady gminy niektórych decyzji mających charakter majątkowy i finansowy – są one określone ustawowo. Ponadto gmina musi przestrzegać wymogów zawartych w odrębnych uregulowaniach prawnych (np. prawie budowlanym, przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej lub ochrony środowiska). Poza tym są również ograniczenia, które wynikają z zasad określających sytuację prawną gminnych jednostek organizacyjnych (np. ograniczenia dotyczące dokonywania przekształceń mienia). Wspomniane ograniczenia mają zatem na celu zapobieganie podejmowaniu pochopnych i negatywnych decyzji związanych z przedmiotami majątkowymi należącymi do gminy.

Z tego względu zarządzanie majątkiem (mieniem) zaliczane jest do priorytetowych obszarów zarządzania gminą. Mienie to może być wykorzystywane w zróżnicowany sposób, a powiązane z nim działania (zadania gminy) ujawniają się w kilku dziedzinach gospodarki gminnej. Jednocześnie każda gmina ma także możliwość nabycia mienia komunalnego poprzez m.in.:

- przekazanie gminie określonego mienia powiązanego z utworzeniem lub dokonaniem zmian jej granic (w trybie rozporządzenia Rady Ministrów), które realizuje się na podstawie porozumienia zainteresowanych gmin lub decyzji Prezesa Rady Ministrów (podejmowanej na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji);
- przekazania mienia przez administrację rządową zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów;

- wynik własnej działalności gospodarczej;
- inne czynności prawne (np. darowiznę);
- działania w innych przypadkach określonych przepisami prawa³².

Kolejną podstawą materialną działalności gminy jest prowadzenie przez nią samodzielnej gospodarki finansowej. Składa się na nią „zespół czynności, które związane są z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych w celu realizowania zadań publicznych służących zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej”³³. Gospodarka ta ma szeroki zakres, bo obejmuje planowanie, gromadzenie, wydatkowanie i kontrolowanie wielu zróżnicowanych operacji pieniężnych. Odbywa się to na dwóch zasadniczych płaszczyznach: podmiotowej i przedmiotowej. W związku z tym podmiotem gospodarki finansowej gminy są jej organy, a przedmiot stanowią strumienie dochodów i wydatków pieniężnych. Dzięki temu możliwy jest „ruch” środków pieniężnych odgrywający istotną rolę w procesie realizowania zadań publicznych przez gminę.

Jednocześnie sama gospodarka finansowa gminy ma dwustronny charakter. Wynika z niego konieczność dopasowania do siebie procesów związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków finansowych. Natomiast kształt wspomnianej gospodarki jest uwarunkowany określonymi czynnikami gospodarczymi i społecznymi. Czynniki te traktuje się jako wyznacznik kierunków oraz zasad podziału dóbr wyrażonych w pieniądzu. Przy tym zasady gospodarki są uregulowane prawnie. Może ona być jednak dość zróżnicowana i zmienna w czasie, przede wszystkim ze względu na przemiany w zakresie warunków społeczno-gospodarczych gminy. Wobec tego gospodarka finansowa jest regulowana przez wiele

³² T. Milczarek, *Samorząd...*, op. cit., s. 59–60.

³³ E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 253.

aktów prawnych. Jak wynika z unormowań zawartych w Konstytucji RP:

- zapewnia się jednostkom samorządowym (w tym: gminie) udział w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających im zadań;
- gwarantuje się, że zmiany dotyczące zakresu zadań i kompetencji jednostek samorządowych (np. gminy) następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych;
- rodzaje dochodów gminy mają konkretny charakter, a ich źródła są określone ustawowo³⁴.

Szczegółowe unormowania związane z zasadami gospodarki finansowej gmin określono też w takich aktach prawnych, jak:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

Ponadto istotną rolę we właściwym kształtowaniu gospodarki finansowej gminy odgrywają akty prawa miejscowego:

- uchwały budżetowe rady gminy;
- uchwały rady gminy dotyczące procedury uchwalania budżetu jednostek samorządu terytorialnego;
- uchwały rady gminy w sprawach prowadzenia gospodarki finansowej przez pomocnicze jednostki samorządowe, realizowanych w ramach budżetu gminy³⁵.

Funkcjonowanie gminnej gospodarki finansowej jest regulowane przez określone źródła prawa, które wyznaczają zasady i procedury związane z tą gospodarką. Jej najważniejszy element stanowi sfera budżetowa. Budżet gminy odzwierciedla przecież

³⁴ Art. 167 Konstytucji RP.

³⁵ T. Milczarek, *Samorząd...*, *op. cit.*, s. 63.

podstawowe dziedziny działalności jej organów (np. wydatki bieżące). Oprócz tego ujmuje też działalność społeczną i gospodarczą gminy. W związku z tym każda gmina dysponuje budżetem, czyli rocznym planem obejmującym:

- dochody, wydatki, przychody i rozchody gminy;
- przychody i wydatki: zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, funduszy celowych³⁶.

Budżet gminy jest podstawą jej gospodarki finansowej. To plan finansowy samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej gminy uchwalany przez jej organ stanowiący (rada gminy) na określony rok kalendarzowy. Uwzględnia się przy tym strukturę budżetu i jego treść ujętą ustawowo³⁷, w związku z czym zapewnia on w pełni samodzielną realizację gminnej gospodarki finansowej.

3.4.2. Źródło dochodów i wydatki gminy

Dochody i wydatki gminy określone są w jej budżecie i związane ze środkami finansowymi gromadzonymi i wydatkowanymi przez gminę. Każda gmina uzyskuje określone dochody. Stanowią je „dochody własne oraz subwencje ogólne, dotacje celowe z budżetu państwa. Źródła tych dochodów określa ustawa”³⁸. Dochodami gminy mogą być również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi i z budżetu Unii Europejskiej oraz określone w odrębnych przepisach³⁹. Każda gmina może zatem pozyskiwać dochody z bardzo wielu zróżnicowanych źródeł. Wśród nich można wyróżnić dochody obligatoryjne gminy. Takimi dochodami są przede wszystkim dochody własne, czyli:

³⁶ E. Ruśkowski (red.), *Finanse...*, *op. cit.*, s. 233.

³⁷ *Ibidem*, s. 234.

³⁸ Art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji RP.

³⁹ Art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 z późn. zm.).

- wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych;
- wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnych, innych uiszczanych w oparciu o odrębne przepisy prawne;
- dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych;
- dochody z majątku gminy;
- spadki, zapasy i darowizny na rzecz gminy;
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych uregulowaniach prawnych;
- 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizowaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami;
- odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę (gdzie obowiązują przepisy prawa nie stanowią inaczej);
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy;
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy;
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządowych;
- inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów prawa⁴⁰.

Do dochodów własnych gminy zalicza się również udziały w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa. Traktuje się je jako metodę równoważenia budżetu tej jednostki samorządu terytorialnego. Wynoszą one:

- 38,94% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, które zamieszkują na obszarze danej gminy (stawka ta

⁴⁰ Art. 4 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

jest ustalana w oparciu o wskaźnik określony ustawowo i obliczany corocznie);

- 6,71% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych, czyli jego podatników, którzy posiadają siedzibę na obszarze danej gminy⁴¹.

Dochodem gminy jest też subwencja ogólna. Wynika to z faktu, że „obowiązujące obecnie przepisy klasyfikują ją jako dochód jednostek samorządu terytorialnego (gminy)”⁴². Stanowi ona „dochód takiej jednostki samorządowej, który jest określonym ustawowo świadczeniem przekazywanym z budżetu państwa na finansowanie jej zadań własnych”⁴³. Gwarancje realizacji tego świadczenia zawiera unormowanie konstytucyjne, według którego „jednostkom samorządu terytorialnego (w tym gminie) zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”⁴⁴. Wspomniane świadczenie jest dla gminy instrumentem wyrównawczym, mającym za zadanie ograniczać skutki nierównego dostępu do dochodów publicznych. Dzięki temu zapewnia się mieszkańcom gmin usługi o tym samym standardzie i w zbliżonych cenach. W praktyce subwencję ogólną traktuje się jako „uzupełnianie (...) dochodów własnych gminy. Dlatego też nie może ona stanowić podstawowego źródła dochodów tej jednostki samorządowej”⁴⁵. Jednocześnie dana gmina w zamian za otrzymane środki z subwencji ogólnej nie jest zobowiązana do wykonania świadczenia wzajemnego dla państwa. Otrzymane w ramach subwencji środki publiczne zostają przekazane przez państwo definitywnie dla określonej gminy. W przypadku gdy

⁴¹ Art. 4 ust. 2 i 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁴² Art. 167 ust. 2 Konstytucji RP i art. 3 ust. 1 pkt. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁴³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 849.

⁴⁴ Art. 167 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴⁵ A. Małkiewicz, *Struktura gminnej subwencji ogólnej*, Wrocław 2013, s. 314.

subwencja nie została przekazana danej jednostce terytorialnej (gminie), powinna być wyegzekwowana na drodze przymusowej za pomocą egzekucji administracyjnej lub sądowej. Subwencja ogólna jest zatem swoistą formą zasilania finansowego gmin. Składa się ona z części:

- wyrównawczej – ukierunkowanej na wyrównywanie zamożności poszczególnych rejonów kraju za pomocą dofinansowania ze wspólnego budżetu jednostek samorządowych o niższym dochodzie na jednego mieszkańca;
- równoważącej – mającej pokryć utracone dochody;
- oświatowej – o wysokości zależnej od zakresu zadań oświatowych realizowanych przez jednostki oraz liczby uczniów w danej jednostce samorządu terytorialnego⁴⁶.

Do fakultatywnych dochodów gminy należą przede wszystkim bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, środki z budżetu Unii Europejskiej i pozyskiwane z innych jeszcze źródeł. Oprócz tego do fakultatywnych dochodów gminy zalicza się dotacje celowe z budżetu państwa. Są one środkami publicznymi mającymi bezzwrotny charakter i przeznaczonymi na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji określonego zadania (celu danego przedsięwzięcia). Z budżetu państwa są bowiem przekazywane gminom dotacje celowe na:

- zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami;
- zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej;
- usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych;

⁴⁶ A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, *Dochody budżetu gminy*, Warszawa 2015, s. 72–73.

- finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych;
- realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych⁴⁷.

Poza wyżej wymienionymi dochodami gminy istnieją również dotacje udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), a także wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W budżecie gminy określa się jej wydatki. Wiążą się one z:

- bieżącymi działaniami i funkcjonowaniem gminy (np. wydatki związane z oświatą, ochroną zdrowia, kulturą);
- inwestycjami gminnymi⁴⁸.

Wydatki gminy stanowią swoiste odzwierciedlenie realizacji jej zadań publicznych. Wielkość i rodzaje wydatków są „odbiciem” charakteru kierunków i zakresu zadań, które gminy mają wykonywać. Są one powiązane z takimi sektorami, jak: rolnictwo, transport, gospodarka komunalna, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka społeczna, kultura fizyczna i sport, administracja państwowa i samorządowa. Wszystkie wydatki gminne są planowane zgodnie z prawnymi uregulowaniami ustalającymi zadania dla gmin oraz charakterem nadawanym przez przepisy ustawowe poszczególnym zadaniom. Opiera się to na samodzielnym decydowaniu gminy o sposobie realizacji i wydatkowaniu środków finansowych.

Podstawę materialną działalności każdej gminy stanowią jej określone dochody i wydatki, będące elementami budżetu gminy.

⁴⁷ Art. 8 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁴⁸ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012, s. 75.

ROZDZIAŁ IV

FUNKCJA I PERSPEKTYWY WSPÓŁPRACY SAMORZĄDU GMINNEGO Z SEKTOREM EKONOMII SPOŁECZNEJ W ŚRODOWISKU LOKALNYM

4.1. Nowe zarządzanie publiczne i sektor ekonomii społecznej

Już od ponad 20 lat coraz częściej mówi się w Polsce o zwiększeniu efektywności działań administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Spowodowane jest to dążeniem do ekonomizacji i podniesieniem poziomu produktywności w sektorze publicznym, jak również analogicznym trendem obserwowanym w sferze społecznej. Odnosząc te zagadnienia do administracji publicznej, można mówić o tzw. nowym zarządzaniu publicznym (ang. *new public management*, NPM). To koncepcja zarządzania w administracji publicznej mająca źródło w teorii ekonomii, lecz implementowana w praktyce gospodarczej. Oznacza „przejsie od administrowania bazującego na sztywnych procedurach i wpływach politycznych (tzw. model biurokratyczny) do zarządzania opartego na ekonomicznej ocenie efektywności działania i wykorzystaniu mechanizmów rynkowych (tzw. model menedżerski)”¹. Założenia NPM funkcjonują od lat 80. ubiegłego wieku w krajach anglosaskich jako odpowiedź na pojawiające się kryzysy gospodarcze, a także jednocześnie zwiększenie roli rynku usług i wzrostu jakościowych wymagań konsumentów. Miało to odzwierciedlenie

¹ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, Infos, Biuro Analiz Sejmowych (zagadnienia społeczno-gospodarcze), 2014, nr 18 (178), s. 1–2 [online:] [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/24E1231535A8BDE5C1257D6A003B6AEA/\\$file/Infos_178.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/24E1231535A8BDE5C1257D6A003B6AEA/$file/Infos_178.pdf) [dostęp: 20.03.2023].

we wzroście oczekiwań co do skuteczności usług publicznych i ich faktycznego oddziaływania. Jako inne czynniki powodujące zwrócenie się ku koncepcji NPM wymienia się również²:

- próbę zahamowania lub zmiany trendów rozrostowych administracji w relacji do jej nadmiernych wydatków finansowych i przerostu zatrudnienia;
- ekonomizację instytucji tradycyjnie rządowych oraz powrót do idei subsydiarności (pomocniczości);
- rozwój technologii informatyzacji i automatyzacji również w obszarze świadczenia usług publicznych.

Wśród **najważniejszych założeń NPM** wymienia się³: decentralizację polityczną i zadaniową, odseparowanie polityki od administracji, podniesienie jakości usług publicznych, zorientowanie na klienta, zorientowanie na wskaźniki i rezultaty, zarządzanie strategiczne, zmiany zasad finansowych, zmiany w strukturze i kulturze organizacji, wprowadzanie zasad zarządzania przez jakość, mendedżerski charakter zarządzania, elastyczne zarządzanie personelem, kwantyfikację rezultatów, mierzenie działalności i rozwój mechanizmów rozliczania, promowanie zachowań etycznych.

Cechy te wskazują na tendencję zmiany funkcjonowania administracji publicznej, w tym samorządowej, w kontekście wypełniania jej ustawowych zadań i rozwiązywania lokalnych problemów społecznych i ekonomicznych.

² Ch. Hood, *A public management for all seasons?*, „Public Administration” 1999, nr 69, cyt. za: K. Czarnecki, *Idee i praktyki nowego zarządzania publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 1(15), s. 22.

³ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne...*, *op. cit.*, s. 1–3.

4.2. Sektor ekonomii i przedsiębiorczości społecznej w rozwoju wspólnot samorządowych

Analizując funkcje administracji samorządowej, w szczególności lokalną i społeczną, należy odnieść się do coraz bardziej powszechnego w Polsce zjawiska ekonomii i przedsiębiorczości społecznej.

Sektor ekonomii i przedsiębiorczości społecznej dotyczy podmiotów, w tym przedsiębiorstw społecznych, które w ramach działalności gospodarczej zorientowane są na realizację celów prospołecznych. Do ich głównych cech odróżniających je od podmiotów typowo komercyjnych zalicza się⁴:

- **motywy powstania:** przedsiębiorstwo społeczne cechuje się tym, że powoływane zostaje z powodu i dla celów społecznych, do realizowania zmiany społeczno-ekonomicznej otoczenia; w przypadku przedsiębiorstw komercyjnych motywem powstania są względy maksymalizacji zysku, ekspansji rynkowych;
- **misja:** dla przedsiębiorstw społecznych realizowanie celów społecznych jest jednoznacznie połączone z misją przedsiębiorstwa, a zysk jest narzędziem do realizacji tych celów; społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw komercyjnych jest nierzadko działaniem akcesoryjnym, mającym również względy marketingowe, prowadzące do maksymalizacji zysków finansowych przedsiębiorstwa;
- **podwójny rachunek wartości ekonomiczno-społecznej:** przedsiębiorstwa społeczne dążą do realizacji zysków mających parametry społecznej użyteczności i społecznego oddziaływania pośredniego i bezpośredniego;
- **ostateczny cel:** cele w przypadku przedsiębiorstw społecznych i przedsiębiorstw komercyjnych różnią się rozłożeniem

⁴ J. Brdulak, E. Florczak, *Uwarunkowania działalności przedsiębiorstw społecznych w Polsce*, Warszawa 2016, s. 30–31.

akcentów; dla przedsiębiorstw społecznych priorytetem jest cel społeczny, przy pomocniczym procesie realizacji zysków; przedsiębiorstwa komercyjne dążą do realizacji celów finansowych, uzupełniając je względami społecznymi.

Na podstawie przedstawionej charakterystyki można określić, że rozwój przedsiębiorczości społecznej traktowany jest jako odpowiedź na kryzys paradygmatu dwubiegunowego (państwa i rynku) i wprowadzenie mechanizmów tzw. aktywnej polityki społecznej⁵. Taką opinię wyraża również C. Borzaga⁶, który twierdzi, że rynek (który pełnił funkcję produkcji i alokacji dóbr prywatnych, dystrybucji zasobów zgodnie z kryterium wkładu i zaangażowania indywidualnego) oraz administracja publiczna (odpowiedzialna za wytwarzanie i dystrybucję dóbr publicznych oraz dóbr, których produkcji nie podjął się rynek) nie odgrywają swej roli w kształtowaniu poczucia bezpieczeństwa i jakości życia obywateli. Dlatego należy poszukać nowej struktury „opartej na logice pluralizmu aktorów, obszarów i regulacji, uwzględniających różnych aktorów społeczeństwa obywatelskiego”⁷. W modelu dwubiegunowym zakłada się, że⁸:

- istnieje możliwość ścisłego rozgraniczenia pomiędzy dobrami prywatnymi (wytwarzanymi przez rynek) i publicznymi (produkcja powierzona państwowej lub samorządowej administracji);
- regulacja rynku jest możliwa dla zwiększenia efektywności wytwarzanych usług w kontekście zorientowanym na zasady wkładu indywidualnego i zaangażowania jednostkowego;
- możliwa jest identyfikacja preferencji obywateli przez instytucje państwowe odnośnie do dóbr publicznych i dóbr, których nie produkuje rynek.

⁵ M. Rymsha, *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce* [w:] *W stronę aktywnej polityki społecznej*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymsha, Warszawa 2003, s. 22–31.

⁶ C. Borzaga, *Nowe trendy w partycypacji obywatelskiej* [w:] *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, red. E. Leś, M. Ołdak, Warszawa 2007, s. 81–83.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*, s. 81–82.

Trudności z realizacją wyżej wymienionych założeń powodują potrzebę znalezienia innowacyjnych rozwiązań w zakresie lokalnych problemów związanych z obszarem wspólnot samorządowych. Narzędzia ekonomii i przedsiębiorczości społecznej mogą w znacznym stopniu przyczynić się do rozwoju jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym i do zwiększenia jego efektywności działania i wypełniania ustawowych zadań. Taka teza oparta jest przede wszystkim na głównych funkcjach sektora ekonomii społecznej, do których w szczególności można zaliczyć:

- integrację społeczną i zawodową;
- tworzenie miejsc pracy;
- włączenie społeczne osób zagrożonych wykluczeniem;
- dostarczanie usług społecznych, w tym specyficznych usług niszowych;
- tworzenie międzysektorowych wspólnot lokalnych;
- wzmacnianie kapitału społecznego.

Z tego powodu jednostki sektora samorządowego są kluczowym i naturalnym obszarem rozwoju ekonomii społecznej. W ostatnich 20 latach obserwuje się dynamiczny rozwój ekonomii społecznej. Ma to odzwierciedlenie w dokumentach strategii rozwoju instytucji unijnych, a także na szczeblu rządowym i samorządowym (Europejski Fundusz Społeczny; Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030; Program Operacyjny Kapitał Ludzki; Regionalne programy operacyjne; Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej; Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności; Strategia Rozwoju Kraju 2020; Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020; Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020; Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju; Regionalne programy rozwoju ekonomii społecznej).

Odnoszenie się do podmiotów ekonomii społecznej w dokumentach rozwojowych różnego szczebla związane jest z ich potencjałem we współtworzeniu lokalnej przestrzeni i wpływanie na

rozwój wspólnotowy. Pola działań ekonomii społecznej wskazujące na jej znaczenie w wymienionych wyżej obszarach zostały wyodrębnione w ramach polskich opracowań teoretycznych. P. Sałustowicz dokonał ich podziału w następujący sposób⁹:

- funkcja „jobmachine” – głównym zadaniem podmiotów ekonomii społecznej jest tworzenie nowych miejsc zatrudnienia, a także przygotowanie do wejścia na rynek pracy, m.in. poprzez szkolenia; podejmowane działania są kierowane zwłaszcza do osób wykluczonych społecznie oraz zagrożonych marginalizacją;
- kompensacja „zawodności rynku i państwa socjalnego” – ekonomia społeczna funkcjonuje w obrębie polityki społecznej, odpowiadając na te potrzeby społeczne, których nie jest w stanie zaspokoić sektor publiczny;
- kreowanie kapitału społecznego – gospodarka społeczna realizuje działania przyczyniające się do wzrostu integracji i spójności społecznej;
- rozwijanie postaw demokratycznych – rolą ekonomii społecznej jest zachęcanie grup i jednostek do aktywności obywatelskiej.

Różnorodność funkcji ekonomii społecznej związana jest również z szerokim zakresem podmiotów, które można wskazać w ramach sektora ekonomii społecznej. W tej perspektywie sektor ekonomii społecznej na obszarze terytorialnym można podzielić na trzy segmenty¹⁰:

- **podmioty ekonomii społecznej** (według ustawy o ekonomii społecznej¹¹ „należy przez to rozumieć działalność podmiotów ekonomii społecznej na rzecz społeczności lokalnej w zakresie

⁹ P. Sałustowicz, *Pojęcie, koncepcje i funkcje ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna. Teksty” 2007, nr 2, s. 12.

¹⁰ *Jednostki samorządu terytorialnego wobec wyzwań sektora ekonomii społecznej w woj. śląskim. Raport z badania jakościowego*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Katowicach, Katowice 2012.

¹¹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej.

reintegracji społecznej i zawodowej, tworzenia miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz świadczenia usług społecznych, realizowaną w formie działalności gospodarczej, działalności pożytku publicznego i innej działalności o charakterze odpłatnym¹²); do tej grupy zalicza się następujące podmioty:

- spółdzielnie socjalne;
- warsztaty terapii zajęciowej i zakłady aktywności zawodowej;
- centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej;
- spółdzielnie pracy, w tym spółdzielnię inwalidów i spółdzielnię niewidomych, oraz spółdzielnię produkcji rolnej;
- organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96 poz. 873 z późn. zm.), z wyjątkiem partii politycznych, europejskich partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji utworzonych przez partie polityczne i europejskich fundacji politycznych;
- podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1, 2 lub 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- przedsiębiorstwa społeczne – podmioty ekonomii społecznej spełniające warunki ujęte w art. 3 ustawy o ekonomii społecznej;
- **podmioty wspierające ekonomię społeczną** (centra ekonomii społecznej, ośrodki wsparcia ekonomii społecznej, regionalne ośrodki polityki społecznej);

¹² Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1812).

- **podmioty otoczenia ekonomii społecznej** (jednostki samorządu terytorialnego, instytucje państwowe, sektor biznesu, instytucje rynku pracy, organizacje społeczne, instytucje badawczo-naukowe).

Przy uwzględnieniu potencjału ekonomii i przedsiębiorczości społecznej (w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym) podmioty z tego sektora – zidentyfikowane zresztą obecnie w aktywnej polityce społecznej państwa oraz efektywnie zarządzane – powinny być kluczowym ogniwem gospodarki samorządowej w dążeniu do poprawy jakości życia społeczności lokalnej i spójnego rozwoju lokalnego terytorium. Przedsiębiorstwa, organizacje społeczne ze swojej natury budują system społeczno-gospodarczy, a zatem świadome i aktywne włączenie ich w politykę gminnych jednostek samorządowych będzie stanowić ważny krok w postępie upodmiotowienia człowieka w gospodarce, rozbudzenia współodpowiedzialności różnych sektorów za rozwój lokalny, zwiększenia skuteczności realizowanych zadań przez samorząd zgodnie z zasadami nowego zarządzania publicznego.

W prezentowanej analizie głównym wątkiem jest zatem rola i miejsce podmiotów ekonomii społecznej we współpracy z administracją publiczną jako podstawa relacji lokalnych, rozwiązywania lokalnych problemów i podnoszenia skuteczności funkcji jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie.

Główne zagadnienia dotyczą przede wszystkim:

- zasad współpracy administracji samorządowej z podmiotami ekonomii społecznej – zarówno formalnych, jak i nieformalnych, wynikających z doświadczeń, praktyki gospodarczej i kultury organizacyjnej;
- obszarów i podstaw prawnych współpracy lokalnej administracji samorządowej z podmiotami ekonomii społecznej;
- form współpracy lokalnej – w zakresie współpracy finansowej;
- form współpracy lokalnej – w zakresie współpracy niefinansowej;
- partnerstw lokalnych i projektowych we współpracy lokalnej.

W poszczególnych częściach niniejszego rozdziału zostaną omówione formy, sposoby i zakresy różnych rodzajów włączenia podmiotów ekonomii społecznej we współpracę z samorządową administracją publiczną, a także wybrane praktyczne przykłady ich realizacji w gminnych jednostkach samorządu terytorialnego.

4.3. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii i przedsiębiorczości społecznej w ramach ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Jednym z podstawowych zagadnień dotyczących współpracy wielosektorowej jest współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną w ramach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹³.

Udział organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznoprawnych oparty jest przede wszystkim na konstytucyjnej zasadzie pomocniczości (subsydiarności). Została ona zapisana w preambule Konstytucji RP:

(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot (Konstytucja RP, 1997).

¹³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96 poz. 873 z późn. zm.).

Zapis ten ma się przyczyniać do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i dialogu społecznego oraz nakłada na organy państwowe obowiązek współpracy z sektorem organizacji pozarządowych¹⁴.

Sformalizowana i zinstytucjonalizowana współpraca z samorządem terytorialnym i sektorem organizacji społecznych, w tym także przedsiębiorstw społecznych, formalnie rozpoczęła się od dnia 24 kwietnia 2003 r. po wprowadzeniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa ta reguluje m.in. status OPP (organizacje pożytku publicznego) w Polsce, proces jego uzyskiwania, korzyści i obowiązki z nim związane. Ważnym elementem ustawy jest również określenie formy współpracy jednostki administracji publicznej, w tym gminy, z organizacjami pozarządowymi. Według wytycznych zawartych w ustawie współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami administracji publicznej może przybierać następujące formy¹⁵:

- współdziałanie wynikające ze zbieżności statutowych organizacji pozarządowych z zadaniami organu administracji publicznej;
- wykonywanie przez organizację pozarządową usług w ramach zadań zleconych jej przez administrację publiczną;
- wykonywanie przez te organizacje funkcji zleconych administracji publicznej¹⁶.

Ustawa wprowadziła formalizację współpracy nie tylko w ramach finansowania działań i kategorii współpracy finansowej, ale również współpracę pozafinansową, opartą na dialogu i konsultacji. Dało to możliwość tworzenia się międzysektorowych partnerstw i współtworzenie lokalnych polityk w zakresie rozwoju

¹⁴ M. Arczewska, *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.

¹⁵ I. Seredocha, *Formy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie Miasta Elbląg*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 4(24), s. 459–474.

¹⁶ Zob. J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005.

społeczeństwa i dostarczania usług społecznych. Ustawodawca wprowadził tutaj następujące formy współpracy:

1. Zlecenie organizacjom pozarządowym, w tym również spółdzielniom socjalnym i spółkom z o.o. *non profit*, realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie – forma współpracy w znacznym stopniu przenosi zakres usług społecznych z samorządu na organizacje społeczne w danej jednostce terytorialnej.
2. Wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności – wprowadza to założenia wielosektorowości w rozwoju społecznym oraz angażowanie podmiotów i przedstawicieli ze środowiska publicznego i społecznego zarówno do polityki strategicznej gminy, jak i do realizacji misji organizacji społecznych i przedsiębiorstw społecznych.
3. Konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji; dzięki temu organizacje te przestają w założeniu funkcjonować jako bierni odbiorcy procesów legislacyjnych, a mają możliwość je również współtworzyć. Ważnym pojęciem, o którym należy tutaj wspomnieć, jest definicja dialogu obywatelskiego, szczególnie w ujęciu kształtowania społeczeństwa obywatelskiego i kapitału społecznego:

Dialog obywatelski to forma kontaktu między władzą państwową a organizacjami trzeciego sektora, polegająca na wzajemnym przekazywaniu sobie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej. (...) Uczestnikami dialogu obywatelskiego – obok władz publicznych – są bowiem nie tylko tradycyjnie rozumiani partnerzy społeczni, ale także organizacje pozarządowe, działające na różnych płaszczyznach: społecznej,

ekonomicznej, światopoglądowej, zawodowej lub terytorialnej (Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej)¹⁷.

Podejście to wymaga stworzenia instytucjonalnych warunków, ale jego skuteczność jest zależna przede wszystkim od rzeczywistej aktywności poszczególnych podmiotów i woli współpracy.

4. Konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego. Rada działalności pożytku publicznego¹⁸, działająca na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, to przede wszystkim grono doradcze, którego celem jest poddawanie konsultacjom i wyrażanie opinii do dokumentacji w ramach danej jednostki administracyjnej. Zakres współdziałania może być szerszy, a zależy on od poziomu i intensywności współpracy jednostki administracji publicznej z radą. Rady mogą być powoływane na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatu i gminy. Od 2015 r. powołanie powiatowych i gminnych rad jest obowiązkowe, jeśli lokalne organizacje wyrażą taką inicjatywę.
5. Tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, innych podmiotów, w tym przedsiębiorstw społecznych. Jest to kolejny zakres współpracy motywujący do realizacji działań o charakterze dialogu i międzysektorowej wymiany poglądów i perspektyw.

¹⁷ Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej [online:] http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Podstawowe_pojecia,380.html [dostęp: 30.01.2023].

¹⁸ A. Olender, A. Gawinek, A. Jachimowicz, Z. Wejcman, K. Łotowska, *Standardy Rad Działalności Pożytku Publicznego* [online:] https://files2.ngo.pl/files/radypozytku.ngo.pl/public/publikacja_RDPP.pdf [dostęp: 30.01.2023].

6. Umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie. Inicjatywa lokalna jest narzędziem administracyjnym dającym możliwość wdrażania na szczeblu lokalnym koncepcji i działań zgłaszanych przez miejscową społeczność.
7. Umowa partnerska określona w art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 oraz z 2022 r. poz. 1079), porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych 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 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818) i porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. z 2022 r. poz. 1079). W przypadku ustawy odnoszącej się do perspektywy finansowej 2021–2027 realizacja projektu w zakresie wskazanym przez instytucję zarządzającą regionalnym programem może być wspomagana poprzez partnerstwo. W skład partnerstwa zaangażowane mogą być podmioty wprowadzające do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt.

Kolejnym istotnym działaniem jest roczny program współpracy jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w tym z przedsiębiorstwami społecznymi. Roczny program współpracy zgodnie z ustawą jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Istnieje również możliwość uchwalenia programu wieloletniego. Istotna jest także specyfika realizacji planu współpracy. Raport z realizacji programu współpracy za rok poprzedni podlega obowiązkowemu umieszczeniu w Biuletynie Informacji Publicznej do dnia 31 maja danego roku.

Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zawiera w szczególności¹⁹:

- **Cel główny i cele szczegółowe programu**

Cel główny bazuje na intensyfikacji budowania partnerstwa gminy z organizacjami prospołecznymi określonymi w ustawie za pomocą wskazanego zakresu i form tej współpracy.

W przypadku celów szczegółowych można mówić o zwiększaniu roli organizacji w realizacji zadań publicznych gminy, w tym kształtowania uwarunkowań instytucjonalnych, aby zwiększyć liczbę zadań publicznych realizowanych przez organizacje w formie powierzenia i do podniesienia skuteczności procesu składania ofert i sprawozdań z realizacji zadań publicznych. W tym obszarze przyjmowane są cele związane ze zwiększeniem wiedzy i umiejętności organizacji w ramach samego zarządzania i realizacji zadań publicznych.

Kolejnym zakresem ujmowanym w celach szczegółowych współpracy są działania związane z konsultacjami i wzajemnym dialogiem:

- zwiększanie udziału organizacji społecznych i przedsiębiorstw społecznych w konsultacjach ogłaszanych przez gminę;
- zwiększanie obecności i roli rad osiedli we współpracy z organizacjami;

¹⁹ Zob. m.in.: Program współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2023; uchwała nr 1307/XLIII/2022 Rady Miasta Lublin z dnia 20 października 2022 r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Lublin z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2023; uchwała nr LIX/630/2022 Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu z dnia 28 października 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy na 2023 rok Gminy Nowy Tomyśl z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prowadzącymi działalność pożytku publicznego.

- kreowanie warunków do współpracy oraz budowanie międzysektorowych relacji organizacji z samorządem, biznesem, jednostkami naukowymi, badawczymi i podmiotami działającymi w ich otoczeniu.

Ważne w tym obszarze są również cele zorientowane na stymulowanie lokalnej społeczności do aktywnej partycypacji w życiu społecznym i publicznym gminy. Przejawia się to poprzez kształtowanie sprzyjających uwarunkowań do społecznej aktywności obywatelskiej i wolontariackiej mieszkańców.

Zakres celów szczegółowych dotyczy również wsparcia organizacji pozarządowych, podmiotów ekonomii społecznej w zakresie zakupu usług i produktów, programów najmu lokali wspierających ich działalność. Jednym z najbardziej popularnych celów szczegółowych jest promocja działań gminy i organizacji pozarządowych oraz podnoszenie jakości wzajemnej komunikacji.

- **Zasady współpracy**

Zasady współpracy odnoszą się do:

- pomocniczości – zasada dotyczy trybu niezbędnego wspierania działania organizacji pozarządowych, aby mogły one skutecznie realizować zadania publiczne;
- suwerenności stron – niezależności, równości oraz autonomii podmiotów w zakresie prawa;
- partnerstwa – uznania równorzędności stron;
- efektywności – w zakresie realizacji działań i osiągania celów; efektywność dotyczy zarówno sfery ekonomicznej, jak i społecznej, relacyjnej i organizacyjnej;
- uczciwej konkurencji – podejmowanie działań w sposób transparentny i przejrzysty (w szczególności tych dotyczących zlecenia zadań publicznych);
- jawności – zachowanie przejrzystości i transparentności w zakresie wzajemnie podejmowanych działań oraz dostępu do informacji na temat realizacji programu;

- równości szans – określenie i uwzględnienie potrzeb społeczności zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- zrównoważonego rozwoju – podejmowanie działań, które przyczyniają się do wzrostu gospodarczego poprzez uwzględnianie aspektów społecznych i środowiskowych.

W analizie zasad współpracy należy odnieść się również do określonego w programie zakresu przedmiotowego i form współpracy. Dotyczą one przede wszystkim współpracy w zakresie tworzenia polityk publicznych, w zakresie realizacji zadań publicznych, tworzenia infrastruktury i platform współpracy oraz społecznej aktywności, a także:

- form współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- priorytetowych zadań publicznych;
- okresu realizacji programu;
- sposobu realizacji programu;
- wysokości środków planowanych na realizację programu;
- sposobu oceny realizacji programu;
- informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;
- trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach.

Z kolei wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zawiera w szczególności: 1) cel główny i cele szczegółowe programu; 2) zakres przedmiotowy; 3) okres realizacji programu; 4) sposób realizacji programu; 5) wysokość środków planowanych na realizację programu.

Pomimo formalnego określenia zakresu współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi i jej obligatoryjnego charakteru rzeczywista jakość tych działań jest uzależniona od realnej aktywności zarówno sektora samorządowego, jak i społecznego

w konkretnych gminach czy jednostkach samorządu terytorialnego, a także wielkości budżetu jednostek samorządowych.

Z badań przeprowadzonych w 2022 r. w województwie podkarpackim przez A. Barczewską-Dziobek²⁰ z Uniwersytetu Rzeszowskiego wynika, że tylko 1/3 badanych gmin uważa, iż dysponuje środkami wystarczającymi do efektywnej współpracy z organizacjami pozarządowymi. Wśród deficytowych zasobów wymieniono przede wszystkim: finanse (74,0%), kadry (43,8%) oraz brak chęci po stronie organizacji (27,4%). Ważne jest natomiast, że zdecydowana większość gmin (64,4%) nie wskazuje negatywnych doświadczeń we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Gdyby jednak można było w tym zakresie coś poprawić, to badane samorządy zaproponowały następujące obszary:

- szkolenia (54,8%);
- działania na rzecz profesjonalizacji organizacji pozarządowych (54,8%);
- upowszechnienie wiedzy (wśród organizacji i decydentów gminnych) o korzyściach wynikających z dobrze zorganizowanej współpracy (53,4%);
- opracowanie i wprowadzenie standardów współpracy (30,1%);
- działania na rzecz profesjonalizacji kadr gminy (26,0%);
- zmiany przepisów prawnych (15,1%).

Z kolei Fundacja M.A.P.A. Obywatelska wraz z Pomorską Pracownią Badań Obywatelskich przeprowadziła w roku 2020, a następnie w roku 2021 ogólnopolskie badanie pt. „Finansowanie organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego”. Badania wykazały niezmiennosc w latach 2020–2021 rozwoju współpracy finansowej między jednostkami a sektorem obywatelskim. Stwierdzono minimalny wzrost nakładów na współpracę z organizacjami w latach 2020–2021, który wyniósł 130 793 678 zł,

²⁰ Zob. [online:] https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/WSPOLPRACA_SAMORZADOW_Z_NGO.pdf [dostęp: 20.03.2022].

co stanowi niespełna 5% w ujęciu nominalnym i jedynie 1,5% po uwzględnieniu wskaźnika inflacji. Stwierdzono ponadto znaczne różnicowanie w zapisach programów współpracy. Najbardziej precyzyjne i szczegółowe są zapisy programów współpracy w samorządach wojewódzkich i dużych miastach. Bardzo ogólne programy współpracy występują w małych gminach wiejskich. Badanie wykazało również brak systemu i narzędzi do zbierania, przetwarzania i publikowania danych związanych m.in. ze współpracą finansową jednostek samorządu terytorialnego i organizacji społecznych. Skutkiem tego jest brak możliwości sprawnego pozyskiwania danych w tym zakresie.

4.4. Społecznie odpowiedzialne zamówienia w publicznych jednostkach samorządowych

Rozpatrując współpracę podmiotów ekonomii społecznej i jednostek samorządu terytorialnego, należy się odwołać do jednego z kluczowych narzędzi, jakim dysponują samorzady, czyli do zamówień i zakupów publicznych. Powszechnie przyjmowano, że jedynym kryterium wyboru ofert w tym trybie była cena, ewentualnie jakość, specyfikacja techniczna. W ostatnich 20 latach trendy dostrzegania kryteriów pozacenowych, a w szczególności prospołecznych coraz częściej stają się ważnym elementem w prowadzeniu strategicznej polityki gospodarczej i społecznej na szczeblu samorządowym. Z tego wynika właśnie wprowadzenie i zastosowanie zamówień społecznych i klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Kwestie społeczne ujęte w zamówieniach publicznych mają źródła koncepcyjne i instytucjonalne w dokumentacji Unii Europejskiej. Zostały one wprowadzone w formie dyrektyw w 2004 r. (dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania

zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi). Zgodnie z założeniami definicyjnymi Komisji Europejskiej zamówienia społeczne są to zamówienia publiczne, w obrębie których uwzględnia się przynajmniej jedną spośród katalogu kwestii i wartości społecznych:

- tworzenie miejsc pracy;
- możliwość oferowania godnej pracy;
- odnoszenie się do zasad społecznych i z prawem do pracy;
- włączenie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i ekonomicznym;
- przestrzeganie zasad dostępności architektonicznej, komunikacyjnej i informacyjnej dla wszystkich;
- odnoszenie się do założeń zrównoważonego rozwoju, w tym etycznego handlu, prospołecznej kultury organizacyjnej, jak i zasad społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw;
- równoczesne stosowanie reguł zawartych w Traktacie o Unii Europejskiej oraz w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych.

Dzięki koncepcji klauzul i zamówień społecznie odpowiedzialnych sektor publiczny może realizować prospołeczne funkcje w ramach swoich zakupów. W związku z tym proces zakupu nie odnosi się tylko do atrybutów przedmiotu zamówienia, czyli np. ceny, jakości, parametrów czy osiągnięć technicznych, ale uwzględnia całość zamówienia – zaplecze organizacyjne, zasady wykonywania produktów i usług. Ponadto zwraca się uwagę na wpływ społeczny, środowiskowy, a także na eliminowanie negatywnych skutków zamówienia publicznego.

Podmiot zamawiający może zastrzec kwestie społeczne w całym procesie udzielania zamówienia, jeśli godzą w zasady uczciwej konkurencji i dotyczą przedmiotu zamówienia.

Kategorie społeczne są coraz częściej ujmowane łącznie z wytycznymi środowiskowymi, prorozwojowymi czy innowacyjnymi.

Obecnie zasady społeczne, szczególnie te dotyczące włączenia i dostępności, są obligatoryjnym i fundamentalnym kryterium społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych²¹.

Po raz pierwszy na szerszą skalę możliwość zastosowania klauzul społecznych przewidziały unijne dyrektywy dotyczące zamówień publicznych z 2004 r., a w 2010 r. Komisja Europejska wydała przewodnik dotyczący uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych: „Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych”²².

Zgodnie z prawem klauzule społeczne mogą być stosowane zarówno w zamówieniach o wartości powyżej 30 tys. euro netto, jak i w tzw. zamówieniach podprogowych, czyli do kwoty 30 tys. euro netto. Przy udzielaniu zamówień podprogowych zamawiających nie obowiązuje stosowanie ustawy – Prawo zamówień publicznych, ale mogą wykorzystywać jej elementy, np. stosować klauzule społeczne.

Dla rozróżnienia definicyjnego należy wskazać, że aspekty społeczne w zamówieniach publicznych to elementy uwzględniające realizację określonych potrzeb i oczekiwań społecznych. Mogą być wdrażane ze względu na realizację szczególnych potrzeb społecznych, mogą być ujmowane na poszczególnych etapach procesu udzielenia zamówienia publicznego, zaczynając od formułowania przedmiotu zamówienia, zastrzegania zamówienia dla wskazanych grup podmiotów realizujących zamówienie, a także poprzez elementy społeczne, jakie mogą być uwzględniane przy definiowaniu

²¹ Badanie jakościowe w zakresie zrównoważonych (społecznych i zielonych) zamówień publicznych udzielonych w Polsce w 2020 r. – raport końcowy, Warszawa 2022 [online:] https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0017/54206/Raport-koncowy_Zrownowazone-zamowienia-publiczne.pdf [dostęp: 20.03.2023].

²² *Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011.

kryteriów wymogów technicznych, definiowaniu kryteriów oceny ofert, czy uwzględnianie wymagań społecznych w warunkach i organizacji realizacji zamówienia.

Definicyjnie uznaje się, że klauzule społeczne są pojęciem węższym od aspektów społecznych²³. Co do zasady pojęcie to dotyczy klauzul zawartych w dokumentach i treści zamówienia, które następnie przekładane są na zapisy umowy o zamówienie publiczne, określające szczególne wymogi o charakterze społecznym odnoszące się do realizacji zamówienia. W tym znaczeniu do klauzul społecznych odnoszą się głównie rozwiązania umożliwiające zamawiającemu wskazanie kryteriów związanych z realizacją zamówienia, które mogą obejmować m.in. aspekty gospodarcze, środowiskowe, społeczne, związane z innowacyjnością lub zatrudnieniem, w szczególności dotyczące zatrudnienia osób bezrobotnych, młodocianych, niepełnosprawnych, osób poszukujących pracy, niepozostających w zatrudnieniu lub niewykonujących innej pracy zarobkowej, osób do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, osób mających status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia, osób usamodzielnianych oraz innych, o których mowa w ustawie o zatrudnieniu socjalnym. W klauzulach społecznych ujęte są także wymagania zatrudnienia na podstawie stosunku pracy osób zaangażowanych w realizację zamówienia.

W Polsce za klauzule społeczne uznaje się także tzw. zamówienia zastrzeżone oraz zamówienia zastrzeżone przewidziane w ramach specjalnego sposobu udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi. **Zamówienie zastrzeżone** jest to regulacja, która umożliwia wskazanie do realizacji zamówienia tylko ściśle określone podmioty posiadające status działalności na

²³ Zob. [online:] <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/zrownowazone-zamowienia-publiczne/spoleczne-zamowienia/przydatne-informacje/klauzule-spoleczne> [dostęp: 20.03.2023].

rzecz integracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Przykładem jest ustawa o ekonomii społecznej z dnia 5 sierpnia 2022 r.²⁴, która definiując status przedsiębiorstwa społecznego, również wprowadza regulację w zakresie udzielania zamówień publicznych wyłącznie dla przedsiębiorstw społecznych:

Art. 26.

1. Jednostka sektora finansów publicznych, udzielając zamówienia publicznego, do którego ze względu na jego wartość nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710), może zastrzec, że o udzielenie zamówienia publicznego mogą ubiegać się wyłącznie przedsiębiorstwa społeczne działające na podstawie ustawy lub właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, z uwzględnieniem art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
2. Informację o zastrzeżeniu, o którym mowa w ust. 1, zamieszcza się we wniosku o uruchomienie procedury udzielenia zamówienia publicznego oraz odpowiednich dokumentach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Jak już wspomniano wcześniej, pierwsze polskie regulacje w zakresie zamówień publicznych określone były w art. 22 ust. 2 oraz 2a, art. 29 ust. 3a, art. 29 ust. 4 oraz art. 138p ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁵. Wówczas przyjęły one formułę klauzul społecznych.

²⁴ Ustawa o ekonomii społecznej z dnia 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 1812).

²⁵ Dz.U. z 2004 r. Nr 19 poz. 177.

Politykę wspierającą społeczne zamówienia publiczne cechuje długofalowy charakter.

Na gruncie polskiego prawa zamówienia publiczne zostały wprowadzone w roku 2009 i dalej kształtowane w regulacjach ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych²⁶, na mocy której z dniem 1 stycznia 2021 r. uchylono ustawę – Prawo zamówień publicznych z 2004 r.

Warto podkreślić, że ten kierunek jest rozwijany przez instytucje państwa. W Polityce zakupowej państwa na lata 2022–2025 zamówienia zrównoważone i innowacyjne stanowią jeden z priorytetów Polski. W jednym z zapisów zaznacza się, że:

zamówienia publiczne powinny służyć państwu do prowadzenia polityki społecznej. (...) Państwo powinno wykorzystywać środki wydatkowane poprzez zamówienia publiczne także m.in. na aktywizację zawodową defaworyzowanych grup społecznych oraz promowanie zasad społecznej odpowiedzialności biznesu²⁷.

Stosowanie społecznych zamówień publicznych jest szczególnie istotne w aspekcie kształtowania rozwoju lokalnego i współpracy z podmiotami ekonomii społecznej ze względu na to, że wykorzystywanie społecznych zamówień publicznych²⁸:

- prowadzi do podniesienia poziomu skuteczności efektywności wydatkowania pieniędzy publicznych dzięki generowaniu dodatkowych korzyści społecznych, które są uwarunkowane

²⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1129, 1598, 2054 i 2269 oraz z 2022 r. poz. 25.

²⁷ Polityka Zakupowa Państwa – projekt, Warszawa 2021 [online:] www.gov.pl [dostęp: 20.03.2023].

²⁸ T. Schimanek, *Aspekty społeczne w nowym Prawie zamówień publicznych*, publikacja opracowana w ramach projektu „Spójna Integracja Regionalna Ekonomii Społecznej (SIREs)” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa 2019, s. 3.

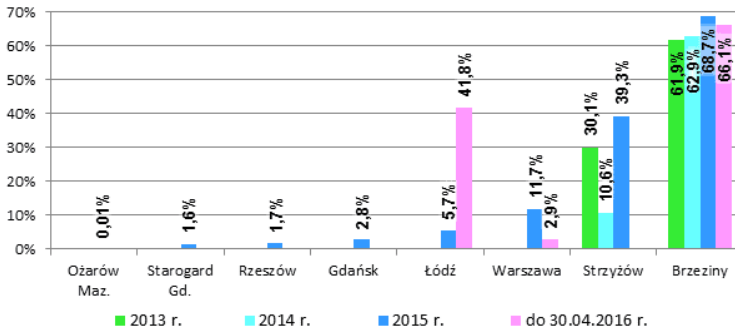
wprowadzeniem w postępowania zamówień instrumentów o charakterze społecznym;

- doprowadza do tzw. kosztów zaniechania, czyli oszczędności w budżecie na cele społeczne, które mają miejsce poprzez osiągnięcie konkretnych korzyści (np. podniesienie poziomu zatrudnienia, aktywności społecznej osób wykluczonych, osób mających trudności ze znalezieniem pracy, a w konsekwencji pobierających świadczenia socjalne);
- pełni funkcję istotnego narzędzia wspierającego niwelowanie poważnych lokalnych problemów społecznych (bierność zawodowa, bezrobocie, brak aktywności społecznej);
- kształtuje pozytywny wizerunek podmiotów zamawiających.

Na uwagę zwraca kontrola dotycząca stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w samorządach w latach 2013–2016 przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK).

Jak wynika z wystąpienia pokontrolnego, „stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego w okresie objętym kontrolą było uznaniowe, a skala ich stosowania była znikoma”²⁹. Kontrolą objęto osiem gmin, w których w podanym okresie przeprowadzono łącznie 69 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z zastosowaniem klauzul lub aspektów społecznych na łączną kwotę prawie 83 mln zł. Stanowiło to odpowiednio 2,3% liczby i 2,5% wartości umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych. Wśród stosowanych klauzul uwzględniano przeważnie w realizacji zamówień zatrudnienie osób niepełnosprawnych (49%), następnie klauzulę dotyczącą zatrudnienia osób na podstawie umowy o pracę (prawie 32%), a najrzadziej odwoływano się do klauzuli zastrzeżonej (17%).

²⁹ Zob. [online:] <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-stosowaniu-klauzul-spoecznych-w-nbsp-zamowieniach-publicznych.html> [dostęp: 20.03.2023].

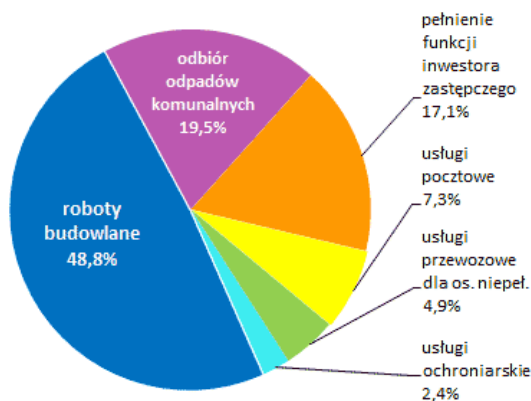


Rysunek 1. Udział umów, w których zastosowano klauzule lub aspekty społeczne w wartości umów zawartych w wyniku przeprowadzania postępowania przetargowego w kontrolowanym czasie

Źródło: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-stosowaniu-klauzul-spoecznych-w-nbsp-zamowieniach-publicznych.html> [dostęp: 20.03.2023].

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że niektóre z kontrolowanych gmin stosowały klauzule społeczne w zamówieniach publicznych na szeroką skalę i uczyniły z nich instrument rozwiązywania problemów osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji związanej z zatrudnieniem i integracją społeczną. Wskazany jest przykład gminy Brzeziny, która przed przystąpieniem złożeniem zamówienia dokonała analizy rynku potencjalnych wykonawców, a także określiła skutki i korzyści społeczne wynikające ze specyfiki zamówienia. Dotyczyło to głównie wsparcia osób niepełnosprawnych uwzględniającego ich zatrudnienie przy realizacji zamówienia.

Analizując strukturę charakteru usług zleconych, widać, że samorządy w badanym okresie najczęściej zlecały roboty budowlane i odbiór odpadów komunalnych w ramach umów zawierających klauzule społeczne.



Rysunek 2. Samorządy – struktura usług zleconych w ramach 41 umów zawierających klauzule społeczne

Źródło: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/NIK-o-stosowaniu-klauzul-spoecznych-w-nbsp-zamowieniach-publicznych.html> [dostęp: 20.03.2023].

Jako pozytywny element wskazuje się fakt, że w okresie objętym kontrolą w zamówieniach publicznych zatrudniono na umowę o pracę 62 osoby niepełnosprawne, 67 osób bezrobotnych oraz 351 osób świadczących wcześniej pracę na podstawie umów innych niż umowa o pracę. W związku z tym NIK ocenił klauzule społeczne jako możliwość poprawy na rynku pracy sytuacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Należy wskazać, że problematyka klauzul społecznych w zamówieniach publicznych dotyczy kilku etapów zamówień:

- zaczyna się od analizy zastosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych na etapie stworzenia planu zamówień publicznych, czyli jeszcze przed szczegółową specyfikacją;
- następnie już na etapie tworzenia Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, w których przewidziane są klauzule społeczne zgodnie z wytycznymi ustawy – Prawo zamówień publicznych,

wskazuje się na konkretne wymagania w zakresie klauzul społecznych;

- monitorowania i weryfikowania przez zamawiających wywiązywania się z zapisów umów dotyczących klauzul społecznych przez wykonawców;
- prowadzenia polityki informacyjnej i promocyjnej dotyczącej zastosowania klauzuli społecznej w ogłoszeniach zamówień publicznych.

Przedstawione rozwiązania dotyczące stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych mogą być ważnym i skutecznym narzędziem we współpracy podmiotów ekonomii społecznej i samorządów ze względu na:

- potencjał finansowy – w 2021 r. udzielono 129 662 zamówień, a wartość udzielonych zamówień publicznych z zastosowaniem przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych w 2021 r. wyniosła 184,6 mld zł (w 2020 r. – 183,5 mld zł), co stanowiło około 7,04% produktu krajowego brutto (PKB) w 2021 r.³⁰;
- bezpośredni wykonawczy udział podmiotów ekonomii społecznej;
- stymulowanie lokalnych cykli gospodarczych i wspieranie lokalnego rozwoju;
- tworzenie warunków lokalnego obiegu pieniądza;
- zwiększenie efektywności ustawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego;
- promowanie prospołecznych postaw wśród lokalnej społeczności i na lokalnym rynku.

³⁰ Zob. [online:] <https://www.gov.pl/web/uzp/sprawozdanie-prezesa-uzp-za-2021-rok-przyjete-przez-rade-ministrow> [dostęp: 20.03.2023].

4.5. Centra usług społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego

Ze względu na fakt, że podmioty ekonomii społecznej działają w zdecydowanej większości w sektorze usług, szczególnie tych o charakterze społecznym i socjalnym, ten obszar jest kolejną płaszczyzną współpracy, wykorzystania potencjału ekonomii społecznej, a także zwiększenia efektywności usług będących w ustawowym zakresie samorządu terytorialnego. Instytucjonalnie sformalizowana możliwość współpracy w tym zakresie pojawiła się wraz z przyjęciem ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1818).

Centra usług społecznych (CUS)³¹ są to nowe jednostki organizacyjne gmin i instytucje lokalnej polityki społecznej i rozwojowej. Centra są ośrodkami, gdzie realizowane i udostępniane są usługi społeczne w różnym zakresie: pomocy społecznej, polityki pro-dziennej, promocji i ochrony zdrowia, kultury, edukacji publicznej, rekreacji, wspierania osób niepełnosprawnych i wykluczonych społecznie.

Należy zwrócić uwagę na koncepcję międzysektorowości CUS, gdyż świadczone są tam usługi różnych wykonawców: od jednostek samorządowych, po lokalnych przedsiębiorców, podmioty ekonomii społecznej i organizacje pozarządowe.

Główną funkcją CUS jest:

- umożliwienie dostępu do usług społecznych w jednym ośrodku – bez konieczności zgłaszania się do jednostek urzędu gminy, ośrodka pomocy społecznej czy innych instytucji;
- stworzenie warunków dostosowania oferty usług społecznych do specyfiki potrzeb społeczności lokalnych;

³¹ Zob. [online:] <https://www.gov.pl/web/rodzina/centra-uslug-spoecznych-nowy-wymiar> [dostęp: 20.03.2023].

- wykształcenie platformy współpracy i koordynacji międzysektorowej w dostarczaniu usług na obszarze danej gminy;
- zwiększenie skuteczności i efektywności w realizacji usług społecznych mieszkańcom gmin w zakresie, w jakim zidentyfikowano zapotrzebowanie.

Usługi społeczne realizowane przez centra usług społecznych uwzględniają zarówno ogół mieszkańców gminy, jak i specyficznych grup społecznych o określonych potrzebach, np. osób z niepełnosprawnościami, osób starszych czy rodzin wielodzietnych.

Usługi społeczne zostały pierwszy raz w ustawodawstwie polskim zdefiniowane w 2019 r. z równoległym przedstawieniem założeń funkcjonowania CUS. Regulacje te wprowadzono na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1818). W ustawie określono i sformułowano zasady wykonywania usług społecznych przez CUS.

Jednym z najważniejszych założeń jest współdziałanie z lokalnymi usługodawcami (dotyczy to tzw. zasady współpracy). Podkreśla się także zasadę pomocniczości w zakresie rozwijania potencjału funkcjonowania CUS. Ustawa odnosi się do powszechności oraz kompleksowości oferowanych usług, uznania podmiotowości mieszkańców jako usługobiorców, dążenia do wysokich standardów świadczonych usług. Ważną zasadą jest również budowanie i umacnianie więzi społecznych w obrębie lokalnego środowiska i jego społeczności.

W ustawie wskazano ponadto zasady współpracy zapisane uprzednio w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96 poz. 873 z późn. zm.). Są to zasady: suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności³².

³² P. Wiśniewski, *Centra usług społecznych – nowy aktor na rynku usług społecznych* [w:] *Zatrudnienie socjalne a rozwój usług społecznych w Polsce*, red. A.

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych określa formy, funkcje, cele, zasady realizacji usług społecznych na poziomie podstawowych terytorialnych wspólnot samorządowych, jakimi są gminy. Rada gminy może przyjąć, w drodze uchwały, program usług społecznych określający usługi społeczne wynikające z potrzeb wspólnoty samorządowej³³.

W zakresie realizowania usług wprowadzono przede wszystkim koncepcję centrum usług społecznych (CUS), a jej istotą jest również kooperacja z lokalnym otoczeniem społeczno-gospodarczym. W uzasadnieniu do wyjściowego projektu ustawy podkreślono, że: „W szczególności formuła centrów usług społecznych (...) wspiera rozwój partnerskiej współpracy międzysektorowej w ramach lokalnych systemów usług społecznych (misją centrum jest koordynowanie działań lokalnych usługodawców, a nie koncentrowanie świadczenia usług w jednej lokalnej instytucji)”³⁴. Współpraca ta, jak określono w uzasadnieniu, spowoduje, że lokalna społeczność będzie miała możliwość dostępu do szerokiego wachlarza usług, a także wpłynie na budowanie relacji organizacji trzeciego sektora i lokalnych podmiotów gospodarczych.

W celu zwiększenia skuteczności współpracy międzysektorowej przyjmuje się zasady dostosowania do specyfiki i uwarunkowań danej wspólnoty formy współdziałania CUS i lokalnych podmiotów zewnętrznych: organizacji społecznych, instytucji publicznych i firm. Dotyczą tego następujące zapisy ustawy o CUS:

Sowa-Kofra, P. Poławski, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2022, s. 93.

³³ M. Rymsza (red.), *Centrum usług społecznych: od koncepcji do wdrożenia ustawy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2022, s. 172.

³⁴ Ł. Waszak, Z. Wejcman, *Współpraca międzysektorowa w ramach centrum usług społecznych*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020.

Art. 7. 2. Wykonawcą usług społecznych określonych w programie usług społecznych może być w szczególności: (...)

- 3) organizacja pozarządowa lub podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r. poz. 688 i 1570), wyłoniony na podstawie tej ustawy, lub
- 4) podmiot wyłoniony na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 i 2215 oraz z 2019 r. poz. 53, 730 i 1655), lub
- 5) podmiot wykonujący działalność leczniczą w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2190 i 2219 oraz z 2019 r. poz. 492, 730, 959 i 1655).

Zapisy te dają możliwość zaangażowania podmiotów ekonomii społecznej do realizacji usług społecznych na terenie gminnej jednostki samorządowej. Wynika to również z nawiązania do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, co uzupełnia zakres i formę możliwego obszaru współpracy. Potencjał współpracy dotyczy zarówno wskazanych podmiotów do realizacji usług, jak i samego charakteru zadań CUS.

Art. 13. 1. Do zadań centrum należy w szczególności:

- 1) zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych przekazanych do realizacji centrum, w tym określonych w programie usług społecznych;

Podmioty ekonomii społecznej ze względu na swój profilowy charakter wpisują się bezpośrednio w pierwszy cel zadaniowy centrum.

- 2) prowadzenie rozeznania potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych;
- 3) opracowywanie diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych;

Podmioty ekonomii społecznej funkcjonują w bezpośrednim kontakcie najczęściej z lokalną społecznością i są zorientowane na określone problemy i cele społeczne. W związku z tym mogą aktywnie uczestniczyć w analizie lokalnych potrzeb i perspektyw rozwoju usług społecznych, a także w przygotowywaniu diagnozy potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej.

- 4) realizowanie programu usług społecznych, w tym kwalifikowanie osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie usług społecznych oraz opracowywanie i monitorowanie realizacji indywidualnych planów usług społecznych;

Podmioty ekonomii społecznej ze względu na bliski kontakt z lokalną społecznością mogą uczestniczyć w promocji centrum usług, a także być kanałem pośrednictwa między centrum a potencjalnymi odbiorcami.

- 5) realizowanie innych niż usługi społeczne zadań przekazanych do realizacji centrum, w tym zadań z zakresu pomocy społecznej, w przypadku, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1;

Podmioty ekonomii społecznej ze względu na swoje profilowe działania o charakterze społecznym wpisują się w obszar działań objętych zakresem pomocy społecznej w środowisku lokalnym.

- 6) podejmowanie działań na rzecz integracji i wspierania rozwoju wspólnoty samorządowej z wykorzystaniem potencjału tej wspólnoty, w tym organizowanie działań samopomocowych, wolontaryjnych i sąsiedzkich stanowiących uzupełnienie usług społecznych (działania wspierające);

Podmioty z sektora ekonomii społecznej powoływane są do działań integracyjnych i reintegracyjnych społecznie i zawodowo,

dlatego też ten rodzaj zadań centrum może stanowić znaczne pole do realizacji przy udziale podmiotów ekonomii społecznej.

- 7) opracowywanie standardów jakości usług społecznych określonych w programie usług społecznych, w przypadku braku określenia tych standardów w obowiązujących przepisach, oraz ich wdrażanie;

Uczestniczenie w tym procesie może pozytywnie wpłynąć na podmioty ekonomii społecznej poprzez podnoszenie poziomu realizacji ich usług i zwiększenie poziomu ich jakościowej konkurencyjności na lokalnym rynku. Ponadto znajomość potrzeb odbiorców i bezpośredni z nimi kontakt mogą być wykorzystywane w procesie tworzenia standardów usług odpowiadających na oczekiwania lokalnej społeczności.

- 8) podejmowanie działań na rzecz rozwoju i koordynacji usług społecznych, w tym przez nawiązywanie współpracy z organami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podmiotami wykonującymi działalność leczniczą w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej oraz osobami fizycznymi i prawnymi;
- 9) gromadzenie, aktualizowanie i udostępnianie informacji o usługach społecznych realizowanych na obszarze gminy tworzącej centrum oraz gminy będącej stroną porozumienia, o którym mowa w art. 10 pkt 2, lub porozumienia, o którym mowa w art. 15.

Zestawienie wymienionych ustawowych zadań CUS i potencjału podmiotów ekonomii społecznej świadczy o tym, że mogą być one kluczowym i naturalnym aktywnym partnerem w funkcjonowaniu CUS na obszarze wspólnoty samorządowej. Szczególnie ten

zakres jest istotny w odpowiadaniu na zapotrzebowanie lokalnej społeczności i budowaniu strategii kompleksowego wsparcia usług społecznych:

Art. 14. 1. Przy wykonywaniu zadań centrum: (...)

- 6) mając na względzie potrzeby wspólnoty samorządowej, podejmuje działania zmierzające do rozszerzenia oferty usług społecznych, przy wykorzystaniu potencjału podmiotów realizujących usługi społeczne na obszarze działania centrum (zasada pomocniczości) (...).

Udział podmiotów ekonomii społecznej jest kluczowy dla realizacji usług społecznych, a także w rozpoznaniu deficytów i niszy rynkowych z zakresu zaplecza oferty usług społecznych. Nawiązując do zagadnień partnerstwa, ustawa bezpośrednio odnosi się do zasad współpracy międzysektorowej w ramach CUS, do których należy właściwa diagnoza środowiska lokalnego:

Art. 21. 1. Na podstawie wniosków wynikających z rozeznania potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych centrum opracowuje diagnozę potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych (...).

Podmioty ekonomii społecznej są wprost wskazane w ustawie jako podmioty, których dotyczy diagnoza:

3. Diagnoza, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności informacje dotyczące: (...)
- 2) jednostek organizacyjnych gminy, organizacji pozarządowych i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oraz osób fizycznych i prawnych, wykonujących usługi

z zakresu, o którym mowa w art. 2 ust. 1, na obszarze działania centrum wraz ze wskazaniem wykonywanych przez nie usług.

Z punktu widzenia rozwoju sektora ekonomii społecznej na szczeblu lokalnym ważny jest kolejny zapis przedmiotowej ustawy:

Art. 27. 1. Do zadań organizatora usług społecznych należy w szczególności: (...)

- 3) podejmowanie działań w celu rozwijania oraz koordynacji lokalnego systemu usług społecznych, w tym nawiązywanie współpracy z organami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podmiotami wykonującymi działalność leczniczą w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej oraz osobami fizycznymi i prawnymi, wykonującymi usługi z zakresu, o którym mowa w art. 2 ust. 1, na obszarze działania centrum (...).

Ustawa o realizowaniu usług społecznych
przez centrum usług społecznych

W kontekście powyższego zapisu w zakresie koordynacji lokalnego systemu usług społecznych współpraca międzysektorowa w ramach centrów usług społecznych powinna być realizowana na trzech płaszczyznach:

- kontraktowanie usług w ramach CUS – określające zakres, finanse, organizację realizacji usług;
- tworzenie partnerstw projektowych – poprzez dobór podmiotów, nawiązywanie współpracy w celu realizacji usług;
- koordynowanie usług społecznych – w zakresie diagnozy, tworzenia mapy potrzeb i potencjału, doboru podmiotów realizujących usługi, zarządzania skutecznością realizacji i dostępności usług oferowanych przez centrum.

Wskazuje to na szeroki zakres form współpracy z podmiotami ekonomii społecznej, czego podstawą powinny być zasady wskazane w art. 14 ustawy o CUS. Szczególną rolę odgrywać będą dwie z nich, a mianowicie zasada współpracy i zasada pomocniczości:

- **zasada współpracy** – wskazuje podmioty współpracy oraz szczegółowe zasady, jak suwerenność stron, partnerstwo, efektywność i uczciwa konkurencja oraz jawność; w zakresie kontraktacji szczególną rolę odgrywać będą zasady efektywności (zapewnienie odpowiedniej jakości usług za odpowiednią cenę) oraz uczciwa konkurencja i jawność (oparcie wyboru realizatorów na jasnych i powszechnie znanych kryteriach);

- **zasada pomocniczości** – jest kluczowa dla działania CUS i współpracy międzysektorowej, ponieważ jej istota to wykorzystanie potencjału podmiotów już działających i realizujących usługi społeczne na terenie danej społeczności, a nie dublowanie ich usług; to właśnie włączenie już działających partnerów w realizację usług społecznych będzie jednym z kluczowych zadań centrum.

Ważny z punktu widzenia zaangażowania sektora ekonomii społecznej jest również zestaw zasad, na podstawie których opracowano istotę funkcjonowania CUS.

Art. 14. 1. Przy wykonywaniu zadań centrum:

- 1) oferuje określone usługi społeczne wszystkim osobom uprawnionym (zasada powszechności);
- 2) ma na względzie dobro osób korzystających z usług społecznych, w szczególności potrzebę respektowania poczucia ich podmiotowości i bezpieczeństwa (zasada podmiotowości);
- 3) zachowuje standardy jakości usług społecznych (zasada jakości);
- 4) zmierza do zapewnienia usług społecznych jak najpełniej odpowiadających na potrzeby wspólnoty samorządowej, z uwzględnieniem różnych faz życia oraz sytuacji rodzin (zasada kompleksowości);
- 5) współpracuje z organami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3

- ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podmiotami wykonującymi działalność leczniczą w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej oraz osobami fizycznymi i prawnymi (zasada współpracy);
- 6) mając na względzie potrzeby wspólnoty samorządowej, podejmuje działania zmierzające do rozszerzenia oferty usług społecznych, przy wykorzystaniu potencjału podmiotów realizujących usługi społeczne na obszarze działania centrum (zasada pomocniczości);
 - 7) dąży do wzmocnienia więzi społecznych oraz integracji i rozwoju wspólnoty samorządowej (zasada wzmacniania więzi społecznych).
2. Współpraca, o której mowa w ust. 1 pkt 5, odbywa się z uwzględnieniem suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Omówiona idea CUS wskazuje na zasadny ich udział w rozwoju lokalnych wspólnot samorządowych ze szczególnym udziałem sektora ekonomii społecznej. Ze względu na stosunkowo nową ich formułę na razie utworzono w Polsce – według danych na dzień 22 czerwca 2022 r. – 42 centra i 7 centrów poza finansowaniem z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

Przewiduje się że ich liczba znacząco wzrośnie w nadchodzących latach, co jest związane z wprowadzeniem programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021–2027 (FERS). Wsparcie finansowe dla rozwoju usług społecznych, w tym dla tworzenia nowych CUS i powiększania bazy usług w już funkcjonujących CUS, możliwe będzie z poziomu regionalnego w ramach regionalnych programów na rzecz rozwoju społecznego³⁵.

³⁵ P. Wiśniewski, *Centra usług społecznych...*, op. cit., s. 93.



Legenda

- 📍 CUS-y finansowane z funduszy unijnych
- 📍 CUS-y w trakcie utworzenia, finansowane z funduszy unijnych
- 📍 CUS-y finansowane ze środków budżetowych

Data aktualizacji mapy:

22.06.2022 r.

Rysunek 3. Mapa centrów usług społecznych (CUS) w Polsce

Źródło: <https://efs.mriips.gov.pl/dowiedz-sie-wiecej/centra-uslug-spoecznych/#Mapa%20CUS-%C3%B3w%20w%20Polsce> [dostęp: 20.03.2023].

Powyższa mapa istniejących aktualnie w Polsce centrów usług społecznych wskazuje na ich dość równomierny rozkład, ze wskazaniem na przeważające źródło ich finansowania z funduszy unijnych. Kolorem niebieskim oznaczone są centra finansowane z funduszy unijnych, kolorem szarym centra w trakcie tworzenia, finansowane z funduszy unijnych, kolorem czerwonym – centra finansowane ze środków budżetowych.

Odwołując się do praktycznych przykładów funkcjonowania CUS, wskazać można na „Elbląski Program Usług Społecznych na lata 2021–2026”³⁶ realizowany w Gminie Miasto Elbląg. Jak wynika z dokumentów dotyczących tego programu³⁷, celem elbląskiego CUS jest:

³⁶ Elbląski Program Usług Społecznych na lata 2021–2026 [online:] <http://um-elblag.samorzady.pl/art/id/66332> [dostęp: 20.03.2023].

³⁷ *Ibidem*.

- rozszerzenie oferty usług społecznych i środowiskowych (dostęp, koordynacja, szeroka oferta);
- zwiększenie dostępności usług społecznych dla ogółu mieszkańców Elbląga (wyjście poza klientów pomocy społecznej) oraz indywidualizacja tych usług;
- zbudowanie wizerunku ECUS jako instytucji świadczącej usługi społeczne;
- pobudzanie procesu oddolnych działań/inicjatyw podejmowanych przez mieszkańców;
- świadczenie wysokiej jakości usług społecznych dostarczanych przez ECUS;
- rozwój działań środowiskowych wspierających świadczenie usług społecznych: wolontariatu, usług samopomocowych i sąsiedzkich.

Tematyka rozwoju centrów usług społecznych jest jednym z interesujących aspektów badawczych, szczególnie ze względu na legislacyjną nowatorskość CUS, przewidywany wpływ na rozwój wspólnot lokalnych, podnoszenie standardu zabezpieczenia społecznego i socjalnego samorządów gminnych, a przede wszystkim ze względu na potencjalną perspektywę udziału w tym rozwoju sektora ekonomii społecznej.

4.6. Istota współpracy jednostek samorządu terytorialnego i instytucji publicznych w rozwoju sektora ekonomii społecznej

Jednostki samorządu terytorialnego – gminy, powiaty i województwa – pełnią istotną funkcję w rozwoju sektora ekonomii społecznej. Podejmowane decyzje i zapisy organów stanowiących (rada gminy, powiatu, sejmik województwa), a także wykonawczych (wójt, zarząd powiatu, zarząd województwa) wpływają na poziom

i specyfikę rozwoju ekonomii społecznej na danym obszarze³⁸. Udział jednostek samorządu terytorialnego w funkcjonowaniu i rozwoju sektora ekonomii społecznej jest bardzo szeroki i wielowymiarowy oraz przybiera różnorodne formy. Przykładem takiego udziału są:

- **Przedsięwzięcia o znaczeniu strategicznym**

Są to różnego rodzaju strategie, dokumenty programowe i plany, które określają trendy kształtujące ekonomię społeczną, wskazując cele szczegółowe oraz konkretne kierunki działań. Przykładem może być Plan Rozwoju Ekonomii Społecznej na Mazowszu (na poziomie województwa), gminne/powiatowe plany rozwoju ekonomii społecznej (na poziomie gminy lub powiatu).

- **Przedsięwzięcia bezpośrednio powołujące podmioty ekonomii społecznej i wpływające na ich tworzenie w środowisku zewnętrznym, w tym również przedsiębiorstw społecznych**

W ramach tego typu inicjatyw wymienić można powoływanie podmiotów reintegracyjnych (warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej, kluby integracji społecznej, centra integracji społecznej), ale także przedsiębiorstw społecznych, np. spółdzielni socjalnych zakładanych przez osoby prawne.

- **Przedsięwzięcia wspierające podmioty ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstwa społeczne**

Są to inicjatywy i działania, do których należą m.in.: gminne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, powierzenie realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego podmiotom ekonomii społecznej w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, wykorzystanie

³⁸ Zob. [online:] <https://mcps.com.pl/jst-i-inne-instytucje-publiczne/ekonomia-spoeczna/wspolpraca/> [dostęp: 20.03.2023].

trybu *in house*, realizacja usług społecznych na rzecz mieszkańców z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej³⁹.

Wymienione rodzaje przedsięwzięć, które dotyczą jednostek samorządu terytorialnego w ramach rozwoju i wsparcia sektora ekonomii społecznej, nie są zamkniętą listą możliwości. Przy uwzględnieniu funkcji jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju środowiska lokalnego sektor ekonomii społecznej powinien być włączany do tworzenia zrównoważonej struktury społecznej, spójności, polityki prozatrudnieniowej i integracyjnej⁴⁰.

Jak wynika z badań praktyki gospodarczej, wymienione zakresy współpracy mają różne natężenie i częstotliwość występowania. Sposób prowadzenia badań relacji jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów ekonomii społecznej również identyfikuje kluczowe składowe uwarunkowań skutecznego współdziałania. Przykładem jest badanie gminnych jednostek samorządowych z powiatu ostródzkiego w obszarze współpracy z podmiotami ekonomii społecznej. Kluczowe zagadnienia poddane analizie dotyczyły w szczególności⁴¹:

- określenia relacji przedsiębiorstw społecznych i jednostek samorządu terytorialnego z danego terenu;
- podejmowanych form współpracy między podmiotami ekonomii społecznej a jednostkami samorządu terytorialnego i zakresów form tej współpracy;
- poziomu wiedzy organów decyzyjnych jednostek samorządu terytorialnego na temat podmiotów ekonomii społecznej;

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ M. Grochalska (red.), *Nisze rynkowe w obszarze współpracy podmiotów ekonomii społecznej i jednostek samorządu terytorialnego w powiecie ostródzkim*, Ostróda 2014 [online:] https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/9419/Nisze%20rynkowe_ES_Ostr%C3%B3da.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 20.03.2023].

- określenia zainteresowania przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego ewentualną współpracą z podmiotami ekonomii społecznej oraz wskazanie na motywy tego zainteresowania;
- wskazania zakresu potencjalnych usług z obszaru zadań publicznych będących właściwą płaszczyzną dla działalności przedsiębiorstw społecznych;
- określenia barier i trudności mogących się pojawić przy podejmowaniu współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a podmiotami ekonomii społecznej.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, najczęściej wskazywane zakresy potencjalnej działalności usługowej podmiotów ekonomii społecznej i niszy rynkowej w tym obszarze to⁴²:

- usługi sprzątania, porządkowe, pralnicze, pomocnicze w instytucjach użyteczności publicznej;
- pielęgnacja parków i ogrodów;
- usługi opiekuńcze i w zakresie opieki społecznej;
- usługi cateringowe;
- ochrona obiektów publicznych/prywatnych;
- działania na rzecz reintegracji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- usługi biurowe;
- usługi przewozowe i turystyczne;
- usługi remontowo-budowlane;
- usługi edukacyjne na rzecz społeczności lokalnej.

Z kolei wyodrębnione podczas badania największe bariery w obszarze współpracy podmiotów ekonomii społecznej i jednostek samorządu terytorialnego w powiecie ostródzkim są następujące:

- ograniczony zakres współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwami i podmiotami ekonomii społecznej;

⁴² *Ibidem.*

- deficyt w zakresie pomocy merytorycznej, finansowej i prawnej dla podmiotów ekonomii społecznej ze strony jednostek samorządu terytorialnego i sektora biznesu lokalnego;
- niewystarczające zasady zlecania zadań publicznych do realizacji podmiotom ekonomii społecznej;
- niski poziom zaufania podmiotów ekonomii społecznej do administracji publicznej spowodowany nadmierną biurokracją, słabym przepływem informacji i ich niejasnością, brakiem elastyczności, procedurami niedopasowanymi do rzeczywistości i wymogów rynku oraz ograniczonymi kompetencjami urzędników samorządów w zakresie wiedzy na temat funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej;
- deficyt w zakresie wzajemnego identyfikowania potrzeb lokalnych jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów ekonomii społecznej, a także brak koncepcji dotyczących planowania działań w tym zakresie;
- brak stosowania metod biznesowych przy realizacji zadań społecznych;
- niski poziom promocji przedsiębiorstw społecznych w środowisku lokalnym;
- brak upowszechniania dobrych praktyk z zakresu współpracy jednostek samorządu terytorialnego, lokalnego biznesu i podmiotów ekonomii społecznej;
- niski poziom stosowania klauzul społecznych i przekazywania zadań użyteczności publicznej do realizacji podmiotom ekonomii społecznej.

Z punktu widzenia celu niniejszego rozdziału kluczowy jest zakres korzyści, jakie wynikają ze współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej. Jak wynika z badania, pozytywne efekty takiego współdziałania można sprowadzić do następujących zagadnień⁴³:

⁴³ *Ibidem.*

- stworzenie nowych miejsc pracy, szczególnie dla osób marginalizowanych;
- budowa i kreowanie lokalnych partnerstw angażujących podmioty społeczne i gospodarcze z różnych sektorów gospodarki;
- odciążenie administracji samorządowej, szczególnie w zakresie dostarczania usług i budowania spójności społecznej wspólnoty samorządowej;
- angażowanie podmiotów ekonomii społecznej w diagnozowanie lokalnych problemów, a także w pośrednictwo komunikacyjne z lokalną społecznością;
- bardziej skuteczne i pro jakościowe rozwiązywanie lokalnych problemów społeczno-ekonomicznych.

Korzyści płynące ze współpracy wydają się wymierne i podnoszące standardy funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Jednak jak wynika z badań analiz uchwał przeprowadzanych w 2015 r.⁴⁴ – analizy samorządów z województwa podlaskiego – 46 podlaskich samorządów nie wydzieliło w zaplanowanych na 2016 r. budżetach wydatków na dotacje celowe (zadania zlecone) dla podmiotów zaliczanych do sektora ekonomii społecznej, natomiast najwyższą kwotę w tym obszarze (blisko 24 mln zł) zaplanował samorząd miasta Białystok. W badaniu podkreśla się, że jednostki samorządu terytorialnego przeznaczały na ten cel średnio 0,35% ogółu swoich budżetowych wydatków (nie przekraczały 5% wydatków ogólnych), z kolei najwyższą kwotę dotacji celowych zaplanowano przeznaczyć w 2016 r. na zadania z zakresu kultury fizycznej, pomocy społecznej (dotacje wspierały najczęściej prowadzenie ośrodków wsparcia) oraz ochrony zdrowia (dotacje głównie w odniesieniu do zadań w ramach przeciwdziałania

⁴⁴ Raport końcowy z realizacji badania pn. „Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej na terenie województwa podlaskiego”, Biostat, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku, Białystok 2016.

alkoholizmowi)⁴⁵. Przedstawione kwoty świadczą o potrzebie edukacji i promocji wśród samorządów koncepcji inwestowania we współpracę z podmiotami ekonomii społecznej i przeznaczania większych środków budżetowych w tym zakresie, szczególnie potrzeba ta widoczna jest w małych i średnich gminach.

Jeśli chodzi o inny rodzaj finansowej współpracy, to wydatki samorządów z województwa podlaskiego na dotacje przedmiotowe/podmiotowe dla stowarzyszeń, fundacji i organizacji pożytku publicznego nie przekraczały 1% ogółu zaplanowanych wydatków budżetowych – środki te najczęściej przeznaczano na prowadzenie warsztatów terapii zajęciowej (1 103 044 zł), a także na zadania z zakresu polityki społecznej (253 tys. zł) i ochrony zdrowia (222 tys. zł)⁴⁶. Wyniki badań świadczą o istniejącej dysproporcji między możliwościami prawnymi i ustawowymi narzędziami do współpracy a realnym wykorzystywaniem ich przez samorzady, szczególnie narzędzia natury finansowej.

Kwoty poszczególnych typów dotacji podlaskie samorzady przeznaczyły w roku 2016 na działania podmiotów ekonomii społecznej – były to środki w wysokości 0,38% ogółu zaplanowanych wydatków (przy czym aż 41 samorządów nie wyodrębniło w tym zakresie żadnych środków finansowych)⁴⁷.

Podobne deficyty występowały w zapisach programów rozwojowych o ekonomii społecznej. I tak gminne strategie rozwoju polityki społecznej (SRPS) okazały się bardzo zróżnicowane w zakresie podejmowania zagadnień związanych z podmiotami ekonomii społecznej. Większość SRPS (51 spośród 94) nie zawierała żadnych bezpośrednich odniesień ani do zagadnienia ekonomii społecznej, ani do konkretnych podmiotów ekonomii społecznej.

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Ibidem.*

Ponadto należy zwrócić uwagę, że brak odwołań do ekonomii społecznej dotyczył zwłaszcza strategii małych gmin. Większe gminy miejskie zwykle wskazywały na zagadnienia ekonomii społecznej w ramach SRPS, tworząc równocześnie plany rozwoju sektora ekonomii społecznej. We wnioskach uznano za niepokojący fakt, że w niektórych nowych strategiach – również w tych sporządzonych w ostatnich latach – nie są zawierane jakiegokolwiek zapisy i bezpośrednie odniesienia do podmiotów ekonomii społecznej. Wnioski z badania podają również, że często w strategiach odwoływano się do dokumentów będących podstawą skonstruowania strategii. W odniesieniu do podmiotów ekonomii społecznej zwykle ujmowano ustawę o zatrudnieniu socjalnym, rzadziej Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej oraz Wieloletni Program Rozwoju Ekonomii Społecznej w Województwie Podlaskim na lata 2013–2020. Zapisy dotyczące odwołań do ustaw i programów formułowane były na znacznym stopniu ogólności, bez wskazywania szczegółów i precyzyjnych danych. Problematyka ekonomii społecznej była uwzględniana w rozdziale dotyczącym diagnozy strategii. Zwykle wskazywano na konkretne formy prawne podmiotów ekonomii społecznej: kluby integracji społecznej i centra integracji społecznej, następnie na spółdzielnie socjalne, zakłady aktywności zawodowej, zakłady pracy chronionej, warsztaty terapii zajęciowej. Zdarzały się również strategie, które nie uwzględniały wprost podmiotów ekonomii społecznej.

W SRPS z poziomu gmin często nie wprowadzano szczegółowych planów czasowych realizacji określonych celów i zadań. W strategiach zawierających takie harmonogramy odnoszono się do wskaźników, ujmowano realizatorów określonych zadań, jednak już rzadziej podawano lata realizacji zadań oraz źródła finansowania. Szczególną uwagę zwracają formułowane wskaźniki, które są istotne z punktu widzenia kwantyfikacji i parametryzacji wsparcia i współpracy samorządu z podmiotami ekonomii społecznej.

W szeroko rozumianym obszarze wsparcia rozwoju ekonomii społecznej formułowano następujące wskaźniki⁴⁸:

- minimalna liczba szkoleń dla pracowników samorządu, liderów lokalnych i organizacji pozarządowych z zakresu ekonomii społecznej;
- wspólnie zrealizowane projekty / zawarte partnerstwa;
- liczba utworzonych podmiotów ekonomii społecznej;
- liczba osób, które uzyskały wsparcie merytoryczne z zakresu ekonomii społecznej;
- liczba przeprowadzonych szkoleń, dotacji, pożyczek.

Ponadto należy wskazać, że do realizacji działań w zakresie rozwiązywania problemów społecznych wskazywano na ogół instytucje publiczne, nie wyszczególniając przy tym podmiotów ekonomii społecznej, co uznać należy za wartę dopracowania⁴⁹.

Kolejnym analizowanym w badaniu czynnikiem była skala współpracy. Jak wynika z zebranych danych, niespełna 60% podlaskich jednostek samorządu terytorialnego podjęło wówczas współpracę z lokalnymi podmiotami ekonomii społecznej. Badanie wykazało, że współpracę z podmiotami ekonomii społecznej podejmowały najczęściej miasta na prawach powiatu: Białystok, Suwałki i Łomża. W przypadku powiatów kooperację taką realizowało więcej jednostek samorządowych reprezentujących powiat grajewski oraz wysokomazowiecki.

Z powyższych danych wynika, że współpraca jednostek samorządu terytorialnego w badanym okresie była wciąż niewykorzystanym potencjałem

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ *Ibidem.*

4.7. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej jako narzędzie rozwijania współpracy sektora ekonomii społecznej i jednostek samorządu terytorialnego

Dnia 5 sierpnia 2022 r. po ponad 10 latach przygotowań została uchwalona przez Sejm RP ustawa, która po raz pierwszy prawnie reguluje sektor ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych⁵⁰.

Art. 1. Ustawa reguluje:

- 1) organizację i zasady działania przedsiębiorstwa społecznego;
- 2) zasady uzyskiwania i utraty statusu przedsiębiorstwa społecznego oraz nadzór nad przedsiębiorstwem społecznym;
- 3) instrumenty wsparcia przedsiębiorstwa społecznego;
- 4) zasady i formy wspierania rozwoju ekonomii społecznej przez organy administracji publicznej.

Dzięki ustawie po raz pierwszy została określona prawnie koncepcja przedsiębiorstwa społecznego i zasady jego funkcjonowania, a także zdefiniowany został cały sektor ekonomii społecznej. Jest to istotne z punktu widzenia pozyskiwania środków unijnych na rozwój tego sektora, a także unormowanie relacji między sektorem a administracją publiczną. Jak wynika z art. 28 przedmiotowej ustawy, wsparcie rozwoju ekonomii społecznej przez organy administracji publicznej realizowane jest poprzez:

- 1) koordynację działań na rzecz rozwoju ekonomii społecznej realizowanych przez organy administracji publicznej;

⁵⁰ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1812).

- 2) pomoc w tworzeniu podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych;
- 3) udzielanie podmiotom ekonomii społecznej i przedsiębiorstwom społecznym wsparcia w szczególności w zakresie:
 - a) zatrudnienia oraz reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
 - b) rozwijania potencjału podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych w zakresie realizacji usług społecznych,
 - c) rozwijania działalności gospodarczej, działalności odpłatnej pożytku publicznego i innej działalności odpłatnej oraz konkurencyjności.

Należy zauważyć, że przedstawiony zakres wsparcia i współpracy funkcjonował już przed wejściem w życie omawianej ustawy w oparciu o dotychczasową legislację i wynikał z poziomu zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego w te działania na rzecz współpracy z sektorem ekonomii społecznej. Przedmiotowa ustawa w tym aspekcie pełni zatem funkcję porządkującą te relacje i nadaje im formalną postać.

W zakresie koordynacji działań na rzecz rozwoju ekonomii społecznej realizowanych przez organy administracji publicznej ustawa odnosi się w szczególności do:

- 1) programu rozwoju na rzecz ekonomii społecznej oraz regionalnych programów rozwoju na rzecz ekonomii społecznej opracowanych na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057 oraz z 2022 r. poz. 1079);
- 2) resortowych programów wspierania ekonomii społecznej;
- 3) usług wsparcia podmiotów ekonomii społecznej;
- 4) instrumentów wsparcia, o których mowa w art. 21 i art. 22.

Nadaje to przede wszystkim kierunek we wprowadzaniu obszaru ekonomii społecznej wprost do zapisów strategicznych i programowych administracji publicznej. Ponadto w ustawie został uregulowany system usług wsparcia adresowanych do sektora ekonomii społecznej ze strony administracji rządowej, w tym samorządu terytorialnego.

Art. 29. 1. Usługi wsparcia podmiotów ekonomii społecznej obejmują działania w zakresie:

- 1) animacji lokalnej, polegającej na upowszechnianiu idei i zasad ekonomii społecznej, pobudzaniu aktywności społecznej w społecznościach lokalnych oraz inicjowaniu i rozwoju międzysektorowych partnerstw lokalnych;
 - 2) tworzenia podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych oraz wspierania prowadzonej przez nie działalności, a także finansowania powstawania w nich miejsc pracy;
 - 3) wsparcia działań reintegracyjnych podejmowanych przez przedsiębiorstwo społeczne, w tym wsparcia w tworzeniu planów reintegracyjnych, o których mowa w art. 6 ust. 1, oraz finansowania tych działań;
 - 4) wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego;
 - 5) wzmacniania potencjału kadrowego, finansowego i innowacyjnego podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych oraz udzielania im wsparcia biznesowego.
2. Usługę wsparcia podmiotów ekonomii społecznej, o której mowa w ust. 1 pkt 3, ośrodek wsparcia ekonomii społecznej realizuje we współpracy z podmiotami ekonomii społecznej, o których mowa w art. 2 pkt 5 lit. c.
3. Współpraca, o której mowa w ust. 2, polega w szczególności na realizacji przez podmioty ekonomii społecznej, o których mowa w art. 2 pkt 5 lit. c, usług z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej, o których mowa w art. 3 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym.

Ustawa o ekonomii społecznej nawiązuje do ustawy dotyczącej prowadzenia polityki rozwoju. Ważne jest tutaj podkreślenie, że dnia 15 lipca 2020 r. Sejm RP zatwierdził ustawę o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw⁵¹. Jest ona źródłem nowych rozwiązań w zakresie opracowywania dokumentów i planów strategicznych, także na poziomie lokalnym. Głównym motywem do przyjęcia zmian legislacyjnych była eliminacja okoliczności planowania rozwoju na oddzielne systemy: planowanie przestrzenne i planowanie społeczno-gospodarcze. Z tego powodu za jedną z ważniejszych funkcji ustawy uznano przyczynianie się do tworzenia powiązanego i zintegrowanego systemu planowania rozwoju w zakresie społecznym, gospodarczym i przestrzennym, ponieważ brak relacji między nimi prowadził do nieporozumień w procesie realizacji inwestycji. Taka formuła intencji ustawy daje przestrzeń do umieszczenia odwołań do sektora ekonomii społecznej i jego roli w rozwoju lokalnym i wspólnoty samorządowej. Może to być realizowane poprzez zapisy programowe i strategiczne na szczeblu samorządu gminnego, do których należą m.in.:

- strategia rozwiązywania problemów społecznych;
- program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵² (roczny i wieloletni);
- lokalny program pomocy społecznej;
- program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych;
- program przeciwdziałania narkomanii;
- program wspierania rodziny;
- program rewitalizacji.

⁵¹ Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378).

⁵² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96 poz. 873 z późn. zm.).

Prawnie określone przedsiębiorstwa społeczne dopiero będą zaznaczać swoją obecność w społeczeństwie i gospodarce, gdyż ustawa o ekonomii społecznej weszła w życie dnia 30 października 2022 r. i obecnie trwa proces uzyskiwania statusu przedsiębiorstwa społecznego przez pierwsze podmioty. Jednak w tym miejscu warto nawiązać do już wykształconych prawnie i obecnych w życiu społeczno-gospodarczym od 17 lat spółdzielni socjalnych. **Spółdzielnie socjalne** ze względu na cele swojej działalności, strukturę organizacyjną i prawnie uregulowany charakter tej działalności stanowią jedną z głównych form ekonomii społecznej i wykorzystywane są do realizacji usług użyteczności publicznej. Realizowanie przez nie usług użyteczności publicznej wynika z cech tego typu podmiotów⁵³.

- Spółdzielnia socjalna zatrudnia co najmniej 50% osób z tzw. zagrożenia wykluczeniem społecznym. Spółdzielnie socjalne to zazwyczaj mikroprzedsiębiorstwa lub małe przedsiębiorstwa o lokalnym lub regionalnym zasięgu działania. Kreują miejsca pracy w ramach przestrzeni samorządowej, co przyczynia się do lokalnego obiegu pieniądza pochodzącego z wynagrodzeń i jednocześnie stymuluje lokalny rozwój. Zatrudnienie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym pomniejsza wydatki na pomoc społeczną i zwiększa wpływy podatkowe do budżetu gminy.
- Spółdzielnia socjalna może realizować usługi społeczne na rzecz samorządu w formule zakupu usługi w trybie zamówienia publicznego (w tym zastrzeżonego), zlecenia zadania publicznego w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a także w szczególnych przypadkach poprzez

⁵³ *Rekomendacje Ministra Pracy i Polityki Społecznej – standardy współpracy jednostek samorządu terytorialnego ze spółdzielniami socjalnymi w zakresie realizacji usług społecznych użyteczności publicznej (w interesie ogólnym)*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 5 sierpnia 2015 r. [online:] <http://ozrps.pl/pobierz/standardy-wspolpracy-akceptacja-JD.pdf> [dostęp: 20.03.2023].

powierzanie spółdzielniom socjalnym zadań o charakterze użyteczności społecznej bez konieczności stosowania procedur udzielania zamówień publicznych określonych w ustawie – Prawo zamówień publicznych (są to tzw. zamówienia *in house*).

- Działalność spółdzielni socjalnych generuje mniejsze koszty dla zlecających z uwagi na prospołeczny charakter spółdzielni i brak dążenia do maksymalizacji zysku dla udziałowców. Zysk (według zapisów ustawowych) spółdzielnia socjalna przeznacza na reintegrację społeczną i zawodową oraz swój rozwój. Z tego powodu spółdzielnie socjalne mogą być konkurencyjnym podmiotem na rynku lokalnym.

Ważnym przykładem są tzw. spółdzielnie osób prawnych. Spółdzielnię socjalną mogą założyć również osoby prawne: jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub kościelne osoby prawne. W jednym i w drugim przypadku utworzenie spółdzielni socjalnej daje możliwość zatrudnienia osób obecnie niezatrudnionych i często korzystających ze świadczeń pomocy społecznej.

Funkcjonowanie spółdzielni socjalnych osób prawnych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego przynosi pozytywne efekty w zakresie realizacji zadań samorządu w ramach gospodarki komunalnej. Jest to przede wszystkim aktywizacja zawodowa i społeczna osób zatrudnionych w ramach spółdzielni. Dzięki temu następuje poprawa struktury przychodów i budżetu gminy. Wypłata wynagrodzenia osobie zatrudnionej może prowadzić do uzyskania wyższych przychodów z podatków bezpośrednich i pośrednich. Ponadto obserwuje się zagospodarowanie realizacji usług użyteczności publicznej, które rzadko są wykonywane przez przedsiębiorstwa komercyjne ze względu na potrzebę posiadania specjalnych umiejętności lub misji społecznej lub niegenerowanie przez te usługi atrakcyjnego zysku.

4.8. Pozostałe przykłady koncepcji współpracy samorządu gminnego z podmiotami ekonomii społecznej

Określając przestrzeń dla podmiotów ekonomii społecznej w strategii rozwoju gminy (SRG), można odnieść się do ustawy o samorządzie gminnym, w której zawarto listę zadań gminy realizowanych jako usługi użyteczności publicznej. Strategia rozwoju gminy jest przyjmowana jako strategia realizacji zadań ustawowych samorządu, ale służy wskazaniu dążeń, celów ważnych z perspektywy społeczności lokalnej. Co więcej, nowelizacja ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju wprowadza planowanie zintegrowane (cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym) oraz zintensyfikowanie działań na obszarach strategicznej interwencji (OSI). Z tego powodu poszukuje się innego rozwiązania dla tworzenia i uwzględniania podmiotów ekonomii społecznej. Takim założeniem jest koncepcja *smart city*, coraz bardziej popularna również w Polsce.

Przykładem metody tworzenia strategii rozwoju gminy w oparciu o włączenie podmiotów ekonomii społecznej może być koncepcja *smart city* oraz *smart villages*⁵⁴.

Koncepcja *smart city* przewiduje wykorzystanie lokalnych zasobów, wśród których najważniejsi są mieszkańcy – obywatele, oraz technologii do tego, by maksymalizować efektywność zarządzania miastem i jego funkcjonowanie, a także zadbać o konkurencyjność gospodarki, co w rezultacie ma podnieść jakość życia obywateli⁵⁵.

⁵⁴ *Model włączania ekonomii społecznej do lokalnych strategii i programów EStrateg*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie, Kraków 2021 [online:] https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA_SPOLECZNA/Model%20w%C5%82C4%85czenia%20ekonomii%20spo%C5%82ecznej%20do%20lokalnych%20strategii%20i%20program%C3%B3w.pdf [dostęp: 20.03.2023].

⁵⁵ E. Szczech-Pietkiewicz, *Smart city – próba definicji i pomiaru*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 391, s. 71–82.

W koncepcji tej chodzi przede wszystkim o pozytywne zastosowanie cyfryzacji i technologii, połączone ze zrównoważonym rozwojem i spójnością społeczną. W koncepcji *smart city* wyodrębnia się 6 obszarów: komunikację, środowisko, zarządzanie, gospodarkę, jakość życia oraz ludzi. W ramach tych obszarów określa się konkretne aspekty wpływające na jakość życia obywateli.



Rysunek 4. Wymiary koncepcji *smart city*

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Smart city: jak inteligentne miasta poprawiają życie mieszkańców* [online:] <https://ideologia.pl/smart-city-jak-inteligentne-miasta-poprawiaja-zycie-mieszkancow/> [dostęp: 20.03.2023].

Wskazując na miejsce ekonomii społecznej w koncepcji *smart city*, należy rozpocząć od określenia jej mocnych stron w danych obszarach planowanego rozwoju lokalnego. Potencjał i możliwości podmiotów ekonomii społecznej mają atuty, które trudno zastąpić inicjatywami publicznymi i biznesowymi (są one ewentualnie zastępowalne, ale wyższym kosztem). Są to przede wszystkim⁵⁶:

⁵⁶ *Model włączania ekonomii społecznej do lokalnych strategii...*, op. cit.

- lokalność i oddolność działania – działania realizowane przez miejscową społeczność, które mogą być inicjowane i stymulowane przez samorząd lokalny, jednak ich fundamentalnym impulsem są mieszkańcy danej gminy, lokalni interesariusze oraz lokalne instytucje i organizacje;
- kreatywne i natychmiastowe odpowiadanie na występujące lokalne potrzeby i problemy (np. deficyt specyficznych usług dla seniorów i osób chorych, deficyt inicjatyw dla dzieci w czasie wakacyjnym, brak żłobków, przedszkoli, brak miejsc pracy dla matek powracających na rynek pracy);
- brak nastawiania się w działalności jedynie na finansowy zysk i wysoką dochodowość przedsięwzięcia – dzięki temu podmioty mogą realizować usługi niszowe, istotne z punktu widzenia lokalnych potrzeb i użyteczności publicznej;
- podmioty ekonomii społecznej objęte są szerokim wsparciem (krajowym i unijnym, samorządowym) – w ujęciu organizacyjnym i finansowym, merytorycznym, na poszczególnych etapach działania;
- dobre praktyki samoorganizacji generujące pozytywne efekty, a także satysfakcja i zadowolenie lokalnej społeczności są inspiracją dla innych do podejmowania inicjatyw;
- niwelowanie braku zaufania i przyczynianie się do kształtowania lokalnego kapitału społecznego.

Wymienione cechy i uwarunkowania podmiotów ekonomii społecznej dowodzą, że ujęcie ich w koncepcji *smart city* jako założenia rozwoju lokalnego może przyczynić się do zrównoważonego rozwoju ekonomii, technologii i spójności społecznej.

4.8.1. Dezinstytucjonalizacja usług w ramach wspólnoty samorządowej

Koncepcją umożliwiającą szerokie włączenie podmiotów ekonomii społecznej w lokalny rozwój społeczno-gospodarczy jest tzw. proces dezinstytucjonalizacji usług społecznych.

Dnia 15 czerwca 2022 r. została przyjęta uchwała w sprawie polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)⁵⁷. Głównym celem dokumentu jest dezinstytucjonalizacja zakładająca przejście od opieki o charakterze instytucjonalnym do opieki świadczonej w środowisku rodzinnym i społeczności lokalnej.

Do najważniejszych celów Strategii rozwoju usług społecznych zalicza się⁵⁸:

- zwiększenie udziału rodzin i rodzinnych form pieczy zastępczej w opiece i wychowaniu dzieci;
- zbudowanie skutecznego i trwałego systemu świadczenia usług społecznych dla osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu;
- włączenie społeczne osób z niepełnosprawnościami dające możliwość życia w społeczności lokalnej niezależnie od stopnia niepełnosprawności;
- stworzenie skutecznego systemu usług społecznych dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- stworzenie skutecznego systemu wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności oraz osób zagrożonych bezdomnością.

Strategia zakłada szeroką współpracę administracji rządowej z samorządami oraz sektorem pozarządowym. Warunkiem

⁵⁷ Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.) (MP z 2022 r. poz. 767).

⁵⁸ Zob. [online:] <https://www.gov.pl/web/premier/uchwala-w-sprawie-przyjecia-polityki-publicznej-pod-nazwa-strategia-rozwoju-uslug-spoecznych-polityka-publiczna-do-roku-2030-z-perspektywa-do-2035-r> [dostęp: 20.03.2023].

wprowadzenia koncepcji dezinstytucjonalizacji na terenie gminy jest obecność zorganizowanej społeczności ze znacznym poziomem i potencjałem kapitału społecznego, która ma predyspozycje do podejmowania inicjatyw środowiskowych, np. zorganizowanej pomocy sąsiedzkiej, realizacji usług wzajemnych.

To jest właśnie przestrzeń dla rozwoju inicjatyw ekonomii społecznej (samoorganizacja) oraz podmiotów ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych.

4.8.2. Rzecznik ekonomii społecznej w jednostkach samorządu gminnego

Kolejną inicjatywą wpisującą się w zakres współpracy i wspierania ekonomii społecznej jest powołanie lokalnego rzecznika ekonomii społecznej i solidarnej (RESiS). Przykładem jest tutaj gmina Baranów, która dzięki temu mogła skuteczniej realizować we współpracy z Samorządem Województwa Mazowieckiego (Mazowieckim Centrum Polityki Społecznej) działania wspierające rozwój sektora ekonomii społecznej⁵⁹.

Funkcja RESiS w gminie Baranów została nadana kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Baranowie.

Do zadań RESiS należy m.in.:

- promowanie i informowanie o ekonomii społecznej;
- kontakt i współdziałanie z ośrodkiem wsparcia ekonomii społecznej (OWES);
- współdziałanie z miejskim centrum pomocy społecznej (MCPS) w zakresie stworzenia efektywnego modelu współpracy dla popularyzacji idei ekonomii społecznej i solidarnej na terenie gminy;
- współpraca z podmiotami i innymi jednostkami gminnymi w zakresie rozwoju sektora ekonomii społecznej;

⁵⁹ Zob. [online:] <https://gmina-baranow.pl/mieszkaniec/ekonomia-spoeczna/> [dostęp: 20.03.2023].

- edukowanie pracowników jednostki samorządu terytorialnego w zakresie ekonomii społecznej;
- współpraca przy organizacji spotkań na terenie gminy;
- uczestnictwo w opracowaniu lokalnych planów rozwoju ekonomii społecznej dotyczących gminy oraz innych dokumentów strategicznych ważnych z punktu widzenia gminy oraz promowanie idei ekonomii społecznej i solidarnej w celu jej uwzględnienia w tego rodzaju materiałach;
- uczestnictwo w wydarzeniach związanych z ekonomią społeczną.

Powoływanie RESiS może być kolejnym krokiem do konsolidowania środowiska ekonomii społecznej i administracji samorządowej. Należy jednak zwrócić uwagę na skuteczność realizowanych zadań w tym zakresie, bowiem formalnie powoływane stanowisko lub nawiązywane partnerstwo powinno być jednoznaczne z efektywnością jego oddziaływania.

4.8.3. Znak jakości samorządu przyjaznego ekonomii społecznej

Ciekawym kierunkiem określającym poziom współpracy samorządu z sektorem ekonomii społecznej jest wprowadzenie tzw. znaku jakości i systemu certyfikacji dla samorządów gminnych. Z ekspertyzy (opracowanej w ramach projektu „System certyfikacji znakami jakości dla podmiotów ekonomii społecznej i jednostek samorządu terytorialnego”⁶⁰ realizowanego w ramach POWER Działanie 2.9) wynika, że część województw wprowadziła program znaku jakości i realizuje specjalny konkurs dla samorządów gminnych.

⁶⁰ M. Knap, *Ekspertyza istniejących systemów certyfikacji jednostek samorządu terytorialnego w obszarze spraw społecznych*, Europejski Dom Spotkań, Fundacja Nowy Staw [online:] https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKO-NOMIA_SPOLECZNA/ekspertyza_jts.pdf [dostęp: 20.03.2023].

Do województw realizujących program konkursowy „Gmina przyjazna ekonomii społecznej” należą:

- województwo śląskie z programem „Gmina przyjazna ekonomii społecznej 2016”;
- województwo warmińsko-mazurskie z programem „Samorząd przyjazny ekonomii społecznej”;
- województwo lubelskie z programem „Samorząd przyjazny ekonomii społecznej”;
- województwo kujawsko-pomorskie z programem „Samorząd przyjazny ekonomii społecznej”.

Przed wszystkim należy określić zakres merytoryczny i kryteria, które decydują o uzyskaniu wymienionych certyfikatów i znaków jakości, ponieważ stanowi to zbiór cech najistotniejszych dla współpracy samorządu i podmiotów ekonomii społecznej. I tak kryteria certyfikatów w poszczególnych województwach dotyczą:

- współpracy gminy z podmiotami należącymi do sektora ekonomii społecznej;
- udzielania formalnego wsparcia podmiotom ekonomii społecznej;
- bezpośredniego zaangażowania gminy w inicjatywy na rzecz podmiotów ekonomii społecznej;
- stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Weryfikując kryteria szczegółowe systemu certyfikacji, można przyjąć, że o jakości i wysokim standardzie współpracy samorządowej jednostki gminnej z sektorem ekonomii społecznej decydują⁶¹:

- współpraca gminy z ośrodkiem wsparcia ekonomii społecznej;
- bezpośrednie zapisy dotyczące wspierania rozwoju przedsiębiorczości społecznej w gminnych programach współpracy z organizacjami pozarządowymi lub innych dokumentach strategicznych;

⁶¹ *Ibidem.*

- utworzenie w gminie bądź jej jednostce organizacyjnej stanowiska/komórki do spraw wspierania rozwoju ekonomii społecznej;
- promowanie na swoich nośnikach informacji dla podmiotów ekonomii społecznej;
- organizacja przedsięwzięć, wydarzeń włączających podmioty ekonomii społecznej;
- wsparcie infrastrukturalne i szkoleniowo-doradcze skierowane do podmiotów ekonomii społecznej;
- inicjowanie założenia podmiotów ekonomii społecznej na obszarze danej gminy;
- tworzenie i zakładanie podmiotów ekonomii społecznej przez jednostkę samorządu terytorialnego;
- stosowanie klauzul społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego;
- promowanie inicjatyw z zakresu ekonomii społecznej w środowisku lokalnym;
- tworzenie międzysektorowych partnerstw z i na rzecz podmiotów ekonomii społecznej;
- zlecanie zadań w formie powierzenia lub wspierania zadania;
- włączenie działań innowacyjnych do wzajemnej relacji samorządu i podmiotów ekonomii społecznej.

Przedstawione w niniejszym podrozdziale inicjatywy i metody współpracy samorządu z sektorem ekonomii społecznej wskazują na coraz bardziej dynamiczny trend podejmowanych działań w tym zakresie, a także na szerokie spektrum innowacyjnych form współpracy i wsparcia, które mogą być realizowane między partnerami.

ZAKOŃCZENIE

Struktura administracyjna i zadania realizowane przez gminę świadczą o jej dużym znaczeniu w systemie samorządu terytorialnego w Polsce. Samorząd ten jest podmiotem polskiej administracji publicznej, który działa na podstawie obowiązujących uregulowań prawnych. Jednocześnie jest on postrzegany jako zdecentralizowana administracja państwowa, związek publicznoprawny, korporacja lub podmiot prawa i instytucja samorządowa. Charakteryzuje się on pewnymi specyficznymi właściwościami i cechami, wyróżniającymi go na tle innych podmiotów powiązanych z administracją publiczną. Ma też prawnie określoną strukturę oraz pełni istotne funkcje jako podmiot realizujący wiele czynności i działań na rzecz społeczności lokalnych. Jego podstawową jednostką jest gmina. Stanowi ona swoisty przejaw organizacji lokalnego życia publicznego. Jej istnienie powiązane jest z aktualnym podziałem terytorialnym i administracyjnym państwa. Wyróżnia się prawnie określonym zakresem działania i funkcjonowania. Zajmuje się przede wszystkim realizacją wielu zróżnicowanych zadań publicznych wynikających z określonych aktów prawnych. Charakter i zakres tych zadań jest różny. Zadania te mają duże znaczenie społeczne oraz są ukierunkowane na spełnianie oczekiwań i zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. Jest to racjonalne i logiczne podejście, ponieważ to władze lokalne – gminy mają najlepsze rozeznanie w potrzebach i oczekiwaniach lokalnego społeczeństwa. Znają także preferencje, hierarchię i rodzaje zgłaszanych potrzeb. Ze względu na ten fakt gminy realizują zadania własne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Zadania te związane są m.in. z infrastrukturą techniczną i społeczną, porządkiem i bezpieczeństwem publicznym, ładem przestrzennym i ekologicznym oraz innymi sprawami dotyczącymi funkcjonowania gminy. Oprócz tego każda gmina realizuje zadania zlecone przez organy rządowe z zakresu administracji rządowej. Są one określone ustawowo i mają charakter obligatoryjny.

Gminy mogą też wykonywać zadania fakultatywne. Wspomniane zadania własne i zlecone gminy są realizowane w zróżnicowany sposób, wymagają też odpowiedniego finansowania. Jednocześnie każda polska gmina cechuje się określoną strukturą i działalnością. Ma ona własne organy – radę gminy i wójta, którym przyznano pewne kompetencje i uprawnienia. Oprócz nich element struktury organizacyjnej stanowi urząd gminy będący organem wykonawczym wójta. Jest on swoistym miejscem realizacji administracji publicznej o ustalonym zakresie działania. Każda gmina jest podzielona na jednostki pomocnicze. Może też tworzyć różne jednostki organizacyjne. W praktyce gmina swoją działalność opiera na określonych podstawach materialnych. Stanowią je mienie, gospodarka finansowa, dochody i wydatki gminy. Pozwala to na w miarę niezakłócone jej funkcjonowanie. Dzięki temu możliwe staje się stałe zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności poprzez dostarczanie określonych dóbr i usług przez gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. W ten sposób stwarza się realne możliwości kształtowania życia, funkcjonowania i rozwoju poszczególnych gmin w Polsce.

Ekonomia społeczna jest tym obszarem działalności, której zasadność funkcjonowania zależy od poziomu zapotrzebowań społecznych w danym regionie i skuteczności zmiany społecznej, jakie wnosi do społeczności lokalnej. Podmioty sektora ekonomii społecznej są więc naturalnymi partnerami do współpracy dla samorządu. Część podmiotów ekonomii społecznej prowadzi działalność gospodarczą i funkcjonuje na otwartym rynku. Jednak rozwój tego sektora jest zależny od wielu czynników, do których należą m.in.:

- wsparcie podmiotów ekonomii społecznej;
- prowadzenie działań promocyjno-informacyjnych;
- dotowanie działalności z różnych źródeł;
- przygotowanie odbiorców ośrodków pomocy społecznej do prowadzenia przedsiębiorstw społecznych;
- pomoc merytoryczna dla przedsiębiorstw społecznych;

- zlecanie zadań publicznych;
- korzystna koniunktura na rynku;
- międzysektorowa, wielopodmiotowa, pozioma, pionowa, interdyscyplinarna współpraca dla rozwoju ekonomii społecznej;
- wzrost świadomości wśród pracowników jednostek samorządu terytorialnego, instytucji wsparcia, a także społeczności lokalnej na temat korzyści podmiotów ekonomii społecznej;
- standaryzacja usług realizowanych przez podmioty ekonomii społecznej;
- tworzenie dokładnych analiz i diagnoz zapotrzebowania, wsparcia i potencjału podmiotów ekonomii społecznej;
- wpisywanie udziału ekonomii społecznej w strategiach rozwoju polityki regionalnej i lokalnej.

Jest to wiele działań, które mogą być realizowane przez samorząd terytorialny. A działania te mają relację wzajemną, gdyż ekonomia społeczna z powodzeniem może wykonywać część zadań należących do samorządu.

Analizując podstawowe cele i zadania ekonomii społecznej określone w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej¹, można dostrzec, że są one w szczególności potrzebne na obszarach wymagających rewitalizacji:

- integracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, czyli inicjatywy, których założeniem jest wykształcanie kapitału społecznego, podnoszenie poziomu kompetencji zawodowych i społecznych oraz partycypacje w przestrzeni publicznej i społecznej;
- tworzenie miejsc pracy zarówno w istniejących podmiotach ekonomii społecznej, jak i w nowo powstałych;

¹ Uchwała nr 212 Rady Ministrów z dnia 26 października 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej” (Dz.U. z 2022 r. poz. 1171).

- świadczenie usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego), w tym kontekście szczególnie na obszarach rewitalizowanych, w których stwierdzono deficyt tych usług;
- rozwój lokalny, a więc proces jakościowych zmian społeczno-gospodarczych realizowany w lokalnej przestrzeni z ujęciem jej potrzeb i potencjału.

Wymienione wzajemne korzyści współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a sektorem ekonomii społecznej świadczą o tym, że ten typ partnerstwa wpisuje się na stałe w charakter funkcjonowania lokalnych wspólnot samorządowych, a maksymalizacja jego efektów i innowacji będzie w najbliższych latach coraz bardziej dynamiczna.

BIBLIOGRAFIA

Literatura przedmiotu

- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Arczewska M., *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- Augustyniak M., *Organizacja i funkcjonowanie gminy*, Warszawa 2012.
- Badanie jakościowe w zakresie zrównoważonych (społecznych i zielonych) zamówień publicznych udzielonych w Polsce w 2020 r. – raport końcowy*, Warszawa 2022 [online:] https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0017/54206/Raport-koncowy_Zrownowazone-zamowienia-publiczne.pdf [dostęp: 20.03.2023].
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bednarek P., *Controlling w zarządzaniu gminą*, Warszawa 2012.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2013.
- Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012.
- Borzaga C., *Nowe trendy w partycypacji obywatelskiej* [w:] *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, red. E. Leś, M. Ołdak, Warszawa 2007.
- Brdulak J., Florczak E., *Uwarunkowania działalności przedsiębiorstw społecznych w Polsce*, Warszawa 2016.
- Brdulak J., Florczak E., Gardziński T., *Przedsiębiorstwo społeczne szansą zmniejszenia kosztów napięć we współczesnym kapitalizmie* [w:] *Prospołeczność w życiu społeczno-gospodarczym w XXI wieku*, red. E. Florczak, M. Dahl, Warszawa 2021.

- Brdulak J., Florczak E., Gardziński T., *Uspołecznienie kapitalizmu w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2019, nr 1(64).
- Brdulak J., Florczak E., *Przedsiębiorstwo społeczne w ujęciu ustawy o ekonomii społecznej versus teoria i praktyka gospodarcza*, „Studia Ekonomiczne i Regionalne” 2022, nr 4(15).
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2012.
- Chmaj M. (red.), *Państwo. Ustrój. Samorząd terytorialny*, Lublin 2017.
- Dolnicki D., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2013.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia. Decyzje. Procesy*, Warszawa 2012.
- Flejterski S., Ziolo M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2014, nr 3.
- Florczak E., Gardziński T., *Economic Transformation through Social Market Economy and Social Enterprise / Transformacja gospodarcza poprzez społeczną gospodarkę rynkową i przedsiębiorstwo społeczne*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2020, nr 3(70).
- Finansowanie organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 r. i 2021 r.*, Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Fundacja M.A.P.A. Obywatelska – miejsce, aktywność, partycypacja, animacja, Kwidzyn 2021.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2015.
- Grochalska M. (red.), *Nisze rynkowe w obszarze współpracy podmiotów ekonomii społecznej i jednostek samorządu terytorialnego w powiecie ostródzkim*, Ostróda 2014 [online:] https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/9419/Nisze%20rynkowe_ES_Ostr%C3%B3da.pdf?sequence=1&isAllowed=yo [dostęp: 20.03.2023].
- Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., *Dochody budżetu gminy*, Warszawa 2015.
- Hood Ch., *A public management for all seasons?*, „Public Administration” 1999, nr 69, cyt. za: K. Czarnecki, *Idee i praktyki nowego zarządzania publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 1(15).

- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2014.
- Jednostki samorządu terytorialnego wobec wyzwań sektora ekonomii społecznej w woj. śląskim. Raport z badania jakościowego*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Katowicach, Katowice 2012.
- Knap M., *Ekspertyza istniejących systemów certyfikacji jednostek samorządu terytorialnego w obszarze spraw społecznych*, Europejski Dom Spotkań, Fundacja Nowy Staw [online:] https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA_SPOLECZNA/ekspertyza_jts.pdf [dostęp: 20.03.2023].
- Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2013.
- Mańkiewicz A., *Struktura gminnej subwencji ogólnej*, Wrocław 2013.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe zarządzanie publiczne*, Infos, Biuro Analiz Sejmowych (zagadnienia społeczno-gospodarcze) 2014, nr 18(178) [online:] [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/24E1231535A8B-DE5C1257D6A003B6AEA/\\$file/Infos_178.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/24E1231535A8B-DE5C1257D6A003B6AEA/$file/Infos_178.pdf) [dostęp: 20.03.2023].
- Milczarek T., *Samorząd gminy*, Warszawa 2010.
- Model włączania ekonomii społecznej do lokalnych strategii i programów EStrateg*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie, Kraków 2021 [online:] https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA_SPOLECZNA/Model%20w%C5%82%C4%85czenia%20ekonomii%20spo%C5%82ecznej%20do%20lokalnych%20strategii%20i%20program%C3%B3w.pdf [dostęp: 20.03.2023].
- Nowacka E., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 2017.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2017.
- Olender A., Gawinek A., Jachimowicz A., Wejcman Z., Łotowska K., *Standardy Rad Działalności Pożytku Publicznego* [online:] https://files2.ngo.pl/files/radypozytku.ngo.pl/public/publikacja_RDPP.pdf [dostęp: 20.03.2023].

- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2014.
- Piotrowska-Marczuk K., *Finanse lokalne*, Bydgoszcz 2016.
- Raport końcowy z realizacji badania pn. „Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej na terenie województwa podlaskiego”, Biostat, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku, Białystok 2016.
- Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2010.
- Rymsza M., *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce [w:] W stronę aktywnej polityki społecznej*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymsza, Warszawa 2003.
- Rymsza M. (oprac.), *Centrum usług społecznych: od koncepcji do wdrożenia ustawy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2022.
- Sałustowicz P., *Pojęcie, koncepcje i funkcje ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna. Teksty” 2007, 2/2007.
- Samorząd terytorialny w pigułce. System samorządu w Polsce* (oprac. zbiorowe), Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.
- Seredocha I., *Formy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie Miasta Elbląg*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 4(24).
- Schimanek T., *Aspekty społeczne w nowym Prawie zamówień publicznych*, publikacja opracowana w ramach projektu „Spójna Integracja Regionalna Ekonomii Społecznej” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa 2019.
- Sikora T., *Podstawowe wymiary relacji samorządu gminnego z sektorem małych i średnich przedsiębiorstw*, „e – Finanse” 2014, nr 4.
- Stahl M., *Encyklopedia samorządu terytorialnego. Część I: Ustrój*, Warszawa 2010.
- Stahl M., Olejniczak-Szałowska E., *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 2014.
- Szczech-Pietkiewicz, E., *Smart city – próba definicji i pomiaru*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 391.

- Waszak Ł, Wejcman Z., *Współpraca międzysektorowa w ramach centrum usług społecznych*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Warszawa 2020.
- Wiśniewski P., *Centra usług społecznych – nowy aktor na rynku usług społecznych* [w:] *Zatrudnienie socjalne a rozwój usług społecznych w Polsce*, red. A. Sowa-Kofra, P. Poławski, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2022.
- Wykrętowicz S., *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, Poznań 2014.

Akty prawne

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1818 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96 poz. 873 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1812).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. Nr 227 poz. 1658 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2018 r. poz. 754 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1999 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz 1526).

Inne dokumenty

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności [online:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20130000121/O/M20130121.pdf> [dostęp: 20.03.2023].

Elbląski Program Usług Społecznych na lata 2021–2026 [online:] <http://um-elblag.samorzady.pl/art/id/66332> [dostęp: 20.03.2023].

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 [online:] <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego> [dostęp: 20.03.2023].

Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej [online:] <https://www.ekonomia-spoeczna.gov.pl/Krajowy,Program,Rozwoju,Ekonomii,Spoecznej,do,2030,4322.html> [dostęp: 20.03.2023].

Polityka Zakupowa Państwa – projekt, Warszawa 2021 [online:] www.gov.pl [dostęp: 20.03.2023].

Program Operacyjny Kapitał Ludzki [online:] <https://www.arch.ms.gov.pl/o-ministerstwie/projekty-europejskie/program-operacyjny-kapital-ludzki/> [dostęp: 20.03.2023].

Program współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2023 [online:] <https://www.poznan.pl/mim/ngo/-,p,16057,16080,59554.html> [dostęp: 20.03.2023].

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) [online:] <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> [dostęp: 20.03.2023].

- Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2030 [online:] <https://www.gov.pl/web/ia/strategia-rozwoju-kapitalu-spoiecznego-2030-srks> [dostęp: 20.03.2023].
- Rekomendacje Ministra Pracy i Polityki Społecznej – standardy współpracy jednostek samorządu terytorialnego ze spółdzielniami socjalnymi w zakresie realizacji usług społecznych użyteczności publicznej (w interesie ogólnym), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 5 sierpnia 2015 r. [online:] <http://ozrss.pl/pobierz/standardy-wspolpracy-akceptacja-JD.pdf> [dostęp: 20.03.2023].
- Uchwała nr LIX/630/2022 z dnia 28 października 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy na 2023 rok Gminy Nowy Tomyśl z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prowadzącymi działalność pożytku publicznego [online:] <https://bip.nowytomysl.pl/v,7260,rejestr-uchwal-w-ka-dencji-2018-2023-2022-rok.html> [dostęp: 20.03.2023].
- Uchwała nr 1307/XLIII/2022 Rady Miasta Lublin z dnia 20 października 2022 r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Lublin z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023 [online:] <https://bip.lublin.eu/prawo/akty-prawo-miejscowego/2022/> [dostęp: 20.03.2023].

Źródła internetowe

- Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej [online:] http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Podstawowe_pojecia,380.html [dostęp: 30.01.2023]
- https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/WSPOLPRACA_SAMORZADOW_Z_NGO.pdf [dostęp: 20.03.2023]
- <https://gmina-baranow.pl/mieszkaniec/ekonomia-spoieczna/> [dostęp: 20.03.2023]

- <https://mcps.com.pl/jst-i-inne-instytucje-publiczne/ekonomia-spoeczna/wspolpraca/> [dostęp: 20.03.2023]
- <https://www.gov.pl/web/premier/uchwala-w-sprawie-przyjecia-polityki-publicznej-pod-nazwa-strategia-rozwoju-uslug-spoecznych-polityka-publiczna-do-roku-2030-z-perspektywa-do-2035-r> [dostęp: 20.03.2023]
- <https://www.gov.pl/web/rodzina/centra-uslug-spoecznych-nowy-wymiar> [dostęp: 20.03.2023]
- <https://www.gov.pl/web/uzp/sprawozdanie-prezesa-uzp-za-2021-rok-przyjete-przez-rade-ministrow> [dostęp: 20.03.2023]
- <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-stosowaniu-klauzul-spoecznych-w-nbsp-zamowieniach-publicznych.html> [dostęp: 20.03.2023]
- <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/zrownowazone-zamowienia-publiczne/spoeczne-zamowienia/przydatne-informacje/klauzule-spoeczne> [dostęp: 20.03.2023]

Monografia prezentuje szczegółową charakterystykę i analizę struktury administracyjnej samorządu gminy oraz realizowanych przez niego zadań szczególnie w zakresie współpracy z sektorem ekonomii społecznej. Została ukierunkowana na ukazanie wybranych najważniejszych elementów strukturalnoorganizacyjnych i funkcjonalnych samorządu gminnego, a także działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości społecznej.



ISBN 978-83-66723-63-4



DOI: 10.26399/978-83-66723-63-4