

Wpływ wybranych prawnych form działania administracji na natężenie współpracy z podmiotami ekonomii społecznej

Magdalena Małecka-Łyszczek

Streszczenie: Celem prezentowanego artykułu jest zwrócenie uwagi na te spośród prawnych form działania administracji publicznej, których stosowanie przez jej organy – w ramach interakcji, w jakie wchodzi one z podmiotami ekonomii społecznej – w sposób znaczący przyczynia się do zwiększania obszaru wzajemnej współpracy. Z uwagi na fakt, że niniejsze zagadnienia wpisują się w problematykę związaną z *public governance*, wyeksponowano ujęcie podmiotów ekonomii społecznej jako interesariuszy w ramach struktury sieciowej. Ponadto, zanalizowano pojęcie, jak i możliwe podziały prawnych form działania, koncentrując się zwłaszcza na umowach, działalności społeczno-organizatorskiej, planach, programach i strategiach działania.

Słowa kluczowe: prawne formy działania administracji publicznej, formy niewładcze, współdziałanie z podmiotami ekonomii społecznej, umowy, działalność społeczno-organizatorska, plany programy, strategie działania, *public governance*.

Wprowadzenie

Analiza problematyki dotyczącej podmiotów ekonomii społecznej jest prowadzona z różnych punktów widzenia. Poszczególni autorzy eksponują rozmaite wątki, gdyż jej zakres tematyczny jest niezwykle rozległy, a także interdyscyplinarny. Dlatego inspiruje zarówno ekonomistów, prawników, socjologów, jak i etyków. Kwestie dotyczące podmiotów ekonomii społecznej są wielowymiarowe i stąd tak interesujące w aspekcie teoretycznym oraz praktycznym. Chcąc uczynić dyskusję jak najbardziej kompletną, należy zwrócić uwagę na płaszczyznę powstałą na styku wzajemnych interakcji, do jakich dochodzi pomiędzy podmiotami ekonomii społecznej a strukturami administracji publicznej. Spoglądając na przeobrażenia cywilizacyjne i związane z tym zmiany, jakie dotyczą paradygmatu administracji publicznej, zauważalnym staje się odstępowanie od postrzegania administracji publicznej jako wyłącznie uprawnionej do definiowania, jak i realizowania dobra wspólnego. Coraz częściej w ramy niniejszego procesu włączane są podmioty ekonomii społecznej, stając się w ten sposób współuczestnikami tzw. struktury sieciowej (*network structures*). To na ile uda się im być ogniwem istotnym, w dużej mierze zależy nadal od samej administracji publicznej, w tym również od form działania, którymi posługiwała się będzie w obszarze, w jakim do owych interakcji dochodzi. Wnika to w dużej mierze z roli, jaką posiada ona w ramach współtworzonych sieci (inspi-

rowanie ich tworzenia, współdziałanie sensu stricto, wspieranie interesariuszy, koordynowanie, czy też kontrolowanie).

Analiza wpływu wszelkich możliwych do wyróżnienia prawnych form działania administracji na natężenie współpracy podmiotów ekonomii społecznej z administracją publiczną przerasta ramy prezentowanego opracowania. Dlatego, na jego potrzeby, dokonano ograniczenia, koncentrując się na wybranych formach niewładczych, takich jak: umowy, działalność społeczno-organizatorska oraz plany, programy i strategie działania. Część zasadnicza została poprzedzona rozważaniami na temat ujmowania podmiotów ekonomii społecznej jako współdziałających w realizacji interesu publicznego z organami administracji. Uporządkowano także zagadnienia dotyczące zdefiniowania i możliwych podziałów w obrębie prawnych form działania.

1. Podmioty ekonomii społecznej jako interesariusze

Analizując aktualne modele administracji publicznej, zwłaszcza zagłębiając się w nurt rozważań dotyczących *public governance*, wyraźnie widać symptomatyczne przejście z poziomu tradycyjne-

NOTA O AUTORCE

dr Magdalena Małecka-Łyszczek – adiunkt w Katedrze Prawa Publicznego na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

go dla administracji układu zależności na poziom współzależności. Przyjmowana na poziomie tego modelu organizacja sieciowa zakłada taką formę rządzenia, która opiera się na uzależnieniu możliwości osiągania zakładanych celów od równoczesnych interakcji wielu podmiotów. Ekspozujemy tutaj konieczną kooperację, która urzeczywistnia się poprzez wytworzenie sieci wzajemnych powiązań. Jeśli mówimy o strukturze sieciowej, musimy wyobrazić sobie taką organizację, w przypadku której zastąpiono tradycyjnie występującą koordynację (relacje hierarchiczne) na rzecz oparcia się na stosunkach horyzontalnych. W rezultacie pozwala ona na dostrzeżenie, jak istotne jest kumulowanie potencjałów kolejnych uczestników sieci, zakładając iż każdy z nich wnosi swój własny, istotny pierwiastek w realizację całości. Takie ujęcie pozwala na wyeksponowanie złożoności i wielowarstwowości problemów, z jakimi musi się mierzyć w dzisiejszym świecie administracja publiczna, jako gwarant realizacji interesu publicznego. Oczywiście w zależności od ustroju konkretnego państwa, jak i uwarunkowań politycznych, pojęcie owego interesu może być i jest odmiennie postrzegane. Niemniej jednak, jakkolwiek płynne i czasowo zmienne, jest jednym z pojęć fundamentalnych dla samego określenia administracji, skoro pozwala na wyznaczenie zakresu jej działalności. To właśnie interes publiczny (przyjmując bowiem synonimiczne używanie pojęć „interes publiczny” i „dobro wspólne”) wyznacza granice ingerencji administracji, mając na uwadze zawarte w regulacjach prawa obowiązującego wartości. Jakkolwiek każda władza, legitymowana w ramach demokratycznego państwa prawnego, winna zmierzać do realizacji dobra wspólnego (władza ustawodawcza poprzez tworzenie warunków dla jego realizacji, zaś władza sądownicza poprzez wymiar sprawiedliwości oraz czuwanie nad przestrzeganiem i należyty jego ochroną), to jednak właśnie władza wykonawcza polega na bezpośrednim jego realizowaniu [Cieślak, 2012, s. 55–56]. Jak słusznie podkreśla obecny Rzecznik Praw Obywatelskich, to właśnie administracja stanowi najbardziej twórczą i żywą część współczesnego państwa prawnego – co istotne, posiadającą w ramach podejmowanych przezeń działań pewną swobodę, pozwalającą na korygowanie sytuacji, które stałyby w sprzeczności z realizacją interesu publicznego [Lipowicz, 2012, s. 23].

Z istoty administracji wynika zatem poszukiwanie możliwych rozwiązań służących jak najpełniejszej realizacji dobra wspólnego. Doświadczenie praktyczne pokazuje, że w zderzeniu z dzisiejszą rzeczywistością administracja nie jest władna zmierzyć się z tym wyzwaniem w pojedynkę. Czynniki, takie jak kryzys i związana z nim fala problemów społecznych wręcz wymuszają współdziałanie z różnymi partnerami, których określamy mianem interesariuszy. Spoglądając na doświadczenia zarówno krajowe, jak i międzynarodowe, coraz częściej pośród ich grona sytuujemy również podmioty ekonomii społecznej. Ma to swoje uzasadnienie już w samej idei, konstrukcji tych podmiotów. Jeśli spojrzymy na ich cechy swoiste, jedną z nich jest realizacja celu społecznego, jak również lokalne zakorzenienie. Dlatego ekonomia społeczna często bywa również nazywana wspólnotową – jest bowiem uwarunkowana lokalnie, jako wyrastająca z oddolnych potrzeb, inicjatyw i dotycząca problemów społecznych powstających miejscowo czy terytorialnie [Hausner, 2007, s. 12–13]. Stąd właśnie jawi się jako naturalny partner do podejmowania współdziałania z administracją (oczywiście głównie w obrębie struktur samorządu terytorialnego, co wymagałoby również rozpatrzenia w szerszym kontekście związanym zarówno z zasadą subsydiarności, jak i decentralizacji). W związku z powyższym, w zależności od konkretnych interakcji, jakie uczynilibyśmy przedmiotem naszej analizy, dostrzeżemy, iż w ramach struktury sieciowej w stosunki z odpowiednimi organami administracji publicznej wchodzi coraz intensywniej stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie socjalne, czy też inne formy organizacyjno-prawne, w jakich podmioty te mogą funkcjonować. Po stronie administracji publicznej, będzie to powodowało konieczność sięgnięcia po adekwatne „narzędzia”/środki, którymi będzie się posługiwała względem podmiotów ekonomii społecznej w obszarze współpracy. Owe „instrumenty prawne”, na gruncie problematyki nauki administracji i prawa administracyjnego, są określane mianem prawnych form działania administracji.

2. Pojęcie i podziały prawnych form działania administracji publicznej

Pojęcie prawnych form działania nie zostało zdefiniowane w obrębie prawa obowiązującego, nie-

mniej jednak wskazanie konkretnych form (jak i ich opis) jest możliwe poprzez analizę aktów normatywnych. Chcąc jednak uczynić analizę jak najbardziej kompletną, należy sięgać do poglądów doktryny, gdzie najczęściej w punkcie wyjścia, za J. Starościakiem, przyjmuje się, iż mamy tutaj do czynienia z określonym prawnie typem konkretnej czynności organu administracyjnego [Starościak, 1975, s. 226], następnie rozwijając, że chodzi o dopuszczony prawem środek zastosowany przez administrację w celu załatwienia określonej sprawy [Janku, 1985, s. 126 [za:] Masternak, 2003, s. 405], jak i zwracając uwagę na możliwość wielokrotnego stosowania tego typu działania administracji publicznej [Ziemski, 1998, s. 28 [za:] Masternak, 2003, s. 405]. Nie ma jednak zgody wśród autorów, zarówno na poziomie definicyjnym, jak i co do tworzonych katalogów.

Dokonując analizy koncepcji klasyfikowania form działania administracji publicznej, zaprezentowanych w polskim piśmiennictwie, E. Olejniczak-Szałowska [2013, s. 454–456] wskazuje na możliwe podziały, z których za najczęstsze przyjmuje się zaproponowany przez Starościaka podział na formy zewnętrzne (działanie organów administracji publicznej wobec podmiotów nie powiązanych z nimi podległością służbową) i wewnętrzne (odnoszone do działalności podejmowanej przez organ w ramach określonej struktury), a także podział sugerowany przez T. Kutę na formy władcze (w toku których możliwe jest posłużenie się przez administrację władztwem państwowym) i niewładcze (zrównujące strony stosunku prawnego i nie posiadające cechy władczości). Często jest również opieranie się na podziale zaproponowanym przez Z. Niewiadomskiego, który ogół form przyporządkowuje do jednej z grup działań: prawnych lub faktycznych. Prawne formy działania są podejmowane na podstawie konkretnych norm upoważniających, przynależnych z reguły prawu publicznemu. Autor podkreśla również podejmowanie przez administrację działań o charakterze cywilnoprawnym, przyjmując jednak, że nie stanowi to jej cechy swoistej – stąd przedmiotem zainteresowania czyni tylko formy publicznoprawne. Te zaś mogą przybrać postać działań jednostronnych (władcze kształtowanie sytuacji adresata tych działań pod sankcją zastosowania przymusu) i dwustronnych (w sytuacji, gdy organ administracji publicznej dokonuje ustaleń co do

zachowań określonych podmiotów wespół z nimi). Całości dopełnia wskazanie form zewnętrznych i wewnętrznych [Niewiadomski, 2011, s. 215–218]

Pragnąc doprecyzować analizowane kwestie, należy wskazać (przyjmując jak najszerszy katalog), iż pod pojęciem prawnych form działania administracji rozumie się :

1. Akty stanowienia prawa.
2. Akty stosowania prawa.
3. Akty administracyjne.
4. Polecenia służbowe.
5. Umowy.
6. Ugody.
7. Porozumienia.
8. Przyrzeczenie publiczne.
9. Plany, programy i strategie działania.
10. Czynności materialno-techniczne.
11. Działalność społeczno-organizatorską.

Jak to już zostało nadmienione, katalogi tworzone przez poszczególnych autorów różnią się między sobą, np. E. Ura (przyjmując za Starościakiem) wskazuje na beczynność administracji jako swą formę działania [Ura, 2012, s. 137].

Na marginesie niniejszych rozważań należy również zwrócić uwagę na dookreślenie pojawiające się już w warstwie terminologicznej. Formy działania, które badamy są określone mianem „prawnych”, co nasuwa skojarzenia ze szczególnym znaczeniem zasady praworządności w działaniach administracji publicznej. Zgodnie z zasadą legalności (praworządności), wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem działanie organów administracji publicznej musi znajdować swoje umocowanie w odpowiedniej podstawie prawnej – i to zarówno w zakresie samej możliwości co do jego podjęcia (na podstawie), jak i dalszego prowadzenia (w granicach). Organ administracji publicznej stosując prawo ma obowiązek przestrzegania przepisów prawa ustrojowego, materialnego, jak i procesowego. W konsekwencji należy przyjąć, że każde działanie administracji publicznej powinno opierać się, być regulowane przepisami prawa i każda z form poddana jest regulacji prawnej (choć w określonym stopniu) [Cieślak, 2012, s. 94–95]. Ów określony stopień oznacza, że nie każda z form w sposób jednokowy będzie skonkretyzowana w przepisach prawa. Innymi słowy, problem związania administracji pra-

wem będzie przedstawiał się odmiennie w zależności od jej sfery działania, charakteru tegoż działania, jak i jego typu i formy. Silniej przejawia się to w sferze zewnętrznej (w stosunku do obywateli i podmiotów organizacyjnie niepodporządkowanych), niż w sferze wewnętrznej działania administracji. Niemniej jednak, nawet w sferze zewnętrznej możliwe do wychwycenia będzie zróżnicowanie stopnia „zdeterninowania” ustawowego [Michalska-Badziak, 2013, s. 125–126]. Jeśli administracja ingeruje w prawa i obowiązki obywatela (jednostki organizacyjnej), każde działanie musi znaleźć jednoznaczną podstawę prawną, jak również być podjęte w formie wyraźnie przez prawo wskazanej. Inaczej jest w sytuacji, gdy administracja podejmuje działania organizatorskie. Oczekiwanie podstawy prawnej, takiej jak w pierwszej z przywołanych sytuacji, należy uznać za niedopuszczalne, gdyż rozdziłoby nadmierne ograniczenie aktywności administracji do przypadków przewidzianych przez prawo [Niewiadomski, 2011, s. 215].

W konsekwencji nie czynię kwestii istotnej z używania (bądź nie), przymiotnika prawne. Widać to również w podejściu poszczególnych autorów, którzy piszą o „prawnych formach” bądź też „formach działania” administracji.

3. Wpływ poszczególnych prawnych form działania na zwiększenie możliwego zakresu interakcji na linii administracja publiczna a podmioty ekonomii społecznej

Administracja może wpływać na podmioty ekonomii społecznej używając rozmaitych wymienionych powyżej prawnych form działania. W konkretnej sytuacji zastosowanie znajdują zarówno formy władcze (jeśli spojrzymy chociażby na rozmiar i wagę kwestii rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, jako aktu administracyjnego), jak i niewładcze. W mojej ocenie właśnie te ostatnie szczególnie silnie wiążą się z urzeczywistnianiem modelu *public governance* i pozwalają aktywnie wytworzyć, jak i zwiększyć stopień natężenia współpracy objętej tematem artykułu. Zatem, biorąc to pod uwagę, za szczególnie istotne formy w obszarze budowania wzajemnych relacji uznaję: umowy, działalność społeczno-organizatorską, jak i plany, programy i strategie.

Umowy

Szczególne znaczenie w obszarze współpracy z podmiotami ekonomii społecznej ma zewnętrzna i konsensualna forma działania administracji, jaką jest umowa.

W państwie socjalistycznym umowa jako prawna forma działania administracji była odnoszona do funkcji bezpośredniego organizowania przez administrację określonych dziedzin życia społecznego i była formą akcesoryjną, w tym sensie, iż powiązana z aktem administracyjnym [Starościak, 1957, s. 251–259]. Przez długi czas kwestionowano zasadność wprowadzania rozwiązań, które zmierzałyby do wypracowania umowy administracyjnoprawnej, uznając ją za zbędną i wskazując, że społeczna i gospodarcza potrzeba zawierania przez administrację kontraktów jest w pełni zaspokojona poprzez konstrukcję opartą na przepisach kodeksu cywilnego, z uwzględnieniem możliwych modyfikacji płynących z rozwiązań szczegółowych [Łętowski, 1978, s. 115].

Aktualnie ten stan rzeczy uległ przewartościowaniu i podstawową „metaforą” dla opisu zmian zachodzących w administracji stało się właśnie pojęcie umowy, jak i postrzeganie administracji poprzez strukturę sieciową, a wręcz poprzez model administracji jako splotu umów [Supernat, 2008, s. 162]. Wzrastające znaczenie analizowanej formy działania administracji wpisuje się w szersze zjawisko związane z narastającym kontraktowaniem wykonywania zadań administracji publicznej (*outsourcing*), obejmującym rozmaite mechanizmy, konstrukcje i formy prawne dotyczące umownego zlecenia zadań podmiotom sektora prywatnego [Kulesza, Sześciło, 2013, s. 94–97]. Dobrym przykładem są tutaj umowy, uregulowane na gruncie ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zwana dalej u.d.p.p.w. (tj. Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536 ze zm.). Szczegółowe regulacje niniejszej ustawy pozwalają na stwierdzenie, że znacząca część podmiotów ekonomii społecznej jawi się jako potencjalne strony władne do zawarcia umowy dotyczącej zlecenia realizacji zadań publicznych. Możliwość zlecenia do realizacji zadań publicznych, poprzez zawarcie stosownej umowy, przewidziano w odniesieniu do:

1. Organizacji pozarządowych, czyli nie będących jednostkami sektora finansów publicz-

nych (w rozumieniu ustawy o finansach publicznych) i nie działających w celu osiągnięcia zysku – osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną. Szczególne znaczenie mają tu fundacje i stowarzyszenia. Natomiast poza zakresem podmiotowym tego pojęcia pozostawiono partie polityczne i fundacje przez nie utworzone, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe (art. 3 ust. 2 i 4 u.d.p.p.w.).

2. Podmiotów zrównanych w określonych ustawowo uprawnieniach z organizacjami pozarządowymi, takich jak:

- osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego),
 - stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego,
 - spółdzielnie socjalne,
 - spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i kluby sportowe (będących spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o kulturze fizycznej (Dz.U. z 2007 r., Nr 226, poz. 1675, ze zm.)).
- Jeśli powyższe wskazane podmioty nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych i nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników (art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.).

Spoglądając na powyższe wyliczenie, można podjąć próbę zbiorczego określenia tych podmiotów, będących drugą stroną umowy o przejęcie zadania publicznego. Na potrzeby niniejszego opracowania, pragnąc uporządkować prezentowane treści, przyjmuję objęcie ich terminem „podmioty niepubliczne”, przez co rozumiem: nie przynależne do puli podmiotów powołanych do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej i tworzących aparat administracyjny (a sytuowane w roli kontra-

hentów administracji publicznej). Jako wchodzące w skład aparatu administracyjnego najczęściej zalicza się: organy administracji publicznej, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne oraz instytucje publiczne [Michalska-Badziak, 2013, s. 266]. Takie ujęcie wskazuje, że podmioty niepubliczne usytuowane są poza strukturą organizacyjną administracji [Miruć, 2009, s. 367]. W związku z tym mogą objąć swym zakresem zarówno organizacje pozarządowe, jak i podmioty z nimi zrównane w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Tu pojawia się oczywiście trudność powodowana konstrukcją stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, gdyż ich członkami są przecież podmioty administracji publicznej. Mając na uwadze tę specyfikę, można jednak argumentować, że ta forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego jest nowym bytem oddzielnym od tych jednostek, a ponadto zasadniczo odnosi się do wspierania idei samorządu terytorialnego, jak również obrony wspólnych interesów, a nie do wspólnego wykonywania zadań publicznych, ku czemu właściwe są porozumienia i związki¹.

Tym samym w puli podmiotów niepublicznych możemy również wyróżnić i te, które przynależą do podmiotów ekonomii społecznej (zarówno w odniesieniu do organizacji pozarządowych, mając szczególnie na myśli fundacje i stowarzyszenia, jak i spoglądając na podmioty nie mieszczące się w definicji organizacji pozarządowej, np. spółdzielnie socjalne).

Co do zasady, zlecenie do realizacji zadań publicznych odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Wyjątkowo przepisy odrębne mogą przewidywać odmienny tryb, w każdym jednak przypadku wybór powinien nastąpić w sposób zapewniający wysoką jakość wykonania danego zadania (art. 11a – 11c u.d.p.p.w.). W kontekście podjętych rozważań, otwarty konkurs ofert powinien być zatem postrzegany jako procedura poprzedzająca (jak i warunkująca) możliwość skorzystania przez administrację publiczną z prawnej formy działania, jaką jest umowa zlecająca do realizacji

¹ Pojęciem „podmioty niepubliczne” posługuje się ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.), obejmującą nim Kościół Katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe, organizacje społeczne, fundacje, stowarzyszenia, inne osoby prawne, osoby fizyczne. Art. 65 ust. 1 w zw. z art. 57 ust. 1 pkt 2–4. Postrzegając je również jako potencjalne strony umowy zawieranej z organami administracji samorządowej lub rządowej, a dotyczącej zlecenia zadań.

zadanie publiczne, której stroną będzie m.in. podmiot ekonomii społecznej. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca wprowadził możliwość złożenia przez podmioty ekonomii społecznej oferty wspólnej (wskazującej, jakie działania w ramach realizacji zadania publicznego będą wykonywać, jak i sposób ich reprezentacji wobec organu administracji publicznej), a następnie podjęcia współdziałania w ich obrębie, które wyrazi się poprzez pisemnie sporządzoną umowę, określającą zakres świadczeń składających się na realizację zadania publicznego. Skutkiem prawnym takiego działania będzie odpowiedzialność solidarna za realizację zadania. Niniejszą regulację należy ocenić pozytywnie – jako służącą wzmocnieniu potencjału w sytuacji, gdy realizacja konkretnego zadania publicznego przerasta możliwości pojedynczo postrzeganego podmiotu ekonomii społecznej. Należy tutaj zwrócić uwagę na różnice, jakie pojawią się przy konstrukcji samej umowy zawieranej po rozstrzygnięciu konkursu, gdyż w takim przypadku musi ona wskazywać prawa i obowiązki każdego z podmiotów, w tym zakres świadczeń składających się na realizowane zadanie.

W każdym przypadku naturalnym następstwem złożenia oferty przez podmiot ekonomii społecznej jest konieczność jej oceny przez organ przeprowadzający konkurs ofert. Mówimy tu o przejściu zadania publicznego, stąd szczegółowe i specyficzne kryteria takiej oceny. Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę czynniki, które można określić mianem potencjału osobowego i rzeczowego w zakresie możliwości realizacji zadania publicznego przez podmiot składający ofertę, ponadto potencjał finansowy. Całości dopełnia analiza i ocena realizacji zleconych zadań publicznych przez oferenta w latach poprzednich, przy uwzględnieniu rzetelności i terminowości oraz sposobu rozliczenia otrzymanych na ten cel środków. Chcąc uczynić wybór konkretnej oferty jak najbardziej zoptymalizowanym, powoływana jest komisja konkursowa. Co niezwykle istotne, mając na uwadze fakt, że umowa to forma niewładcza, która powinna dochodzić do skutku m.in. przy poszanowaniu zasady partnerstwa (art. 5 ust. 3 u.d.p.p.w.), w składzie komisji zasiadają zarówno przedstawiciele struktur administracji, jak i osoby reprezentujące podmioty niepubliczne (oczywiście z wyłączeniem osób reprezentujących podmioty biorące udział w konkursie).

Jeśli zakończono konkurs ofert w sposób pozytywny i wyłoniono podmiot, z którym zawierana będzie umowa, to organ administracji publicznej powinien doprowadzić do jej podpisania bez zbędnej zwłoki. W mojej ocenie, chcąc doprecyzować niniejsze regulacje i skrócić okres oczekiwania po stronie podmiotu ekonomii społecznej, należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem jakiegoś rozsądnego ograniczenia, np. poprzez przyjęcie konstrukcji, iż „umowę zawiera się bez zbędnej zwłoki, jednakże w terminie nie dłuższym niż (...)”.

Podmioty ekonomii społecznej, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego, zobowiązują się do jego wykonania w zakresie i na zasadach określonych w umowie. Możemy wyróżnić dwa doszczalne typy tego rodzaju umów, tj.:

- 1) Umowę o wsparcie realizacji zadania publicznego.
- 2) Umowę o powierzenie realizacji zadania publicznego.

Każda z nich wymaga dla swej ważności formy pisemnej. Są to umowy na czas określony, tzn. zawierane na czas realizacji zadania lub w innym wymiarze, ale nie dłużej jednak niż lat pięć.

Jak widać, administracja publiczna korzystając z prawnej formy działania, jaką jest umowa, w sposób realny wpływa na zwiększanie zakresu współuczestnictwa podmiotów ekonomii społecznej we współrealizacji dobra wspólnego. Sięgnięcie po formę umowy powoduje, że podmiot ekonomii społecznej może stać się interesariuszem włączonym w sieć współtworzoną z konkretnym organem administracji publicznej. Analizując niniejszą formę działania administracji pod kątem poszerzenia natężenia współpracy z podmiotami ekonomii społecznej, szczególnie pozytywnie należy ocenić art. 12 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zwiększa on bowiem możliwość aktywności po stronie podmiotów niepublicznych pragnących przejąć zadanie do realizacji, skoro podmiot ekonomii społecznej nie musi czekać na ofertę skierowaną doń ze strony organów administracji, ale sam (z własnej inicjatywy) może złożyć ofertę realizacji zadań publicznych (także tych, które są realizowane dotychczas w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej). Ustawodawca wyznaczył w tym przypadku maksymalny miesięczny termin dla organów administracji publicznej, które w tym okresie powinny rozpa-

trzyć celowość realizacji zadania publicznego przez podmiot ekonomii społecznej, biorąc pod uwagę takie kryteria, jak: stopień, w jakim wniosek odpowiada priorytetowym zadaniom publicznym określonym w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi, zapewnienie wysokiej jakości wykonania danego zadania, środki dostępne na realizację zadań publicznych, jak i korzyści wynikające z realizacji zadania publicznego przez wnioskującą podmiot. Również w powyższym okresie właściwy organ administracji publicznej informuje o podjętym rozstrzygnięciu. W przypadku stwierdzenia celowości realizacji zadania publicznego, organ administracji publicznej informuje składającego wniosek o trybie zlecenia zadania publicznego i – co równie istotne – o terminie ogłoszenia otwartego konkursu ofert (art. 12 u.d.p.p.w.).

Dostrzegając zatem jak istotne (fundamentalne) znaczenie dla zwiększania współdziałania podmiotów ekonomii społecznej ma zawieranie umów, należy wskazać ich cechy charakterystyczne, takie jak:

- szczególny cel ich zawarcia, którym jest powierzenie lub wsparcie realizacji zadań publicznych, co w efekcie przekłada się na elementy ich treści,
- ukształtowanie zasadniczej treści (jak i okresu trwania) przez ustawodawcę, a nie w sposób dowolny przez podmioty je zawierające,
- strony, którymi są: organ administracji publicznej i podmiot niepubliczny, w tym podmiot ekonomii społecznej,
- do ich zawarcia dochodzi w wyniku zastosowania odpowiedniej procedury,
- inicjatywa co do ich zawarcia wyjść może zarówno od samej administracji, jak i podmiotu ekonomii społecznej,
- administracja publiczna występuje zarówno jako jedna ze stron umowy, jak i podmiot kontrolujący,
- związane są z udzieleniem dotacji celowej,
- ich niewykonanie (lub nieprawidłowe wykonanie) pociąga za sobą nie tylko odpowiedzialność cywilnoprawną, ale również przewidzianą w ustawie o finansach publicznych, jak i w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [Małecka-Łyszczek, 2012, s. 352–365].

W kontekście poruszanych zagadnień przywołania wymagają również umowy o wykonanie inicja-

tyw lokalnej. Pod tym pojęciem należy rozumieć te spośród umów, które służą urzeczywistnieniu form współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, a podejmowane są w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. Zgodnie z regulacjami art. 19b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mieszkańcy danej wspólnoty samorządowej mogą się zwrócić z wnioskiem do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego o przejęcie określonych rodzajów zadań publicznych do wykonania. Mogą to uczynić bezpośrednio lub za pośrednictwem ustawowo wskazanych podmiotów. I tu właśnie sytuować się mogą również podmioty ekonomii społecznej, przy czym należy podkreślić, że zagadnienia niniejsze swoim zakresem podmiotowym nie obejmują spółdzielni socjalnych (art. 3 ust. 3 a u.d.p.p.w.). Z wniosko-dawcą zawierana jest umowa na czas określony, która może przewidywać zobowiązanie do świadczenia pracy społecznej, świadczeń pieniężnych lub rzeczowych.

Oczywiście umowy uregulowane w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wyznaczają nam tylko jeden z możliwych obszarów analizy. Nie sposób bowiem pominąć również innych umów, tych które nie dotyczą przejmowania zadań publicznych. Pragnąc bardziej skonkretyzować powyższe stwierdzenia – jeśli dokonamy analizy np. regulacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, zwana dalej u.s.s. (Dz.U. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.) – dostrzeżemy po stronie administracji możliwość przeniesienia lub obciążenia własności rzeczy lub innych praw na rzecz spółdzielni. Mając na uwadze odpowiednie rozwiązania na płaszczyźnie prawnej, dokona się to właśnie w oparciu o stosowną umowę. Podobnie jak i inne dopuszczone przez ustawodawcę formy wsparcia, takie jak: dokonywanie innych świadczeń na rzecz spółdzielni socjalnej ze strony administracji, w szczególności: wykonywanie świadczeń przez pracowników jednostek samorządu terytorialnego, czy też na wsparcie poprzez dotacje, pożyczki, poręczenia, albo usługi lub doradztwo w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym (art. 5a ust. 5 i 15 u.s.s.).

Należy podkreślić, że jakkolwiek umowy zawierane na gruncie ustawy o działalności pożytku pu-

blicznego i o wolontariacie mogłyby wydawać się jakimś odmiennym (administracyjnoprawnym) typem umowy, to w swej istocie są po prostu umowami cywilnymi. Niestety, jak dotąd, nie wykształciliśmy w rodzimym porządku prawnym pojęcia umowy administracyjnej, w takim znaczeniu jak ma to miejsce w innym systemach prawnych. Przykładowo, na gruncie prawa niemieckiego wyróżnia się zarówno tzw. umowy koordynacyjne (*Koordinationschtliche Verträge*), jak i subordynacyjne (*Subordinationsrechtliche Verträge*). Umowy koordynacyjne są zawierane pomiędzy dwoma równorzędnymi podmiotami, zwłaszcza pomiędzy podmiotami administrującymi. Przyjrzenie się konstrukcjom występującym w polskim prawie bez trudu pozwoli nam na wskazanie odpowiednika niniejszego typu umowy. Są nimi porozumienia zawierane pomiędzy: a) jednostkami samorządu terytorialnego tego samego szczebla, b) jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli, c) jednostkami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej. Pragnąc skonkretyzować powyższe zagadnienia, jako przykład można wskazać porozumienia z obszaru regulacji dotyczących Centrów Integracji Społecznej. Mając na uwadze, że Centrum może być utworzone m.in. przez jednostkę samorządu terytorialnego, marszałek województwa, na zasadach określonych w porozumieniu zawartym z tą instytucją tworzącą, może przyznać Centrum dotację na pierwsze wyposażenie oraz dotację na działalność przez okres pierwszych 3 miesięcy z dochodów własnych samorządu województwa przeznaczonych na realizację wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym; tj. Dz.U. z 2011 r., Nr 43, poz. 225 ze zm.; zwana dalej: u.z.s.). Ponadto, kolejny przykład odnosi się do sytuacji związanych z procedurą skierowania do CIS, zgodnie z którą pierwszeństwo mają osoby zamieszkałe w gminach, na terenie których zostało ono utworzone. Osoby zamieszkałe w innych gminach mogą być kierowane do Centrum m. in. w przypadku zawarcia porozumienia między gminami o kierowaniu osób do Centrum, określającego zasady finansowania kosztów uczestnictwa kierowanych tam osób (art. 12 ust. 5 pkt 1 u.z.s.).

Nie mamy jednak umowy, która odpowiadałaby typowi subordynacyjnemu, tj. takiej, któ-

rej zawarcie następuje pomiędzy organem administracji publicznej a podmiotem ulokowanym poza strukturami administracji publicznej i zastępuje wydanie aktu administracyjnego [Dolnicki, Cybulska, 2007, s. 453–472]. Sytuacja, kiedy umowa zawarta pomiędzy organem administracji publicznej a stroną miałaby zastąpić wydanie aktu administracyjnego jest na dzień dzisiejszy niedopuszczalna. Kodeks postępowania administracyjnego pozwala co prawda na zastąpienie wydania decyzji poprzez zawarcie ugody, należy mieć jednak na uwadze, że ugoda jako prawna forma działania administracji jest zawierana pomiędzy stronami postępowania przed organem, zaś nigdy na linii organ a strona postępowania. Oczywiście, w kontekście rozważań związanych z przejmowaniem zadań publicznych ten typ umowy niekoniecznie uwidacznia swoje zalety, niemniej jednak spoglądając z nieco szerszej perspektywy – dotyczącej *public governance* – należy podkreślić, że skoro umowa taka dochodzi do skutku w drodze negocjacji pomiędzy administracją publiczną a podmiotem zewnętrznym, tym samym podmiot ten sytuowany jest wobec administracji na pozycji równorzędnej (bez uzależniania od władztwa administracyjnego), co pozwala na wykreowanie stanu prawnego zgodnego z oczekiwaniami obu stron umowy. Dlatego zgadzam się z poglądami przyjmującymi, że jawi się ona jako forma skuteczna, elastyczna i osłabiająca rygory zasady związania administracji prawem, co w efekcie mogłoby poprawić sam proces administrowania i wzmocnić zaufanie obywatela do państwa oraz zmniejszyć napięcie istniejące między administracją a obywatelem [Zimmermann, 2012, s. 356]. Sięgając wprost do doktryny niemieckiej, funkcje takiej umowy charakteryzuje się wskazując na: elastyczność (*Flexibilität*), kooperację (*Kooperation*), przejrzystość (*Transparenz*) i akceptację (*Akzeptanz*), co w naszych warunkach mogłoby poszerzać kształtowanie postaw społecznych o orientacji legalistycznej [A. Kubiak-Kozłowska, 2007, s. 443]. Ponadto, można postrzegać ją jako rezultat ogólnoeuropejskich przemian w kulturze sprawowania władzy publicznej i przejaw dojrzewania idei społeczeństwa obywatelskiego [Kijowski, 2007, s. 31].

Natomiast w prawie francuskim umowa administracyjna (*contrat administratif*) została ukształtowana poprzez orzecznictwo sądów administra-

cyjnych, jak również doktrynę. Umowa taka jest postrzegana jako kontrakt, którego stronami są państwo (lub inne osoby prawne prawa publicznego), jak i podmiot prywatny. Jej celem jest uzyskanie dóbr i usług o cechach użyteczności publicznej. Poprzez zgodne wyrażenie woli przez organ administracji i podmiot prawa prywatnego strony te poddają się rygorom prawa administracyjnego, a w razie możliwych sporów – właściwości sądów administracyjnych [Brzeziński, 1960, s. 34–35].

Aktualnie podejmowane są próby wskazania najważniejszych aspektów które należałoby wziąć pod uwagę podejmując się opracowania całościowej konstrukcji analizowanej umowy. Zaliczyć do nich można, po pierwsze, aspekt podmiotowy odnoszący się do stron zawieranej umowy (organ administracji i podmiot prywatny), po drugie – aspekt przedmiotowy odnoszący się do celu umowy, którym byłoby wypełnianie zadań publicznych. Ponadto, po trzecie, chodzi także o aspekt systemowy – polegający na poddaniu sporów wynikłych na tle tych umów sądownictwu administracyjnemu, co sprzyjać ma zwiększaniu ochrony kontrahentów takich umów, którzy przecież (w zetknięciu z administracją) wcale nie mają pozycji równorzędnej strony umowy [Kubiak-Kozłowska, 2007, s. 450–451]. W tym obszarze należy również zgodzić się z J. Zimmermannem, który podkreśla, że ochrona sądu cywilnego (z czym mamy do czynienia w sytuacji zastępowania umowy administracyjnoprawnej umową cywilną) nie odpowiada po prostu wielu dziedzinom prawa administracyjnego [Zimmermann, 2012, s. 356]. Można też zauważyć, że kompetencja sądu administracyjnego stanowi naturalną konsekwencję publicznoprawnego charakteru tych umów [Lemańska, 2001, s. 426].

Działalność społeczno-organizatorska

Kolejna z prawnych form działania, której stosowanie w sposób znaczący może wpływać na poszerzenie możliwości współpracy administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej, to działalność społeczno-organizatorska.

Na początku swojego istnienia forma niniejsza wiązała się z podejmowaniem „niczym nieprzymuszonej aktywności” w ramach struktur państwa so-

cialistycznego, poprzez podejmowanie czynów społecznych i działań o zbliżonym charakterze. Dlatego aktualny opis tej formy wymaga zwrócenia uwagi na przeobrażenia cywilizacyjne i ustrojowe, które spowodowały przewartościowanie dotychczasowych poglądów i konieczność poszukania ich nowej istoty [Kłosowska-Lasek, 2013, s. 203–214].

Działania społeczno-organizatorskie administracji mieszczą się w puli tzw. działań faktycznych, tj. nienastawionych na wywoływanie skutków prawnych, ale poprzez określone fakty mogących spowodować określoną zmianę stosunku prawnego. Zdaniem Zimmermanna, działalność społeczno-organizatorska stanowi wykładnik tej funkcji administracji, która polega na bieżącym reagowaniu na zmiany dokonujące się w życiu społecznym i gospodarczym. Nie mamy tutaj na myśli tylko wykonywania prawa, ale również tworzenie nowych wartości, organizowanie życia obywateli i ich aktywizowanie [Zimmermann, 2012, s. 293 i 366]. Działania takie nie mogą być egzekwowane z użyciem przymusu, mamy zatem do czynienia z formą niewładczą. W sposób szczególny upodabnia ona czynności podejmowane w tym obszarze przez administrację do tych, które jawią nam się jako bardziej charakterystyczne dla organizacji społecznych. Prawidłowo zorganizowana i dobrana działalność społeczno-organizatorska jest jak najbardziej przydatna do budowania szeroko rozumianego otoczenia, w jakim najpełniej może dochodzić do aktywizowania lokalnych środowisk. Nierzadko działalność społeczno-organizatorska będzie poprzedzała zaprezentowaną już formę działania, jaką jest umowa. W wielu przypadkach administracja publiczna najpierw powinna podejmować dobrze zaplanowaną działalność społeczno-organizatorską, aby w jej następstwie doprowadzić do zawarcia stosownej umowy. Jak widać, prawne formy działania administracji bardzo często zazębiają się ze sobą, tworząc strukturę komplementarną. W ramach analizowanej formy będzie mieściło się, przykładowo, prowadzenie poradnictwa prawnego, jak i psychologicznego. Ponadto, będą to wszelkiego rodzaju aktywności mieszczące się w puli działalności popularyzatorskiej, a także dotyczące zagadnień związanych z promocją poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wyeksponowania wymaga-

ją zwłaszcza kwestie natury informacyjnej, które poprzez zwiększenie waloru edukacyjnego w danym obszarze wpływają wspomagająco na działania i osiąganie zakładanych celów przez podmioty ekonomii społecznej (głównie z zastosowaniem Internetu). Zgadzam się z poglądami podkreślającymi, że działalność społeczno-organizatorska może być aktualnie odczytywana jako:

- obejmująca działania podejmowane w interesie społecznym (społeczna),
- nakierowana na interakcje ze społeczeństwem (organizatorska), co wskazuje na rolę administracji jako kreatora życia społecznego, który rezygnując ze środków przymusu państwowego zachęca, promuje odpowiednie postawy, wspomaga aktywność podmiotów administrowanych (ale ich nie zastępuje) [Kłosowska-Lasek, 2013, s. 209].

Dlatego działania objęte tą formą, poprzez swoją różnorodność, pozwalają administracji zarówno adaptować się do zmieniających się warunków, jak i dokonywać pożądanej zmiany (poprzez wpływ) w odniesieniu do podmiotów administrowanych, czego efektem powinno być wzmocnienie struktur społeczeństwa obywatelskiego. Powyższe założenia wymagają administracji zaangażowanej i interaktywnej, postrzegającej podmioty ekonomii społecznej, jako istotnych uczestników niniejszych procesów.

Nie powinno budzić zatem wątpliwości, że jak najszersze sięganie po tę formę powoduje zwiększenie możliwości współuczestniczenia podmiotów ekonomii społecznej w obszarze współrealizowania dobra wspólnego.

Plany, programy i strategie

Jeśli działalność administracji ma być efektywna i sprawna, musi przebiegać w sposób przemyślany, zorganizowany, czemu służy tworzenie rozmaitych przewidzianych przepisami prawa planów, programów, czy też strategii określających, jak owo działanie ma przebiegać. Mając na uwadze obszar podejmowania współpracy z podmiotami ekonomii społecznej, dla uzyskania odpowiedniej jej jakości i natężenia, wymaga ona zaplanowania. Mówiąc o współdziałaniu, nie mamy przecież na myśli działania podejmowanego tylko incydentalnie, jednorazowo, ale właśnie pewną dłuższą kooperację, któ-

ra będzie łączyła podejmujące ją podmioty. Stąd tak istotne jest określenie rodzaju podejmowanych działań, czasookresu, czy też podmiotów kooperujących w danym zakresie.

W doktrynie podejmowane są rozmaite próby sprecyzowania pojęcia i charakteru prawnego planów, strategii i programów, jednak cechą wspólną tych przemyśleń są wnioski w postaci wieloznaczności ich istoty i charakteru. Wynika to z faktu, że w przypadku planów, strategii i programów obserwujemy dużą różnorodność uwarunkowaną podmiotowo (w sensie podmiotów, które są władne do ich tworzenia, jak i adresatów, do których są kierowane), a także przedmiotowo (mając na uwadze zagadnienia, treści, które są nimi objęte). Dodatkowo sprawę komplikuje ich różnorodny charakter prawny (akt normatywny, akt administracyjny, dane o charakterze informacyjnym, orientacyjne zalecenia). W polskiej doktrynie powojennej, początkowo owe akty planowania (tym pojęciem zbiorczym obejmuję analizowane w tym punkcie formy) ujmowano jako wiążące dyrektywy o prawnym, normatywnym charakterze, co dodatkowo wzmocniano argumentem, że były tworzone w trybie przewidzianym dla tworzenia norm prawnych. Wraz z ewolucją, jaka dokonała się na płaszczyźnie ich uchwalania i zakresu poruszanych treści, zrezygnowano z poglądów o jednolici prawnym charakterze norm planów i uznano różnorodny charakter zawartych w nich norm. Aktualnie dominuje pogląd o nienormatywnym charakterze norm planów [Dąbek, 2007, s. 153].

Niniejsze kwestie rodzą szereg problemów natury szczegółowej, gdyż w literaturze przedmiotu nie ma zgodności nawet co do możliwości uznania aktów planowania za odrębną formę działania administracji. Sceptyczne stanowisko w tym zakresie zajmuje D.R. Kijowski, argumentując, że może za bardziej trafne należałoby uznać postrzeganie ich jako efekt działalności organu administracji (bądź instytucji realizującej zadania publiczne), którego uzewnętrznienie może przybrać formy aktu normatywnego, aktu administracyjnego, umowy, porozumienia, a nawet czynności faktycznej [Kijowski, 2013, s. 246]. Osobiście podzielam stanowisko, aby ujmować akty planowania w kategoriach odrębnej prawnej formy działania administracji. Mając świadomość przedstawionych trudności i specyfikę aktów planowania, uważam, że ana-

lizowanie zagadnień ich dotyczących w sposób zbiorczy (bez rozpraszania poprzez przypisywanie ich do poszczególnych form już istniejących) ma tę zaletę, że pozwala na podjęcie kompleksowej dyskusji na ich temat i wyeksponowanie wzajemnych powiązań, jakie między nimi zachodzą. Oznacza to zwrócenie uwagi na szczególną rolę, jaką odgrywają we współczesnej administracji – zmierzającej do świadomego kształtowania stosunków społecznych i przeobrażeń w zamierzonym z góry celu [Leoński, 2010, s. 130]. Pozwala dostrzec również wpływ, jaki miały przeobrażenia dokonujące się w polskiej administracji (transformacja ustrojowa, akcesja do Unii Europejskiej, wzrastające znaczenie zarządzania publicznego) i związany z tym rozrost i wzbogacenie katalogu, zwłaszcza takich typów czynności, które mają służyć stymulowaniu rozwoju, kształtowaniu i wdrażaniu polityki publicznej [Duniewska i in., 2005, s. 142]. Akty planowania to właśnie instrumenty polityki publicznej (pozwalające na wyznaczenie celów i kierunków jej działania) [Kulesza, Sześciło, 2013, s. 25–45], rozumianej jako zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji ogólnych założeń w poszczególnych obszarach życia publicznego, które mogą wynikać z „polityki rządzących”, a których celem jest zaspokojenie potrzeb społecznych (czy też szerzej: potrzeb i interesów państwa, a tym samym potrzeb społecznych [Suwaj, Szczepankowski, 2009, s. 305].

Kształtują ją rozmaici aktorzy, pośród których można wyróżnić podmioty wewnętrzne (czyli te, które w sposób bezpośredni wpływają na jej kształt, są bezpośrednio zaangażowane w jej tworzenie), jak i podmioty zewnętrzne (czyli te, które nie podejmują bezpośrednio decyzji co do kształtu tej polityki, niemniej ich głos może mieć istotne znaczenie w jej kształtowaniu) [Suwaj, Wenclik, 2009, s. 313], a do których zaliczyć można m.in. podmioty ekonomii społecznej. Owo kształtowanie może przybierać formę udziału we współtworzeniu określonych planów, programów, czy też strategii. Widoczne jest to chociażby na poziomie podstawowego aktu polityki publicznej na poziomie regionalnym, jakim jest strategia rozwoju województwa, skoro procedura jej przygotowania zakłada, że sejmik województwa określa zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii, uwzględniając w szczególności związane z tym zadania organów samorządu województwa,

ale również tryb i zasady współpracy z aktorami zewnętrznymi. Mając na uwadze narastające znaczenie zarządzania publicznego, z pewnością problematyka planów, strategii i programów działania będzie zyskiwała na znaczeniu.

Aktualnie do cech charakteryzujących akty planowania zalicza się: 1) zawarte w ich treści zamierzenia i kierunki działania wraz ze sposobami ich realizacji, 2) ścisłe, wzajemne powiązania planów, 3) istnienie upoważnienia ustawowego do ich tworzenia – choć nie zawsze jest ono szczegółowe, 4) silny związek z normami powszechnie obowiązującymi, oraz 5) ich istotny wpływ na sytuację prawną podmiotów zewnętrznych [Właźlak, 2012, s. 133–134].

Pozostając na gruncie wielokrotnie już przywoływanej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tytułem przykładu można przywołać:

- plany współpracy podmiotów niepublicznych (w tym podmiotów ekonomii społecznej) z organami samorządu terytorialnego,
- programy współpracy podmiotów niepublicznych (w tym podmiotów ekonomii społecznej) z organami administracji rządowej.

W przypadku planu współpracy tworzonego na poziomie wspólnot samorządowych jego uchwalenie poprzedza przeprowadzenie konsultacji, których szczegółowy sposób określa – w drodze uchwały – organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego. Podmiotami, które aktywizować może w tym zakresie administracja są zarówno rady działalności pożytku publicznego, jak i ogół podmiotów niepublicznych. Plan może przybrać postać dokumentu rocznego lub wieloletniego. W przypadku planu rocznego jego uchwalenie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinno nastąpić do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Ponadto, odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta, czy też zarząd powiatu lub województwa jest obowiązany – w nieprzekraczalnym terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku – przedłożyć właściwej radzie lub sejmikowi sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni, a mając na uwadze jak najpełniejszą realizację zasady dostępu do informacji publicznej, organ wykonawczy powinien to sprawozdanie opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej. Precyzyjne

wskazanie przez ustawodawcę czasookresu podjęcia planu zrodziło problem konsekwencji w przypadku jego niedotrzymania. W wyroku z dnia 4 maja 2011 r. WSA we Wrocławiu przyjął, że uchybienie terminowi do podjęcia uchwały stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące jej nieważnością, ponieważ uchwała stoi w wyraźnej sprzeczności z jego treścią. Przepis zastrzegający termin należy zaliczyć do grupy przepisów ściśle regulujących procedurę podejmowania uchwał (zob.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 stycznia 2010 r. I SA/Kr 1526/2009)². Zupełnie odmienne stanowisko w tej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2011 r. wskazując, że niedochowanie terminu określonego w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, mimo iż stanowi naruszenie prawa, samo przez się nie pozbawia organu stanowiącego kompetencji do podjęcia uchwały w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i nie uzasadnia stwierdzenia nieważności takiej uchwały³. Stanowisko takie zostało podtrzymane w wyroku NSA z dnia 24 listopada 2011 r. Podkreślono w nim, że współpracę z organizacjami pozarządowymi uznaje się za szczególnie istotną w procesie demokratyzacji sposobu działania publicznej władzy samorządowej i zasad *good governance* przy wykonywaniu zadań publicznych, zaś co do samego terminu przyjęto, że nie jest terminem zawitym, ale instrukcyjnym. Uznanie za termin instrukcyjny, wewnętrzny nie oznacza, że organy stanowiące mogą się uchylać od podjęcia stosownej uchwały, ale wskazuje, że uchybienie mu „mimo iż stanowi niewątpliwie naruszenie prawa, nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały i samo przez się nie pozbawia organu stanowiącego kompetencji do podjęcia takiej uchwały. Tym samym podjęcie uchwały w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi po upływie ustawowego terminu, mimo że jest naruszeniem prawa, to w świetle zasad wykładni celowościowej, nie jest – z uwagi na przedmiot uchwały, charakter terminu i skutki, jakie wiążą się z uznaniem terminu za materialnoprawny – naruszeniem istotnym dają-

cym podstawę do stwierdzenia nieważności takiej uchwały”⁴.

Zagłębiając się w ramowe elementy planu, określone przez ustawodawcę, należy stwierdzić, że w jego treści trzeba zawrzeć, w szczególności: 1) cel główny i cele szczegółowe, 2) zasady współpracy, 3) zakres przedmiotowy, 4) formy współpracy, 5) priorytetowe zadania publiczne, 6) okres jego realizacji, 7) sposób realizacji, 8) wysokość środków planowanych na jego realizację, 9) sposób oceny realizacji, 10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji, 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert (art. 5 ust. 5 i 5a u.d.p.p.w.).

W odniesieniu do programów dotyczących współpracy organów administracji rządowej z podmiotami ekonomii społecznej, organ administracji rządowej może przyjąć taki program w drodze zarządzenia. Również i w tym przypadku poprzedzają go konsultacje z ogółem podmiotów niepublicznych objętych zakresem podmiotowym u.d.p.p.w. Program jest sporządzany w perspektywie czasowej od roku do lat pięciu. Dążąc do jak najpełniejszej realizacji dostępu do informacji publicznych, organ administracji rządowej (nie później niż do dnia 30 kwietnia każdego roku) ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni. Należy również wskazać, że możliwość tworzenia programów nie zamyka się tylko na poziomie organów terenowej administracji rządowej. Także organ centralny, jakim jest Minister Pracy i Polityki Społecznej, po zasięgnięciu opinii Rady Działalności Pożytku Publicznego, może opracować resortowe oraz rządowe programy wspierania rozwoju podmiotów niepublicznych oraz finansowo wspierać te programy (art. 5bi 5c u.d.p.p.w.).

Co symptomatyczne, w przypadku organów samorządu terytorialnego skorzystanie z niniejszej formy działania jest obligatoryjne, natomiast w odniesieniu do administracji rządowej jest to forma fakultatywna. W tym kontekście warto podkreślić, że to właśnie na poziomie struktur samorządu terytorialnego podmioty ekonomii społecznej najpełniej mogą rozwinąć swój potencjał w obszarze współ-

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 maja 2011 r., III SA/Wr 112/2011, LexPolonica nr 2563375.

³ Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2011 r. II OSK 1824/2011, LexPolonica nr 3041592.

⁴ Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2011 r. II OSK 2107/2011, LexPolonica nr 3074617.

realizacji zadań publicznych. Warto tutaj odwołać się do zaprezentowanych na łamach „Ekonomii Społecznej” tekstów, a skoncentrowanych na konkretnych przykładach, zwracających uwagę m.in. na wpływ Strategii Rozwoju Krakowa, jak i poszczególnych programów tworzonych przez organy Gminy Miejskiej Kraków [Kolbek-Myszka, 2008, s. 80–82; Bohdziewicz-Lulewicz, Kobylec, 2013, s. 94–96], czy też Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 [Guz, 2011, s. 7–17] na objęty analizą obszar tematyczny.

Zakończenie

Pragnąc uchwycić cechy aktualnego modelu administracji publicznej, należy odnotować stale narastający współdziałanie rozmaitych podmiotów niepublicznych, w tym podmiotów ekonomii społecznej, w realizacji zadań publicznych. Oznacza to, że będą one wchodzić w rozmaite relacje z organami administracji publicznej, zaś te korzystając będą z charakterystycznych dla nich prawnych form działania. Dobór tych form może wpływać na stopień urzeczywistnienia założeń wypływających z modelu *public governance*. Wobec powyższego obserwujemy odchodzenie od form władczych, na rzecz zwrócenia się przez administrację po formy niewładcze.

Formy poddane w niniejszym artykule analizie, poprzez ich częste stosowanie, mogą w efekcie wpłynąć na opracowanie takiej metody działania administracji, która w sposób możliwie najszerszy pozwala dopuszczać podmioty ekonomii społecznej do ostatecznego ukształtowania treści takiej formy. Metoda działania administracji oznacza styl rozwiązywania określonego typu spraw, innymi słowy: politykę stosowania przez administrację prawnych form działania [Olejniczak-Szałowska, 2013, s. 454–455]. Dlatego formy te postrzegam jako mające szczególne znaczenie dla zwiększania obszaru współuczestnictwa podmiotów ekonomii społecznej we „wciąganiu” ich w strukturę sieciową, tworzoną wspólnie z administracją.

Jak zostało wskazane, szczególne znaczenie w tym obszarze mają umowy – zarówno te związane z przejmowaniem zadań publicznych, jak również mające odmienne cele, a sytuujące podmioty ekonomii społecznej jako ich strony. W zależności od konkretnego rodzaju takiej umowy wpływ pod-

miotów ekonomii społecznej na ich treść będzie zróżnicowany, niemniej jednak to właśnie ta niewładcza i dwustronna forma działania ma szczególną wagę dla urzeczywistnienia w praktyce zasady partnerstwa. To właśnie umowy mają zasadnicze znaczenie dla wytwarzania wzajemnej sieci powiązań z administracją publiczną.

Należy postulować możliwie szeroko zakrojone „sięganie” po działalność społeczno-organizatorską, która posługując się narzędziami dobrze znanymi podmiotom ekonomii społecznej (z obszaru ich własnej działalności), pozwala na wytworzenie rozległej płaszczyzny sprzyjającej budowaniu wzajemnych kontaktów.

W przypadku planów, programów i strategii szczególne znaczenie w obszarze objętym tematem niniejszego tekstu będą miały te spośród nich, które:

- ze względu na treść regulacji dotyczą obszarów związanych z funkcjonowaniem podmiotów ekonomii społecznej,
- zakładają jak najszerszy wpływ tych podmiotów (aktorów zewnętrznych) w procedurze ich tworzenia.

Praktyczny wymiar ma również stopień zaangażowania się administracji, wejścia w strukturę problemu, aby tworzone dokumenty nie były tylko i wyłącznie formalnym spełnieniem określonej powinności. Poziom aktywności i świadomości społecznej zmienia się i stale poszerza, a to wymaga od administracji odpowiedniego podejścia m.in. do planowania i wykonywania zadań, które nie powinny być realizowane wyłącznie z pozycji organu „zawsze wiedzącego lepiej”, co powinno mieć zapewniony priorytet w polityce administracyjnej w państwie lub w społecznościach lokalnych [Borkowski, 2005, s. 59]. Korzystanie z niniejszej formy, poprzez pryzmat problematyki współdziałania z podmiotami ekonomii społecznej, zakłada postrzeganie tych planów, programów i strategii jako współtworzonej w wyniku realnego dyskursu wizji działania zaplanowanego i skoordynowanego, jako tworzenie ram współpracy oraz włączanie do jej podejmowania. Tylko prawidłowy dobór i stosowanie form działania, które ma w swoim ręku administracja publiczna, pozwoli na pełniejsze wykorzystanie potencjałów wszystkich partnerów i realne rozwiązywanie problemów, któremu to współdziałanie powinno służyć.

Literatura

- Bohdziewicz-Lulewicz M., Kobylec D.** [2013], *Czy Kraków będzie miał Program Rozwoju Przedsiębiorczości Społecznej?*, „Ekonomia Społeczna” nr 2 (7).
- Borkowski J.** [2005], *Podmioty administracji publicznej a przemiany ustrojowe*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Dom Organizatora, Toruń.
- Brzeziński W.** [1960], *Sądowa kontrola administracji we Francji*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Cieślak Z.** [2012], *Określenie prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa.
- Cieślak Z.** (red.) [2012], *Nauka administracji*, LexisNexis, Warszawa.
- Dąbek D.** [2007], *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa
- Dolnicki B., Cybulska R.** [2007], *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Duniewska Z., Górski M., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska, Stahl M.** [2005], *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Dom Organizatora, Toruń.
- Guz H.** [2011], *Wsparcie sektora ekonomii społecznej w ramach VII Priorytetu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, „Ekonomia Społeczna” nr 1 (2).
- Hausner J.** [2007], *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki*, *Kwartalnik „Ekonomia Społeczna”* nr 1.
- Kijowski D.R.** [2013], *Programy, plany i strategie jako podstawa działań organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann, P. J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Kijowski D.R.** [2007], *Problematyka regulacji prawnej stosowania form alternatywnych wobec aktu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Kłosowska-Lasek K.** [2013], *Wpływ przemian cywilizacyjnych na działania społeczno-organizatorskie administracji*, [w:] J. Zimmermann, P. J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Kolbek-Myszka K.** [2008], *Ekonomia społeczna a rozwój lokalny, na przykładzie Gminy Miejskiej Kraków*, *Kwartalnik „Ekonomia Społeczna”* nr 1 (2).
- Kulesza M., Sześciło D.** [2013], *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Kubiak-Kozłowska A.** [2007], *Formy konsensualne w postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Lemańska J.** [2001], *Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Leoński Z.** [2010], *Nauka administracji*, C.H.Beck, Warszawa.
- Lipowicz I.** [2012], *Pojęcie administracji. Administracja publiczna a państwowa*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa.
- Łętowski J.** [1978] *Umowa jako prawna forma działania administracji państwowej*, *Annales UMCS, Sectio G-lus*, Lublin.
- Małeczka-Łyszczek M.** [2012], *Umowy zawierane na gruncie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, jako przykład wykorzystania niewładczych form działania administracji w wykonywaniu zadań publicznych*, [w:] *Władztwo administracyjne: administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Rzeszów
- Masternak M.** [2003], *O pojęciu form działania administracji publicznej*, [w:] J. Filippek, *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała.
- Michalska-Badziak R.** [2013], *Pojęcie podmiotów administracyjnych, aparatu administracyjnego i systemu administracji publicznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, 5. wydanie, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Michalska-Badziak R.** [2013], *Zasada legalności, zasada równości wobec prawa i zasada sprawiedliwości proceduralnej*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, 5. wydanie, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Miruć A.** [2009], *Podmioty prywatne realizujące zadania publiczne – kontraktualizm*, [w:] B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Niewiadomski Z.** [2011], *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa.
- Olejniczak-Szałowska E.** [2013], *Pojęcie i rodzaje prawnych form działania administracji*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, 5. wydanie, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Supernat J.** [2008], *Administracja jako splot umów*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Suwaj P.J., Wenclik M.** [2009], *„Polityka publiczna” jako pojęcie narzędzie nauki prawa administracyjnego*, [w:] B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Suwaj P.J., Szczepankowski R.** [2009], *Polityka publiczna jako instrument administrowania*, [w:] B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Starościak J.** [1957], *Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Starościak J.** [1975], *Prawo administracyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Ura E.** [2012], *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa.
- Wlazlak K.** [2012], *Inflacja prawa administracyjnego w zakresie planowania*, [w:] P. J. Suwaj (red.), *Kryzys Prawa Administracyjnego? Tom II. Inflacja Prawa administracyjnego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Zimmermann J.** [2012], *Prawo administracyjne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.

The influence of selected legal forms of administrative activities on the intensity of cooperation with social economy entities

Abstract: Presented article aims to draw attention to those legal forms of public administration activities which, through their use by administrative organs – in the framework of interaction with social economy entities – significantly contribute to the increase in the scope of mutual cooperation. Considering the fact that the present questions are inscribed into the issues related to public governance, the approach exposes social economy entities as the stakeholders within the network structure. Moreover, the notion as well as possible typologies of legal form of operation, focusing mainly on contracts, social and organisational activities, plans, programmes and strategies of actions, was analysed.

Key words: legal forms of public administration operation, non-administrative forms, cooperation with social economy entities, plans, programmes, strategies, public governance.