

POPRAWA JAKOŚCI INSTYTUCJI I WARUNKÓW REALIZACJI KRAJOWEGO PLANU ODBUDOWY

WYZWANIA DLA POLSKI

pod redakcją
Katarzyny Głąbickiej-Auleytner i Sławomira Patyry



UNIwersYTET
RADOMSKI

POPRAWA JAKOŚCI INSTYTUCJI I WARUNKÓW REALIZACJI KRAJOWEGO PLANU ODBUDOWY WYZWANIA DLA POLSKI

pod redakcją
Katarzyny Głębickiej-Auleytner i Sławomira Patyry



Recenzenci:

dr hab. Wojciech Mojski, UMCS

dr hab. Beata Ziębińska prof. UKEN

Opracowanie wydawnicze

Monika Fetraś

Projekt okładki

Robert Bondarowicz

Copyright © by Jolanta Borek-Roczniak, Katarzyna Głębicka-Auleytner,
Emilia Gulińska, Sławomir Patyra, Joanna Smarż, Paweł Śwital, Mariusz Wieczorek,
Marek Wikiński, Wojciech Wojtyła

Copyright © by Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego
(Wydawnictwo 2025)

26-600 Radom, ul. Małczewskiego 29

www.uniwersytetradom.pl, e-mail: wydawnictwo@urad.edu.pl

ISSN 1642-5278

ISBN 978-83-68172-22-5

Wszelkie prawa zastrzeżone. Nieautoryzowane rozpowszechnianie całości bądź fragmentów niniejszej publikacji w jakiegokolwiek postaci jest zabronione. Wykonywanie kopii metodami: kserograficzną, fotograficzną, a także kopiowanie na nośnikach: filmowym, magnetycznym lub innym powoduje naruszenie praw autorskich do niniejszej publikacji.

Autorzy dołożyli wszelkich starań, by zawarte w tej książce informacje były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak żadnej odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich lub patentowych. Autor nie ponosi również żadnej odpowiedzialności za ewentualne szkody wynikłe z wykorzystania informacji zawartych w książce.

Wyd. 1

SPIS TREŚCI

Przedmowa	5
Sławomir Patyra <i>Nowelizacja Regulaminu Sejmu jako realizacja KPO w sferze stanowienia prawa</i>	<i>7</i>
Joanna Smarż <i>Znaczenie samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego w demokratycznym państwie prawa.....</i>	<i>18</i>
Paweł Śwital, Wojciech Wojtyła <i>Dialog jako podstawa konsultacji społecznych</i>	<i>35</i>
Emilia Gulińska <i>Administracyjnoprawne uwarunkowania elektronicznego raportowania podatkowego z wykorzystaniem Krajowego Systemu e-faktur.....</i>	<i>51</i>
Mariusz Wieczorek <i>Oskładkowanie umów cywilnoprawnych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększenia Odporności</i>	<i>62</i>
Katarzyna Głębicka-Auleytner <i>Rozwój i wsparcie podmiotów ekonomii społecznej.....</i>	<i>72</i>
Jolanta Borek-Roczniak <i>Krajowy Plan Odbudowy a kwestia deinstytucjonalizacji usług społecznych na rzecz osób z niepełnosprawnościami</i>	<i>88</i>
Marek Wikiński <i>Fundusze UE na rzecz realizacji KPO.....</i>	<i>112</i>

TABLE OF CONTENTS

Preface	5
Sławomir Patyra <i>Amendment to the Sejm's Rules of Procedure as an implementation of the NRP in the sphere of law-making</i>	7
Joanna Smarż <i>The importance of professional self-governments of professions of public trust in a democratic state of law</i>	18
Paweł Śwital, Wojciech Wojtyła <i>Dialogue as a basis for public consultations</i>	35
Emilia Gulińska <i>Administrative and legal conditions of electronic tax reporting with the use of the National e-Invoicing System</i>	51
Mariusz Wieczorek <i>Contributions for civil law contracts in the National Recovery and Resilience Plan</i>	62
Katarzyna Głabicka-Auleytner <i>Development and support of social economy entities</i>	72
Jolanta Borek-Roczniak <i>The National Recovery Plan and the issue of deinstitutionalization of social services for people with disabilities</i>	88
Marek Wikiński <i>EU funds for the implementation of the NRP</i>	112

PRZEDMOWA

W odpowiedzi na kryzys wywołany przez pandemię COVID-19 Unia Europejska przygotowała pakiet środków, których celem jest odbudowa gospodarcza, ale także długoterminowe wzmocnienie potencjału ekonomicznego państw członkowskich. Pakiet składa się z dwóch podstawowych narzędzi: długoterminowego budżetu UE na lata 2021-2027 (WRF) oraz tymczasowego instrumentu NextGenerationEU (NGEU). Głównym elementem NGEU jest z kolei Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przyjęty w rozporządzeniu Rady Europejskiej 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r.

Ogólnym celem Instrumentu jest promocja spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE poprzez zwiększanie odporności i gotowości na wypadek sytuacji kryzysowych, zdolności dostosowawczych i potencjału wzrostu gospodarczego państw członkowskich, łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu, w szczególności dla kobiet, wspieranie zielonej transformacji, dążenie do osiągnięcia celów klimatycznych i transformacji cyfrowej. Celem szczegółowym Instrumentu jest natomiast zapewnienie państwom członkowskim finansowego wsparcia na bazie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, co ma być realizowane w ścisłej współpracy z zainteresowanymi państwami.

Krajowy Plan Odbudowy dla Polski obejmuje zestaw 50 reform, mierzonych za pomocą 106 kamieni milowych (*milestones*) i wartości docelowych, określonych w załączniku do decyzji wykonawczej Rady z 1 czerwca 2022 r. (COM(2022) 268 *final*) w sprawie zatwierdzenia oceny polskiego planu. KPO dla Polski obejmuje 6 komponentów (A-F).

Publikacja pod red. Katarzyny Głębickiej-Auleytner i Sławomira Patyry, pt. *Po-prawa jakości instytucji i warunków realizacji Krajowego Planu Odbudowy – wyzwania dla Polski* koncentruje się na wielopłaszczyznowej analizie wytycznych i sposobów ich wdrażania w polskiej rzeczywistości prawno-politycznej.

Artykuł wprowadzający Sławomira Patyry poświęcony jest nowelizacji Regulaminu Sejmu jako realizacji KPO w sferze stanowienia prawa. Joanna Smarż analizuje z kolei znaczenie samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego w demokratycznym państwie prawa, a Emilia Gulińska administracyjnoprawne uwarunkowania elektronicznego raportowania podatkowego z wykorzystaniem Krajowego Systemu e-Faktur. Tekst współautorstwa Pawła Świtła i Wojciecha Wojtyły poświęcony został partycypacji społecznej i omawia dialog jako podstawę konsultacji społecznych, co ma szczególnie istotne znaczenie w kontekście wymogów związanych z „kamieniem milowym” KPO dotyczącym zwiększenia poziomu partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych.

Kolejne dwa artykuły – Mariusza Wieczorka i Katarzyny Głabickiej-Auleytner – podejmują problematykę praktycznej implementacji założeń KPO do polskiego prawodawstwa. W pierwszym tekście poruszono kwestie oskładkowania umów cywilnoprawnych, a w drugim poddano analizie nową ustawę o ekonomii społecznej, która urzeczywistnia rozwój i wsparcie podmiotów ekonomii społecznej. Artykuł J. Borek-Roczniak, która nawiązuje do wyzwania nr A 4.6. w ramach KPO, który brzmi: „Wzrost uczestnictwa niektórych grup w rynku pracy poprzez rozwój opieki długoterminowej, w którym przewidziano m.in. wzmocnienie i zintegrowanie udziału podmiotów spoza administracji publicznej w zapewnieniu wsparcia dla osób sprawujących opiekę nad osobami wymagającymi wsparcia w codziennym funkcjonowaniu i osób z niepełnosprawnościami oraz innych osób o szczególnych potrzebach”. W tym celu niezbędne jest zbudowanie spójnego systemu programowania, koordynowania i monitorowania systemu usług społecznych, którego rozwój powinien być oparty o partnerstwo publiczno-społeczne i udział partnerów sektora ekonomii społecznej we współkreowaniu, realizacji i monitorowaniu działań. Wspieranie rozwoju usług społecznych wymaga odpowiedniego zagospodarowania potencjału sektora ekonomii społecznej. Podmioty ekonomii społecznej najczęściej zakorzenione w lokalnych społecznościach, świadczą usługi odpowiednio dopasowane do indywidualnych potrzeb, jednocześnie wykorzystując zasoby tej wspólnoty. Warunki te sprzyjają pełniejszemu uczestnictwu osób korzystających z usług w życiu społeczności lokalnej, co z kolei jest istotnym elementem procesów deinstytucjonalizacji. Ponadto wspieranie udziału podmiotów ekonomii społecznej w realizacji usług społecznych sprzyja także tworzeniu miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, co jest korzystne, obok realizacji samej usługi społecznej także dla lokalnej społeczności. Możliwość zwiększenia uczestniczenia w rynku pracy zarówno osób wymagających wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, jak i osób opiekujących się nimi wiąże się z potrzebą zwiększenia różnych form wsparcia w społecznościach lokalnych (deinstytucjonalizacja).

Tekstem zamykającym tę publikację jest artykuł Marka Wikińskiego nt. przyznanych środków finansowych w ramach funduszy strukturalnych UE na rzecz realizacji KPO w naszym kraju. Zarówno Redaktorzy opracowania, jaki Autorzy poszczególnych artykułów wyrażają nadzieję, że przybliżając Czytelnikom złożoną problematykę realizacji Krajowego Programu Odbudowy w polskim otoczeniu prawnopolitycznym, teksty zaprezentowane w niniejszym tomie okażą się przydatne nie tylko w procesie edukacji prawniczej Studentów studiów prawniczych i administracyjnych, ale także stanowić będą przyczynek do refleksji dla przedstawicieli doktryny oraz praktyków stosowania prawa.

*Katarzyna Głabicka-Auleytner
Sławomir Patyra*

Sławomir Patyra
Katedra Prawa Konstytucyjnego i Nauk o Polityce
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego
ORCID: 0000-0002-6331-9006

NOWELIZACJA REGULAMINU SEJMU PRZEPROWADZONA W LIPCU 20204 r. JAKO ELEMENT REALIZACJI WYMOGÓW KPO W OBSZARZE STANOWIENIA PRAWA

Streszczenie

Artykuł koncentruje się wokół problematyki zmian w parlamentarnym procesie ustawodawczym, wprowadzonych w polskim porządku ustrojowym w związku z realizacją tzw. kamieni milowych Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, ustanowionego Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. Autor analizuje nowe regulacje procesu ustawodawczego, wprowadzone w wyniku nowelizacji Regulaminu Sejmu, przeprowadzonej 26 lipca 2024 r., mające na celu poprawę jakości legislacji oraz wzmocnienie udziału obywateli w procesie tworzenia prawa. Dodatkowo, przedmiotem analiz są regulacje ograniczające stosowanie tzw. przyspieszonych procedur legislacyjnych. W konkluzjach autor wskazuje, że mimo pewnych mankamentów zmiany w Regulaminie Sejmu spełniają wymogi wynikające ze standardów wyznaczonych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Ich treść oraz kierunek pozwalają określić tę nowelizację Regulaminu jako jedną z najbardziej doniosłych zmian procesu legislacyjnego pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Słowa kluczowe: legislacja; parlament; konsultacje społeczne.

Wstęp

14 maja 2024 r. Prezydium Sejmu skierowało do Izby projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej [dalej jako: Projekt]. W uzasadnieniu do Projektu wskazano, że celem proponowanej regulacji było zwiększenie transparentności procesu ustawodawczego i stworzenie warunków proceduralnych

sprzyjających poprawie jakości tworzonych ustaw¹. Projektowane zmiany bezpośrednio wiązały się z potrzebą implementacji jednego z tzw. kamieni milowych czyli warunków, których spełnienie umożliwi uruchomienie środków finansowych z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, przyjętego przez Unię Europejską w lutym 2021 r. [dalej jako: KPO]². Przywołany plan finansowy Unii Europejskiej stanowi największy projekt finansowy, związany z odbudową gospodarki i rewitalizacją społeczeństw europejskich, od czasu planu Marshalla³. Należy podkreślić, że spośród wszystkich państw członkowskich UE, Rzeczpospolita Polska jest czwartym co do wielkości beneficjentem tego planu. Wypłata środków jest jednak uzależniona od postępów w jego realizacji.

Szczególnie istotnym elementem programu odbudowy gospodarczej po pandemii jest stworzenie przyjaznego klimatu inwestycyjnego i zapewnienie stabilnych i przewidywalnych warunków dla otoczenia biznesowego. Jednym z podstawowych determinantów pożądanego stanu jest poprawa jakości procesu legislacyjnego, zarówno w wymiarze merytorycznym jak i *stricte* formalnym, tj. w zakresie obejmującym wprowadzenie zmian w parlamentarnej procedurze ustawodawczej. Z jednej strony, zmiany te powinny być ukierunkowane na wzmocnienie gwarancji racjonalności tworzonego prawa, z drugiej oznaczać muszą urealnienie i usprawnienie procesu konsultacji społecznych w procesie tworzenia prawa oraz zwiększenie poziomu transparentności tego procesu. Zgodnie z założeniami KPO, ujętymi w ramach jego Komponentu F (*Poprawa jakości instytucji i warunków realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności*), reformy polskiego ustroju dotyczyć muszą przywrócenia demokratycznych standardów niezależności sądów i niezawisłości sędziów, zakwestionowanych w wyniku zmian ustawowych, przeprowadzonych w latach 2016 – 2023, a także podwyższenia standardów stanowienia prawa w zakresie dotyczącym konsultacji projektów ustaw z partnerami społecznymi, szerszego wykorzystywania ocen skutków regulacji oraz ograniczenia stosowania procedur przyspieszonych w postępowaniu legislacyjnym.

Przedłożona Sejmowi inicjatywa uchwałodawcza wynikała wprost z potrzeby wypełnienia wymogów ujętych w Komponentcie F2.1 KPO pt. *Usprawnienie*

¹ Uzasadnienie do projektu uchwały z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej (druk nr 389), s. 1.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (*Recovery and Resilience Facility*), Dz.U. UE L 57 z 18 lutego 2021 r., wersja skonsolidowana: 1.03.2024 r. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>.

³ *European Recovery Program*, realizowany w okresie od kwietnia 1948 r. do 31 grudnia 1951 r. ze środków amerykańskich, obejmujący pomoc w postaci surowców mineralnych, produktów żywnościowych oraz kredytów i dóbr inwestycyjnych dla państw europejskich dotkniętych skutkami Drugiej Wojny Światowej. Szerzej zob. m. in. K. Kowalski, *Plan Marshalla. Uwarunkowania i skutki gospodarczo – polityczne*, Łódź 2014, s. 179 i n.

procesu stanowienia prawa. Prace nad Projektem trwały ponad dwa miesiące i zakończyły się podjęciem przez Sejm uchwały z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej [dalej jako: Nowelizacja]⁴. Przyjęte w niej regulacje zasadniczo koncentrują się na wprowadzeniu do Regulaminu Sejmu [dalej jako: Regulamin]⁵ dwóch instytucji prawnych, które na etapie postępowania ustawodawczego odgrywają szczególną rolę w procesie realizacji zasady racjonalnego prawodawcy, mianowicie obowiązkowej oceny skutków regulacji [dalej także jako: OSR] dla projektów poselskich oraz obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych względem projektów ustaw wniesionych do Sejmu. Ponadto, rozwiązania wprowadzone Nowelizacją zmierzają do ograniczenia stosowania w procesie ustawodawczym tzw. procedur przyspieszonych, celem zwiększenia poziomu transparentności i wzmocnienia mechanizmów dyskursywnych w procesie stanowienia prawa.

1. Zmiany w zakresie oceny skutków regulacji (OSR)

Odnosnie do modyfikacji dotychczas obowiązujących standardów opiniowania projektów ustaw, Nowelizacja zmieniła brzmienie art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu, usuwając z jego treści termin „konsultacje” i zastępując go sformułowaniami, odpowiednio: „zasięgnięcie opinii” i „zaopiniowanie”. Zmiana ta – choć wyłącznie terminologiczna – stanowiła niezbędny element Nowelizacji w zakresie wynikającym z realizacji standardów poprawnej legislacji. Zgodnie z intencją projektodawców, podyktowana była potrzebą zapobieżenia powstaniu ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych, które mogłyby wynikać z wprowadzenia nowej formy konsultacji społecznych, przewidzianej w znowelizowanej wersji art. 34a Regulaminu⁶.

Na jednoznacznie pozytywną ocenę zasługuje również uzupełnienie treści art. 34 Regulaminu o ust. 9a w brzmieniu: „*Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania, zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie oceny skutków regulacji wniesionego projektu ustawy. W opinii uwzględnia się również analizę uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych, o których mowa w art. 34a*”. Regulacja ta wychodzi naprzeciw od dawna artykułowanej przez środowiska prawnicze potrzebie poprawy jakości procesu ustawodawczego poprzez objęcie projektów poselskich obligatoryjną OSR. Podanie poselskich inicjatyw ustawodawczych kompleksowej ocenie w zakresie skutków regulacji, chociażby w formule OSR – *ex ante*, może bowiem przyczynić się do wyeliminowania licznych mankamentów, dostrzegalnych w praktyce wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez grupy posłów. Wprowadzenie proponowanej procedury

⁴ M. P. z 2024 r. poz. 751.

⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t. j.: M. P. z 2022 r., poz. 1204.

⁶ Uzasadnienie do projektu uchwały z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej (druk nr 389), s. 2-3.

pozwała również wyeliminować negatywne zjawisko „obchodzenia” przez Radę Ministrów obowiązku poddawania jej projektów legislacyjnych szczegółowej analizie poprzedzającej wykonywanie rządowej inicjatywy ustawodawczej. W toku wieloletniej praktyki ustrojowej, formalne wnoszenie przez posłów projektów ustaw faktycznie przygotowywanych w strukturach rządowych stało się bowiem swoistym *modus operandi* gabinetów, chcących w ten sposób uniknąć żmudnej i nierzadko długotrwałej procedury uzgadniania, opiniowania i konsultowania rządowych projektów ustaw.

Z punktu widzenia standardów racjonalnego tworzenia prawa wątpliwości nie wywołuje również zmiana polegająca na uzupełnieniu art. 34 Regulaminu o ust. 9b, zgodnie z którym na podstawie decyzji Marszałka Sejmu procedura określona w art. 34 ust. 9a mogłaby mieć również zastosowanie do projektów ustaw pochodzących od Senatu i Prezydenta Rzeczypospolitej. Wypada przy tym odnotować, że w wersji Projektu regulacja ta objąć miała także projekty pochodzące od Rady Ministrów, zatem uprzednio poddane OSR w toku rządowego postępowania prelegislacyjnego. Na szczęście, z opcji tej zrezygnowano w toku sejmowych prac nad Nowelizacją. Co prawda, we współczesnym parlamentarystyce ocena skutków regulacji jest ważnym czynnikiem racjonalizacji procesu ustawodawczego, jednak odnośnie do projektów rządowych, sporządzanie OSR stanowi obecnie trwały element procedury opracowywania projektu ustawy i znajduje umocowanie na poziomie przepisów regulaminu pracy Rady Ministrów [dalej jako: RpRM]⁷. Biorąc pod uwagę szczegółowy i kompleksowy charakter regulacji OSR w przywołanym akcie prawnym (§ 24 oraz §§ 28-30), a także odpowiedni poziom profesjonalizmu rządowych służb legislacyjnych, przeprowadzających OSR w ramach Rządowego Centrum Legislacji, ewentualność ponownego przeprowadzania OSR projektów rządowych z inicjatywy Marszałka Sejmu na etapie sejmowego postępowania legislacyjnego jawiła się jako nadmierny formalizm, obojętny z punktu widzenia jakości procesu ustawodawczego, za to potencjalnie szkodliwy z punktu widzenia jego efektywności.

2. Wzmocnienie mechanizmów społecznej partycypacji w procesie legislacyjnym

W polskim procesie prawotwórczym, konsultacje społeczne stanowią najbardziej rozpowszechnioną formę komunikacji pomiędzy instytucjami władzy publicznej i społeczeństwem, mimo tego, że nie są umocowane bezpośrednio w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. [dalej jako: Konstytucja]⁸. Pośrednio nawiązuje do nich ujęte w Preambule do Konstytucji sformułowanie o „dialogu społecznym” jako jednym z fundamentów, na których oparte są prawa podstawowe Rzeczypospolitej Polskiej, a także aksjologia społecznej gospodarki rynkowej, wyrażona

⁷ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, t. j.: M. P. z 2022 r., poz. 348.

⁸ Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.

w art. 20 Konstytucji⁹. Proces społecznego konsultowania decyzji prawotwórczych stanowi istotny element tzw. deliberacyjnego modelu demokracji, który próbuje pogodzić dwie wartości, tj. legitymizację i racjonalność procesu decyzyjnego¹⁰. Aktywny udział partnerów społecznych w procesie przygotowywania ustaw przyczynia się do budowy „kultury zaufania” obywateli do państwa i stanowionego przez nich prawa¹¹. W aspekcie praktycznym ważne jest, by społeczna partycypacja w procesie legislacyjnym miała charakter rzeczywisty i merytoryczny, a nie pozorny i ograniczony wyłącznie do formalnego przeprowadzenia konsultacji, bez możliwości oddziaływania ich przebiegu na ostateczny kształt decyzji prawotwórczej. Oceniając dotychczasową praktykę prawotwórczą w tym zakresie trudno oprzeć się konstatacji, że w ostatnich lat wymóg konsultowania projektów ustaw przez partnerów społecznych traktowany był przez decydentów politycznych wyłącznie jako jeden z formalnych etapów postępowania, służący nie tyle kształtowaniu decyzji prawotwórczych, co informowaniu o decyzjach już podjętych, zatem pozorowaniu konsultacji.

W kontekście powyższych uwag, zmiany wprowadzone Nowelizacją, kształtujące nową formułę konsultacji społecznych projektów ustaw, zasługują na pełną akceptację, gdyż wychodzą naprzeciw potrzebie „urealnienia” procesu konsultacji społecznych, o czym świadczy m. in. formuła obligatoryjnego publikowania w Systemie Informacyjnym Sejmu uwag do projektu ustawy, zgłaszanych przez uczestników konsultacji.

Zgodnie z ust. 1 art. 34a Regulaminu w wersji znowelizowanej, przed skierowaniem projektu poselskiego do pierwszego czytania, Marszałek Sejmu zarządza ma udostępnienie go w Systemie Informacyjnym Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych. Procedura ta może być również zastosowana wobec projektów ustaw wniesionych przez Senat lub Prezydenta Rzeczypospolitej. Znowelizowana wersja art. 34a Regulaminu stanowi, że uczestnicy konsultacji społecznych zgłaszają uwagi do projektu ustawy za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Sejmu (ust. 3) w terminie 30 dni od dnia udostępnienia projektu ustawy (ust. 4). Uwagi te mają być następnie udostępniane w Systemie Informacyjnym Sejmu (ust. 6). W uzasadnionych wypadkach, Marszałek Sejmu może zarządzić odstąpienie od przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyznaczenie terminu krótszego niż określony w ust.3 albo zakończenie konsultacji przed upływem terminu, przy

⁹ Szerzej zob. E. Gulińska, *Konsultacje społeczne jako instrument partycypacji społecznej na przykładzie Gminy i Miasta Radom*, Radom 2019, s. 58-59 oraz S. Patyra, *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, [w:] „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 497.

¹⁰ Ch. Mouffe, *Paradoks demokracji*, tłum. W. Jach, M. Kamińska, A. Orzechowski, Wrocław 2005, s. 65-66.

¹¹ Por. P. Kędziora, *Procedura przygotowania projektu ustawy. Postępowanie ustawodawcze na etapie sejmowym*, [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009, s. 167.

czym informacja o powodach wskazanych decyzji również musi być udostępniana w Systemie Informacyjnym Sejmu.

Z procedury konsultacji społecznych prawodawca świadomie i słusznie wyłączył projekty ustaw wnoszone przez Radę Ministrów. Analogicznie bowiem do wskazanej wyżej problematyki OSR, konsultacje społeczne stanowią stały element procedury opracowywania projektów dokumentów rządowych, w tym projektów ustaw, o czym przesądza brzmienie § 21 pkt 2 RpRM. W efekcie, uprzednie przeprowadzenie konsultacji społecznych stanowi *conditio sine qua non* wykonania inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów. Należy również zauważyć, że przywołana wyżej regulacja wprowadza możliwość określenia przez Marszałka Sejmu krótszego – niż 30-dniowy – terminu na przeprowadzanie konsultacji. To rozwiązanie należy ocenić krytycznie. W praktyce, dyskrecyjne wyznaczanie przez Marszałka Sejmu terminów krótszych niż wskazany w art. 34a ust. 3 Regulaminu po Nowelizacji może osłabiać znaczenie konsultacji społecznych wbrew intencjom wnioskodawcy oraz idei wzmocnienia mechanizmów partycypacyjnych, wyrażonej w Komponentcie F2.1 KPO¹².

Ocena zmian Regulaminu w zakresie dotyczącym konsultacji społecznych nie może abstrahować od regulacji wprowadzonych art. 34a ust. 7 w brzmieniu: „*Szczegółowy sposób przeprowadzania konsultacji społecznych określa Prezydium Sejmu*”. Przyjęta przez Sejm formuła budzi poważne wątpliwości z dwóch powodów. Po pierwsze, wątpliwości wywołuje sformułowanie „*sposób*”, które z punktu widzenia terminologii prawniczej i standardów języka prawnego nie jest powszechnie stosowane w aktach prawnych. Odnośnie do wykonywania określonych czynności w określonej sekwencji proceduralnej, w semantyce prawniczej terminem powszechnie akceptowanym jest określenie „*tryb*” i taka formuła powinna być zastosowana we wskazanym przepisie. Drugie, a zarazem bardziej istotne zastrzeżenie, dotyczy przyznania Prezydium Sejmu kompetencji do określenia procedury przeprowadzania konsultacji społecznych. Niezależnie od intencji uchwałodawcy należy jednoznacznie stwierdzić, że skoro procedura konsultacji społecznych stanowić ma immanentny i obligatoryjny element sejmowej procedury ustawodawczej, jej regulacja powinna znaleźć miejsce w postanowieniach Regulaminu, a nie przyjmować bliżej nie określonej formy aktu wewnętrznego jednego z organów kierowniczych Sejmu.

Idea wzmocnienia mechanizmów partycypacji społecznej w postępowaniu ustawodawczym, znalazła ponadto wyraz w postaci modyfikacji procedury wysłuchania publicznego, określonej w art. 70ga ust. 1 Regulaminu. Zobowiązuje ona przedstawiciela wnioskodawcy projektu ustawy do tego, aby po zakończeniu wystąpień podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym ustnie odniósł się do ich treści,

¹² W toku prac nad Nowelizacją na mankamenty tej regulacji zwracało również uwagę Forum Związków Zawodowych w stanowisku z 9 lipca 2024 r. przekazanym Marszałkowi Sejmu do druku nr 389, s. 3.

ewentualnie w ściśle określonym terminie pisemnie odniósł się zarówno do wypowiedzi uczestników wysłuchania, jak i do wystąpień niewyłoszonych na posiedzeniu. Przywołana zmiana może przyczynić się do podniesienia nie tylko prawnej, ale przede wszystkim społecznej rangi wysłuchania publicznego. Z punktu widzenia interesów suwerena, instytucja ta nie może bowiem sprowadzać się li-tylko do prawa do wysłuchania, ale powinna obejmować również prawo do oczekiwania reakcji prawodawcy na podniesione przez obywateli uwagi i zastrzeżenia. Modyfikacja procedury wysłuchania publicznego, proponowana w formule uzupełnienia Regulaminu o art. 70ga ust. 1, bardzo dobrze wpisuje się w koncepcję urzeczywistniania mechanizmów współdziałania, dialogu społecznego i partycypacji społecznej w procesie tworzenia prawa.

3. Ograniczenie stosowania tzw. przyspieszonych procedur legislacyjnych i wzmocnienie gwarancji racjonalności postępowania ustawodawczego

Istotnym elementem Nowelizacji są dodatkowe instrumenty proceduralne mające skutecznie zapobiegać praktykom uchwalania ustaw w ekspresowym tempie, z pominięciem rzeczowej debaty i wyłączeniem z udziału w niej sejmowej opozycji, które to praktyki – urągające zasadzie demokratycznego państwa prawa i zasadom poprawnej legislacji – w szczególności charakteryzowały działania większości sejmowej w poprzednich dwóch kadencjach Sejmu. W tym względzie, na pozytywną ocenę zasługuje regulacja uniemożliwiająca odstępianie od zasady zachowania siedmiodniowego terminu pomiędzy doręczeniem posłom druku projektu, a rozpoczęciem pierwszego czytania (art. 37 ust. 4 Regulaminu), a także pomiędzy doręczeniem posłom sprawozdania komisji o projekcie, a rozpoczęciem drugiego czytania (art. 44 ust. 3 Regulaminu). Z drugiej strony, do Regulaminu wprowadzone zostały regulacje, które mają przeciwdziałać zjawisku przewlekania prac nad projektami ustaw, w szczególności na poziomie postępowania w połączonych komisjach sejmowych. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 43 ust. 1 Regulaminu, komisje, do których skierowany został projekt ustawy, zobowiązane są do przedstawienia Sejmowi wspólnego sprawozdania o projekcie nie później niż w terminie 9 miesięcy od dnia przeprowadzenia pierwszego czytania. Na wniosek komisji, termin ten może być wydłużony przez Marszałka Sejmu, jednak nie dłużej niż o 3 miesiące.

W kontekście deklarowanej przez wnioskodawcę poprawy jakości sejmowego procesu ustawodawczego, z aprobatą przyjąć należy formułę ograniczającą możliwość stosowania tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej (art. 51 Regulaminu) wyłącznie do szczególnie uzasadnionych wypadków, na uzasadniony wniosek, przyjmowany przez Sejm (albo komisję) większością głosów. Regulacja ta może zwiększyć gwarancje uchwalania ustaw w zgodzie ze standardami racjonalnej legislacji. W zakresie związanym z poprawą jakości procesu ustawodawczego, zdecydowanie pozytywnie należy ocenić uzupełnienie dotychczasowego brzmienia art. 34 Regulaminu o ust 3a (*„Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy w zakresie deklarowanych skutków regulacji przedstawia się na formularzu, którego wzór określa Prezydium Sejmu”*)

oraz art. 42 ust. 2a Regulaminu o zdanie trzecie („*Do poprawki wnioskodawcy dołączają uzasadnienie, które powinno wskazywać potrzebę i cel zmiany.*”). Wymóg uzasadniania propozycji normatywnych – zarówno odnośnie do całego projektu ustawy, jak i jego poszczególnych przepisów modyfikowanych w trybie poprawek – wpisuje się wprost w koncepcję optymalizacji decyzji prawodawczych, immanentnie związaną z ideą racjonalizacji procesu stanowienia prawa. Na poziomie aksjologii systemu ustrojowego, merytoryczne i transparentne argumentowanie proponowanych rozwiązań czyni zadość zasadzie demokratycznego państwa prawnego i wynikającym z niej regułom poprawnej legislacji.

Z kolei przyjęte w Nowelizacji zmiany dotyczące udostępniania w Systemie Informacyjnym Sejmu bardziej szczegółowych niż dotychczas informacji o przebiegu postępowania legislacyjnego (informacja o powodach odstąpienia od konsultacji społecznych, wyznaczenia innego terminu niż określony w ust. 3 albo zakończenia konsultacji przed upływem terminu; pisemne stanowisko przedstawiciela wnioskodawcy projektu ustawy do wystąpień podmiotów uczestniczących w wysłuchaniu publicznym; zgłoszone w debacie poprawki do projektów ustaw i uchwał wraz z uzasadnieniami) niewątpliwie mogą przyczynić się do poprawy standardów transparentności postępowania, a tym samym pełniejszego urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, gwarantowanego w art. 61 Konstytucji.

Zakończenie

W trakcie prac nad Nowelizacją formułowane były krytyczne uwagi pod adresem propozycji przygotowanych przez Prezydium Sejmu. Podnoszono, że Projekt nie jest innowacyjny, gdyż cyt. „*nie agreguje realnych potencjałów i wartości płynącej z dotychczasowego, marnowanego przez brak woli politycznej dorobku wypracowanego przez reprezentatywnych partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie*”¹³. Niezależnie od zasadności sformułowanej w ten sposób oceny, a także mankamentów rozwiązań szczegółowych Nowelizacji, podniesionych w niniejszym opracowaniu, nie ulega wątpliwości, że uchwała Sejmu z 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej jedną z najbardziej doniosłych zmian tego aktu w dotychczasowym okresie obowiązywania Konstytucji, gdyż kompleksowo odnosi się regulacji sposobu realizowania przez Sejm jego najistotniejszej funkcji ustrojowej, tj. funkcji prawotwórczej.

Wprowadzone zmiany – co do zasady – wzmacniają formułę parlamentaryzmu racjonalizowanego, w szczególności w jego klasycznym ujęciu, związanym ze zwiększeniem poziomu jurydyzacji procesu decyzyjnego w Sejmie. Nowelizacja porządkuje i ujednolica niektóre elementy sejmowego postępowania ustawodawczego, dotychczas nie objęte regulacją normatywną, *ergo* narażone na instrumentalizację polityczną.

¹³ Tak Forum Związków Zawodowych w stanowisku z 9 lipca 2024 r. skierowanym do Marszałka Sejmu w związku z rozpoczęciem prac nad zmianą Regulaminu Sejmu (do druku nr 389), s. 9.

Jest to szczególnie istotne zważywszy na utrwalony pogląd doktryny, zgodnie z którym nieprzestrzeganie standardów legislacyjnych negatywnie rzutuje nie tylko na jakość prawotwórstwa, ale także ujemnie oddziałuje na autorytet władzy ustawodawczej, społeczny odbiór prawa i zaufanie do porządku ustrojowego¹⁴. Rangę wprowadzonych zmian wzmacnia również konstatacja, że przeprowadzane na przestrzeni dotychczasowego okresu obowiązywania Konstytucji próby ograniczenia „żywiolowego” charakteru sejmowej legislacji, w szczególności w zakresie swobodnej możliwości zgłaszania poprawek do projektów ustaw, nie przynosiły oczekiwanego rezultatu¹⁵. Regulacje ujęte w Nowelizacji – docelowo służące wykonaniu zobowiązań wynikających z KPO – w wymiarze długookresowym mogą ponadto przyczynić się nie tylko do poprawy jakości i wzmocnienia transparentności procesu ustawodawczego.

Konkludując powyższe refleksje wypada jednocześnie podkreślić, że zmianom w Regulaminie Sejmu, ukierunkowanym na realizację Komponentu F2.1 KPO, towarzyszyć musi modernizacja rządowych procedur prelegislacyjnych. W związku z funkcją prowadzenia polityki państwa, Rada Ministrów jest bowiem naturalnym liderem w zakresie dotyczącym inicjowania procesu legislacyjnego, co wiąże się z potrzebą racjonalizacji mechanizmów przygotowywania przez ten organ projektów ustaw. Pożądane zmiany w tym obszarze regulacji powinny objąć przede wszystkim sferę wzmocnienia udziału tzw. partnerów społecznych rządu w procesie planowania i projektowania ustaw. Standard ten urzeczywistnić może ułatwienie dostępu interesariuszy społecznych do projektów wraz z uzasadnieniami oraz oceną skutków regulacji, ujednolicenie elektronicznego systemu obiegu dokumentów związanych z rządową legislacją, czy też – oczekiwana zgodnie przez środowiska teoretyków i praktyków prawa – poprawa czytelności i zrozumiałości aktów prawnych.

Bibliografia

Akty prawne

1. Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz.U. UE L 57 z 18 lutego 2021 r., wersja skonsolidowana: 1.03.2024 r. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>.
3. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t. j.: M. P. z 2022 r., poz. 1204.
4. Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, t. j.: M. P. z 2022 r., poz. 348.

¹⁴ Por. E. Gulińska, *Pobudzanie zaufania obywateli do organu władzy publicznej*, Radom 2024, s. 82.

¹⁵ Szerzej zob. S. Patyra, *Granice poselskich poprawek do rządowych projektów tzw. ustaw zwykłych oraz ustawy budżetowej*, [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4, s. 98 i n.

5. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2024 r. poz. 751.

Publikacje naukowe

1. Kowalski K., *Plan Marshalla. Uwarunkowania i skutki gospodarczo – polityczne*, Łódź 2014.
2. Gulińska E., *Konsultacje społeczne jako instrument partycypacji społecznej na przykładzie Gminy i Miasta Radom*, Radom 2019.
3. Gulińska E., *Pobudzanie zaufania obywateli do organu władzy publicznej*, Radom 2024.
4. Kędziora P., *Procedura przygotowania projektu ustawy. Postępowanie ustawodawcze na etapie sejmowym*, [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009.
5. Mouffe Ch., *Paradoks demokracji*, tłum. W. Jach, M. Kamińska, A. Orzechowski, Wrocław 2005.
6. Patyra S., *Granice poselskich poprawek do rządowych projektów tzw. ustaw zwykłych oraz ustawy budżetowej*, [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4.
7. Patyra S., *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, [w:] „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.

Inne materiały

1. Projekt uchwały z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej (druk nr 389).
2. Stanowisko Forum Związków Zawodowych z dnia 9 lipca 2024 r. przedstawione Marszałkowi Sejmu w związku z pracami nad projektem uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej (do druku nr 389).

***AMENDMENT TO THE SEJM REGULATIONS
INTRODUCED IN JULY 20204 AS AN ELEMENT
OF IMPLEMENTING THE REQUIREMENTS
OF THE KPO IN THE AREA OF LAWMAKING***

Summary

The article focuses on the issue of changes in the parliamentary legislative process introduced in the Polish political order in connection with the implementation of the so-called milestones of the Recovery and Resilience Facility, established by Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021. The author analyses new regulations of the legislative process, introduced as a result of the amendment of the Sejm Regulations, carried out on 26 July 2024, aimed at improving the quality of legislation and strengthening citizens' participation in the law-making process. Additionally, the subject of the analysis are regulations restricting the use of so-called accelerated legislative procedures. In conclusions, the author indicates that despite certain shortcomings, the changes in the Sejm Regulations meet the requirements resulting from the standards set out in the Instrument for Recovery and Resilience. Their content and direction allow us to describe this amendment to the Regulations as one of the most significant changes in the legislative process under the Constitution of 2 April 1997.

Keywords: legislation; parliament; public consultations.

Joanna Smarż
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego
ORCID: 0000-0002-2450-8162

ZNACZENIE SAMORZĄDÓW ZAWODOWYCH ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO W DEMOKRATYCZNYM PAŃSTWIE PRAWA

Streszczenie

Samorządy zawodowe zawodów zaufania publicznego są istotnym filarem demokratycznego państwa prawa, realizując powierzone im w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP zadania publiczne. Ich charakter wynika z przepisów konstytucyjnych, które znajdują rozwinięcie w ustawie powołującej dany samorząd oraz precyzującej zakres jego obowiązków.

Jednocześnie, samorządy zawodowe umożliwiają aktywny udział obywateli w funkcjonowaniu administracji publicznej. Ich działalność wspiera ochronę praw obywatelskich, wzmacnia zaufanie do kluczowych profesji zawodowych oraz pozwala na skuteczną współpracę z przedstawicielami tych zawodów. Poprzez mechanizmy samoregulacji, utrzymywanie wysokich standardów etycznych i reprezentację swoich członków, samorządy zawodowe przyczyniają się do ochrony interesu publicznego.

Ich istnienie jest również niezbędne dla urzeczywistniania innych zasad konstytucyjnych Rzeczypospolitej Polskiej, takich jak samorządność, pomocniczość i legalność.

Słowa kluczowe: Konstytucja, demokratyczne państwo prawa, samorząd zawodowy, zawód zaufania publicznego.

Wstęp

Samorządy zawodowe pełnią istotną rolę w demokratycznym państwie prawa realizując powierzoną im część zadań publicznych. Potwierdza to art. 17 ust. 1 Konstytucji RP¹, stanowiący podstawę tworzenia samorządów zawodowych. Zgodnie

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

z powyższym, w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytyim wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Szczególnie istotne znaczenie ma drugie ze wskazanych zadań, które wykonywane jest w interesie publicznym i dla jego ochrony. Dbłość o należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego jest zadaniem państwa. Może być ono jednak powierzone wyspecjalizowanemu samorządowi zawodowemu². Dlatego też powołanie samorządu zawodowego opiera się na określonych przesłankach, a zwłaszcza na zdolności danego samorządu do skutecznego realizowania konstytucyjnego obowiązku nadzoru nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, zgodnie z interesem publicznym. Tworząc samorządy zawodowe, ustawodawca przenosi bowiem na nie swoje kompetencje w tym zakresie.

Celem artykułu jest wykazanie znaczenia i roli samorządów zawodowych w demokratycznym państwie prawa oraz wskazanie zagrożeń, z jakimi stykają się samorządy zawodowe. Analiza tytułowego zagadnienia zostanie przeprowadzona przy wykorzystaniu metody dogmatycznoprawnej.

1. Prawne umocowanie samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego

Podstawę prawnoustrojową istnienia w porządku prawnym Rzeczypospolitej samorządności zawodowej zawodów zaufania publicznego stanowi art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. *Ratio legis* tego przepisu było stworzenie samorządów zawodowych jako zdecentralizowanego elementu administracji publicznej, któremu powierzono rolę pomocniczą w wykonywaniu zadań publicznych zarówno dla członków samorządów, jak również dla dobra wszystkich obywateli, czyli szeroko pojętego interesu publicznego.

Przepis ten został umieszczony w rozdziale I ustawy zasadniczej zatytułowanym „Rzeczpospolita”. Tytuł ten nie jest przypadkowy, bowiem rozdział ten zawiera najbardziej doniosłe i podstawowe zasady odnoszące się do ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Ten wyjątkowy charakter potwierdza treść przepisu art. 235 ust. 5 i 6 Konstytucji RP, który określa bardziej rygorystyczny, w stosunku do pozostałych części ustawy zasadniczej, tryb zmiany Konstytucji RP, jeśli zmiana miałaby dotyczyć pierwszego jej rozdziału³.

Uzasadnieniem powoływania samorządów zawodowych jest zasada decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji RP), której istotą jest ustawowe przeniesienie zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, nie należące do scentralizowanej

² M. Szydło, *Komentarz do art. 17 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016, s. 448.

³ A. Trubalski, *Samorządy zawodów zaufania publicznego na przykładzie samorządu radców prawnych. Perspektywa konstytucyjnoprawna*, [w:] „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 21, s. 225.

administracji rządowej. Potwierdza to umieszczenie art. 17 ust. 1 bezpośrednio po przepisie regulującym funkcjonowanie samorządu terytorialnego (art. 16), stanowiąc wyraz decentralizacji rzeczowej władzy publicznej, poprzez samorząd zawodowy⁴. Powyższe ma istotną doniosłość polityczną i aksjologiczną, wyraża bowiem podstawowe założenia ustrojowe⁵.

Ustrojowy charakter samorządów zawodowych oznacza, że samorzady te składają się na strukturę organizacyjną państwa. Powinny zatem posiadać ustalone miejsce w obrębie struktury administracji lub powinny być przynajmniej istotnymi partnerami społecznymi administracji publicznej⁶. Z uwagi na swoją ustrojową naturę samorzady zawodowe mogą także wpływać na praktyczny kształt i funkcjonowanie ustroju, w szczególności poprzez tworzenie instytucjonalnych gwarancji efektywności korzystania przez jednostki z konstytucyjnego prawa wolności wyboru i wykonywania zawodu czy też prawa do zrzeszania się.

Nadanie samorządom zawodowym odmiennej roli niż innym samorządom, a także przyznanie im szczególnego rodzaju uprawnień pozwala na uznanie, że twórcy Konstytucji RP dostrzegli potrzebę odrębnego uregulowania tego rodzaju samorządów oraz umieszczenia ich w pierwszym rozdziale ustawy zasadniczej. W ten sposób ustawodawca podkreślił szczególną ich rolę jako jednego z filarów, na którym opiera się ustrój Rzeczypospolitej⁷. Samorzady zawodów zaufania publicznego stanowią bowiem emanację będących fundamentem ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej zasad: pomocniczości, samorządności i proporcjonalności. Twórcy Konstytucji RP uznali bowiem, że w ustroju społeczno-gospodarczym III Rzeczypospolitej organy władzy państwowej powinny wkraczać swym działaniem jedynie tam, gdzie nie da się zapewnić skutecznego działania obywatelom i ich organizacjom (zasada pomocniczości)⁸.

Podobnie szeroko należy postrzegać zasadę decentralizacji władzy publicznej, sprowadzającą się do ustanowienia zasady samorządności. Oznacza to, że zasada ta nie odnosi się tylko do samorządu terytorialnego, lecz dotyczy również innych rodzajów samorządności, w tym samorządów zawodowych⁹.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za wskazaną interpretacją jest treść preambuły do Konstytucji RP, która stanowi ważną wskazówkę przy interpretacji

⁴ J. Smarż, *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, [w:] „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1-2, s. 62-74.

⁵ Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, Legalis nr 49437; Chruściak R., *Konstytucjonalizacja samorządów zawodów zaufania publicznego*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorzady w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013, s. 355-388.

⁶ M. Szydło, *Komentarz do art. 17 Konstytucji RP...*, dz. cyt., s. 428.

⁷ Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, Legalis nr 97130.

⁸ E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 188 i n.

⁹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 29-30.

treści ustawy zasadniczej¹⁰. Analiza preambuły w powiązaniu ze wskazanymi zasadami konstytucyjnymi prowadzi do wniosku, że funkcjonowanie zawodów zaufania publicznego jest ważnym elementem zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP)¹¹. Funkcjonowanie zawodów zaufania publicznego przyczynia się bowiem do umocnienia oraz rozwijania demokratycznego charakteru Rzeczypospolitej Polskiej, a także urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej. W tym kontekście zawody zaufania publicznego działają na rzecz dobra ogółu obywateli. Przyczyniają się również do przestrzegania przez organy administracji publicznej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP)¹². Poprzez swoje działania na rzecz obywateli samorządy czuwają nad tym, aby organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach prawa. Ich funkcją jest również udział w staniu na straży wolności i praw obywatelskich (art. 31 ust. 3, art. 32 Konstytucji RP).

Rangę tych przepisów podkreślał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny (TK) wskazując, że fakt umieszczenia normy prawnej w Rozdziale I świadczy o niezwyklej randze i o ogromnym znaczeniu, jakie przypisuje tej normie ustawodawca konstytucyjny¹³. Jest to szczególnie silne umocowanie samorządów, ponieważ poza organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej niewiele instytucji wywodzi swoje istnienie z najwyższego aktu prawnego, jakim jest Konstytucja¹⁴.

Samorząd zawodowy jest nie tylko jedną z form decentralizacji administracji publicznej, ale jest też jedną z form partycypacji obywateli w jej sprawowaniu¹⁵. Interesów samorządu zawodowego nie można więc przeciwstawiać interesom państwa. Zwracał na to uwagę TK stwierdzając, że samorząd zawodowy ma nie tyle eliminować czy niwelować partykularne interesy osób wykonujących zawody zaufania publicznego, ile zmierzać do ich uzgodnienia z interesem publicznym przez samych zainteresowanych. Z tym może wiązać się konieczność wprowadzenia różnych ograniczeń w zakresie wolności wykonywania zawodu, jak i wolności podejmowania działalności gospodarczej, jeżeli wykonywanie zawodu miałoby się z taką działalnością wiązać¹⁶.

¹⁰ M. Granat, *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do konstytucji zobowiązuje?*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 68-70.

¹¹ Wyrok TK z dnia 22 listopada 2004 r., SK 64/03, Legalis nr 65778.

¹² T. Górzyńska, *Zasada praworządności i legalności*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 92 i n.

¹³ Wyrok TK z dnia 18 lipca 2012 r., K 14/12, Legalis nr 496855.

¹⁴ A. Dobrucki, *Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2014, s. 31 i 32.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 24 marca 2015 r., K 19/14, Legalis nr 1200645.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, Legalis nr 49846.

Mimo tak doniosłej roli samorządów, która swoje źródło czerpie z przepisów ustawy zasadniczej, powołanie samorządów zostało pozostawione decyzji ustawodawcy, który może lecz nie musi utworzyć samorządu zawodowego dla danego zawodu zaufania publicznego¹⁷. Tak więc to ustawodawca określa, czy dany zawód zasługuje na miano zawodu zaufania publicznego tzn., czy jest to niezbędne z uwagi na konieczność sprawowania pieczy nad jego wykonywaniem i piecza ta jest istotna z uwagi na interes publiczny i jego ochronę. Ustawodawca został upoważniony do tworzenia samorządów zawodowych wyłącznie dla zawodów o szczególnym statusie i znaczeniu, określanych „zawodami zaufania publicznego”. Pojęcie to jest specyficzną konstrukcją prawną, która nie ma legalnej definicji, co rodzi problemy przy kwalifikacji danej profesji do grupy zawodu zaufania publicznego. Dlatego ustaleniem definicji tych szczególnych zawodów zajęły się doktryna i orzecznictwo, w których można odnaleźć próby identyfikacji cech zawodu zaufania publicznego¹⁸.

Należy przy tym zauważyć, że obowiązująca Konstytucja RP posługuje się tym pojęciem jako pierwsza z polskich ustaw zasadniczych¹⁹, co odróżnia ją też pozytywnie od ustaw innych państw. W większości bowiem państw europejskich zawody zaufania publicznego nie znajdują umocowania w ustawach zasadniczych, lecz są uregulowane w aktach prawnych rangi ustawowej. Umieszczenie przez polskiego ustawodawcę regulacji dotyczącej zawodów zaufania publicznego w Konstytucji RP świadczy o wadze jaką przywiązuje on do tej kategorii zawodów, będących instytucją prawa konstytucyjnego.

Jeśli ustawodawca zdecyduje się na utworzenie samorządu, wówczas zobligowany jest także wyposażyć go w odpowiednie kompetencje do realizacji zadań wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Tworząc samorząd zawodowy, państwo ogranicza niektóre ze swoich administracyjnych kompetencji regulacyjnych związanych z działaniem w formach władczych i ceduje je w drodze ustawy na podmiot, który w tym zakresie pełni funkcję administracji publicznej. Samodzielność w realizacji tej funkcji podkreśla dodatkowo posiadanie przez samorządy zawodowe osobowości prawnej. Z uwagi na wskazane cechy w doktrynie samorządy zawodowe zazwyczaj zalicza się do grupy administrujących podmiotów publicznych²⁰.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 30 listopada 2011 r., K 1/10, Legalis nr 395049.

¹⁸ J. Smarż, *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, cz. I*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4, s. 259-272 i J. Smarż, *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, cz. II*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 1, s. 161-174.

¹⁹ W.J. Wołpiuk, *Samorząd zawodu zaufania publicznego a interes publiczny*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, red. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002, s. 127-128.

²⁰ M. Stahl, *Inne administrujące podmioty publiczne*, [w:] *Podmioty administrujące*, seria *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, t. 6, Warszawa 2011, s. 509-508.

Zatem, charakter samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego wynika głównie z uregulowań rangi konstytucyjnej, zaś ich rozwinięcie stanowi każdorazowo ustawa powołująca dany samorząd oraz określająca jego zadania. Jest to niezwykle istotne, zwłaszcza w zakresie, w jakim samorzady zawodowe wykonują działania z zakresu administracji publicznej. Konieczne jest wówczas ustawowe dookreślenie kompetencji. Zgodnie bowiem z fundamentalną zasadą państwa prawa, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), co oznacza, że kompetencje organów władzy publicznej nie można domniemywać, lecz muszą wynikać z przepisów prawa²¹.

Już podczas prac nad art. 17 Konstytucji RP status samorządu zawodowego uważano za kwestię bardzo doniosłą. Wyrażano przeświadczenie, że istotą samorządu zawodowego jest nie tyle członkostwo profesjonalistów, ile wprost wykonywanie władztwa publicznego przez jednostki organizacyjne oparte na przymusie przynależności. Zarazem jednak uczestnicy debaty zwracali uwagę, że publiczne zadania samorządu powodują, że miałyby on pełnić funkcje właściwe władzy publicznej, nie stanowiąc tej władzy *per se*²². Wykluczano jednocześnie wolność przynależności do samorządów zawodowych²³.

2. Zadania samorządów zawodów zaufania publicznego

Jak wynika z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, samorzady zawodowe mają do spełnienia dwa rodzaje zadań. Pierwsza grupa zadań polega na reprezentacji danego zawodu zaufania publicznego wobec obywateli i ich organizacji oraz wobec organów administracji publicznej²⁴. Natomiast druga grupa zadań dotycząca sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem danego zawodu zaufania publicznego jest powodem, dla którego ustawodawca powierzył samorządom tych zawodów kompetencje o charakterze publicznym, w tym władcze, realizowane wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego²⁵.

W odniesieniu do pierwszej grupy zadań, rolą ustawodawcy jest zapewnienie przedstawicielom zawodów zaufania publicznego odpowiedniej reprezentacji. W tym celu ustawodawca powinien również odpowiednio uregulować zasady przynależności do samorządu zawodowego. Przynależność ta powinna mieć charakter obligatoryjny, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że zapewnienie właściwej reprezentacji osób wykonujących zawody zaufania publicznego wiąże się

²¹ Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, LEX nr 182500.

²² Biuletyn KK ZN, t. XXIII, Warszawa 1996, s. 78-84.

²³ J. Ciapała, *Konstytucyjne standardy określające pozycję samorządów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, [w:] „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 4 (vol. 40), s. 22.

²⁴ J. Smarż, *Samorzady zawodowe jako wspólnota osób wykonujących ten sam zawód*, [w:] „Studia Administracyjnoprawne” 2024, nr 65, s. 505-514.

²⁵ H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorzady zawodowe (tezy)*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 153 i n.

z ustanowieniem obowiązkowej przynależności do samorządu zawodowego. Brak takiego obowiązku uniemożliwiłoby samorządowi reprezentowanie całej grupy zawodowej²⁶.

Druga grupa zadań to sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, ma szczególną doniosłość, gdyż służy budowaniu zaufania publicznego do tych zawodów²⁷. Nie jest jednak możliwe precyzyjne określenie zakresu sprawowania pieczy, ponieważ w Konstytucji brak jasnych wytycznych w tym zakresie, a interes publiczny jest klauzulą generalną, która jest zmienna. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że pieczę samorządu należy rozumieć szeroko²⁸. Składa się na nią szereg działań podejmowanych przez samorząd zawodowy, których cel i granice wyznacza przesłanka interesu publicznego, a jej zakres przedmiotowy określa termin „należyte wykonywanie zawodu”²⁹. Dlatego też sprawowanie pieczy wiąże się z ingerencją w swobodę wykonywania zawodów zaufania publicznego w celu ochrony interesu publicznego³⁰.

Szczegółowe wskazanie zadań samorządu składających się na pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu należy do ustawodawcy³¹. Dlatego też w zależności od rodzaju samorządu katalog funkcji w ramach sprawowanej pieczy kształtuje się w nieco odmienny sposób. Określając model sprawowania tej pieczy prawodawca jest jednak zobowiązany zachować jej istotę oraz zapewnić, aby była ona sprawowana przez samorządy w interesie publicznym i dla jego ochrony³². Dlatego działanie samorządu zawodowego w tym zakresie podlega konstytucyjnej ocenie³³.

Wśród przykładowych funkcji samorządów zawodowych składających się na pojęcie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego znajdują się w szczególności: władcze decydowanie lub współdecydowanie o dopuszczeniu do wykonywania danego zawodu; ustalanie zasad etyki zawodowej; sprawowanie orzecznictwa dyscyplinarnego; prowadzenie przez organy samorządu rejestru osób wykonujących zawód zaufania publicznego; wywieranie wpływu na kształtowanie zasad odbywania aplikacji lub innego rodzaju przygotowania zawodowego oraz ustalanie zakresu merytorycznego egzaminu zawodowego; a także określone zadania techniczno-organizacyjne, polegające m.in. na prowadzeniu systemu informatycznego

²⁶ Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, Legalis nr 49846. Podobnie Smarż J., *Charakter członkostwa w samorządach zawodowych w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4 (74), s. 193-205.

²⁷ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02, LEX nr 84273.

²⁸ Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2010 r., K 20/02, Legalis nr 58777.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., II GSK 2332/11, Legalis nr 654596.

³⁰ P. Sarnecki P., [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, art. 17.

³¹ M. Jackowski, *Ewolucja konstytucyjnego pojęcia pieczy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Palestra” 2013, nr 11-12.

³² Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2010 r., K 20/08, Legalis nr 270269.

³³ Wyrok TK z dnia 25 lipca 2012 r., K 14/10, LEX nr 1191972.

niezbędnego dla realizowania określonych czynności przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego lub polegające na przechowywaniu akt dokumentujących te czynności³⁴.

Powyższe funkcje samorządy zawodowe pełnią w sposób samodzielny, co nie oznacza jednak dowolności działania. Realizacja kompetencji administracji publicznej przez samorządy implikuje bowiem poddanie ich działań regułom wyznaczanym przez prawo, co podlega kontroli państwa³⁵. Przy czym wyłącznym kryterium nadzoru jest kryterium legalności³⁶, które ma charakter obiektywny. Trybunał Konstytucyjny podkreśla także, że nadzór nad samorządem zawodowym powinien być sprawowany „tylko w niezbędnym zakresie”³⁷. Przede wszystkim nie może on obejmować możliwości wydawania jakichkolwiek dyrektyw, wytycznych i poleceń dotyczących zakresu sprawowania przez samorządy pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego.

Działalność samorządów zawodowych jako podmiotów realizujących zadania publiczne poddana jest także kontroli sądowej. Gwarantuje ona zarówno ochronę praw jednostki w przypadku ich naruszenia przez działanie samorządu zawodowego, jak również stanowi ochronę prawnej samodzielności samorządów zawodowych jako podmiotów zdecentralizowanych, działających w zakresie przyznanej im prawem swobody³⁸.

3. Znaczenie samorządów dla społeczeństwa

Jak wynika z dotychczasowej analizy, istnienie samorządów zawodowych związane jest z przekazaniem im na zasadzie decentralizacji dbałości o należyte wykonywanie zawodów mających znaczenie dla społeczeństwa. Pierwotnie było to zadanie państwa, jednak tworzenie samorządów zawodowych ma już ugruntowaną tradycję³⁹ i nie ulega wątpliwości, że jest to właściwy sposób realizacji tych zadań.

Samorząd zawodowy jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej oraz jedną z form partycypacji obywateli w wykonywaniu zadań publicznych. Jest zatem także wyrazem budowania społeczeństwa obywatelskiego. Przekazywanie do samodzielnego wykonywania zadań publicznych w ramach nadzoru jest wspomagane zasadą pomocniczości, umacniającą uprawnienia obywateli

³⁴ Wyrok TK z dnia: 6 marca 2012 r., K 15/08, Legalis nr 439994; 30 listopada 2011 r., K 1/10, Legalis nr 395049.

³⁵ J. Smarż, *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia samorządów zawodowych*, [w:] „Studia Prawnicze PAN” 2013, nr 3(195), s. 13.

³⁶ M. Karcz-Kaczmarek, *Wykonywanie funkcji administracji publicznej przez samorząd radców prawnych*, Warszawa 2017, s. 173.

³⁷ Wyrok TK z dnia 1 grudnia 2009 r., K 4/08, Legalis nr 178952.

³⁸ M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 207.

³⁹ Z. Grelowski, *Samorząd specjalny: gospodarczy – zawodowy-wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947, s. 52.

i ich wspólnot, zawartą we wstępie do Konstytucji RP. Jak słusznie uznał Trybunał Konstytucyjny decentralizacja za pomocą samorządu zawodowego wzmacnia legitymizację administracji publicznej oraz zaufanie obywateli do państwa, umożliwiając zainteresowanym grupom zawodowym udział w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych, które ich dotyczą⁴⁰.

Samorządy zawodowe tworzone są wyłącznie dla zawodów o szczególnym charakterze i znaczeniu. Zawody te bez wątpienia można uznać za zawody zaufania publicznego w momencie, gdy przesądzi o tym ustawodawca, powołując odpowiedni samorząd⁴¹.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, samorząd upodmiotawia określoną grupę zawodową i umożliwia jej samodzielne rozstrzyganie o swoich sprawach w granicach prawa. W rezultacie sprawuje on władztwo publiczne nad sprawami danej grupy zawodowej. Samorządność zawodowa wykorzystuje energię społeczną, wiedzę fachową i zdolności samoregulacyjne poszczególnych wspólnot dla zapewnienia optymalnej realizacji zadań publicznych. Samorząd zawodowy zbliża obywatela do państwa. Organy samorządowe skracają proces decyzyjny, a zadania publiczne zlecone przez państwo samorządy organizują szybciej i taniej, niż czynią to organy administracji publicznej.

Zadania wykonywane przez samorządy zawodowe mają doniosłe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania zawodów zaufania publicznego, co jednocześnie zabezpiecza interes społeczny, ponieważ w interesie całego społeczeństwa jest to, aby przedstawiciele tych grup zawodowych świadczyli usługi na jak najwyższym poziomie. Tylko takie pojmowanie tych funkcji będzie uzasadniało tworzenie samorządów zawodowych.

4. Aktualne problemy samorządów zawodowych

Pomimo wskazanego istotnego znaczenia samorządów zawodowych niepokoje wzbudzają propozycje zmian prawnych w zakresie ich funkcjonowania. Należy zacząć od propozycji zmiany brzmienia, a nawet likwidacji art. 17 Konstytucji RP. Obecnie stanowi on najważniejszą barierę dla zniweczenia czy osłabienia samorządności zawodowej.

Istotnych zmian dokonano w ramach prac nad „ustawą deregulacyjną”⁴², w odniesieniu do zawodu urbanisty. Samorząd zawodowy urbanistów, pomimo 12 lat

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 7 marca 2012 r., K 3/10, LEX nr 1124353.

⁴¹ P. Kłusek, *Państwo a samorządy zawodów zaufania publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2015, No 3695, s. 77.

⁴² „Ustawa deregulacyjna” to potoczna nazwa ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. poz. 768).

funkcjonowania, został zniesiony z dniem 10 sierpnia 2014 r.⁴³. Rozwiązanie to zostało poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego⁴⁴. Niestety w wyroku z dnia 24 marca 2015 r. Trybunał orzekł, że otwarcie zawodu urbanisty i zniesienie samorządu zawodowego urbanistów jest zgodne z konstytucją⁴⁵. Jednocześnie Trybunał stwierdził, że zawód urbanisty nie ma cech zawodu zaufania publicznego, co przesądziło o zmianie oceny ustawodawcy dotyczącej statusu urbanistów.

W ostatnim czasie pojawiło się też wiele różnych propozycji zmian prawnych w odniesieniu do innych samorządów zawodowych. Należy w tym miejscu wskazać m.in. na wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego dnia 22 kwietnia 2022 r., który odnosił się do samorządów zawodowych radców prawnych i adwokatów (K 6/22⁴⁶). Przedmiotowy wniosek zmierzał do zakwestionowania jednolitości samorządu zawodowego. We wniosku tym wnioskodawcy, powołując się na wyrok K 1/09⁴⁷, zarzucili, że: „...z Konstytucji nie wynika obowiązek powołania jednego samorządu zawodowego dla jednego zawodu zaufania publicznego”. „...ustawodawca określając kształt samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych niezasadnie przyjął jedynie terytorialne kryterium tworzenia poszczególnych jednostek tych samorządów”. Zdaniem wnioskodawców przyjęte rozwiązania przekraczają wyznaczony przez ustrojodawcę zakres swobody legislacyjnej co do możliwości ukształtowania ustroju samorządu zawodowego i wymóg ustawowego jego uregulowania, jak również w sposób niezgodny z ustawą zasadniczą, ograniczają prawo wykonywania zawodu, wolność działalności gospodarczej i wolność zrzeszania się.

Według wnioskodawców, wskazany aspekt terytorialny należy postrzegać jako istotny element ograniczający swobodę działalności gospodarczej i wolność wykonywania zawodu przez przedstawicieli tych grup zawodowych. Inicjatorzy postępowania przed Trybunałem starali się dowieść, że zróżnicowanie interesów wewnątrz tych grup zawodowych byłoby celowe i mogłoby przebiegać według innych kryteriów niż tylko terytorialne, np. takich jak: forma wykonywania zawodu (indywidualna kancelaria, zespół, spółka), specjalizacja w określonej gałęzi prawa, czy też światopogląd, co realnie gwarantowałoby swobodę ekspresji poglądów.

Kolejny wniosek dotyczył lekarzy i lekarzy dentystów (K 22/23⁴⁸). We wniosku tym zostały powołane argumenty natury prawnej w zakresie zakwestionowania art. 20, art. 22, art. 58 oraz art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Dodatkowo,

⁴³ Por. art. 29 ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych oraz J. Smarż, *O dereglamentacji zawodu urbanisty*, [w:] „Inżynieria i Budownictwo” 2015, nr 11, s. 623-635.

⁴⁴ Wniosek z dnia 24 września 2014 r. grupy posłów Klubu Parlamentarnego PiS reprezentowanych przez posłów A. Adamczyka i M. Asta.

⁴⁵ Wyrok TK z dnia 24 marca 2015 r., K 19/14, Legalis nr 1200645.

⁴⁶ Wniosek złożony do TK dnia 22 kwietnia 2022 r. przez Grupę Posłów na Sejm IX Kadencji.

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 18 października 2010 r., K 1/09, Legalis nr 254121.

⁴⁸ Wniosek złożony do TK dnia 16 listopada 2023 r. przez Prokuratora Generalnego, znak: 1001-8.TK.84.2023.

Prokurator Generalny wskazał, że ustawodawca, określając kształt samorządu zawodowego lekarzy, niezasadnie przyjął jego pełną uniformizację, która przejawia się na dwóch płaszczyznach: 1) dla zawodu lekarskiego utworzono jedynie jeden samorząd; 2) jako jedyne kryterium tworzenia poszczególnych jednostek samorządu przyjęto kryterium terytorialne (z wyjątkiem Wojskowej Izby Lekarskiej). Jednocześnie ustawodawca - mimo świadomości istnienia wśród członków tego samorządu różnic światopoglądowych, a także różnic w poglądach naukowych i terapeutycznych – zobowiązał członków izb lekarskich do przestrzegania jednolitych, obowiązujących cały samorząd, zasad etyki lekarskiej, naruszenie których naraża lekarza na poniesienie odpowiedzialności zawodowej. Zdaniem Prokuratora prowadzi to w konsekwencji do kolizji z wynikającymi z art. 17 Konstytucji RP zasadami tworzenia i funkcjonowania samorządu zawodowego oraz nieproporcjonalnego ograniczenia praw i wolności przysługujących lekarzom.

Obydwa postępowania zostały umorzone⁴⁹.

Dodatkowo pojawiły się propozycje zmian legislacyjnych w odniesieniu do funkcjonowania samorządów zawodowych architektów i inżynierów budownictwa, działających na mocy przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa⁵⁰. Zmian próbowano dokonać jednak nie poprzez zaskarżenie przepisów tej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, jako niezgodnych z Konstytucją PR, ale na mocy przepisów projektu ustawy o ograniczeniu biurokracji i barier prawnych⁵¹. W przepisach tego projektu zaproponowano dodanie regulacji dopuszczających istnienie obok odpowiednio samorządu architektów i samorządu inżynierów budownictwa bliżej nieokreślonych „organizacji zawodowych”, o identycznych uprawnieniach i zadaniach, co wskazane samorządy zawodowe. Przy czym organizacje te nie miały być powołane na mocy ustawy jak samorządy zawodowe, czego wymaga art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, lecz na mocy decyzji administracyjnej właściwego ministra.

Pojawiające się próby wprowadzenia pluralizmu w działalności samorządów zawodowych powołanych na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP należy uznać za próbę destabilizacji istniejących od lat samorządów zawodowych, która nie znajduje uzasadnienia i budzi poważne zastrzeżenia natury prawnej⁵². Trudno oprzeć się wrażeniu, że wskazane inicjatywy miały służyć wyłącznie zakwestionowaniu niezależności samorządów wobec władzy politycznej. Jest to bardzo niebezpieczne, gdyż

⁴⁹ Por. postanowienie TK z dnia 11 grudnia 2023 r., K 6/22, Legalis nr 3030488 i postanowienie TK z dnia 6 marca 2024 r., K 22/23, Legalis nr 3061360.

⁵⁰ Dz.U. z 2023 r., poz. 551.

⁵¹ Projekt ustawy o ograniczeniu biurokracji i barier prawnych z 5 lipca 2023 r. (druk 3502).

⁵² Szczegółowe argumenty prawne zawarto w: S. Patyra, J. Smarż, *Idea pluralizmu samorządów zawodowych – refleksje na tle wniosków skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy o izbach lekarskich*, [w:] Przegląd Sejmowy” 2024, nr 5(184), s. 51-69.

docelowo może prowadzić do utraty przez samorządy ich niezależności oraz powodować naruszenie zasady równości wobec prawa.

Działania te oznaczają kwestionowanie samej istoty idei podmiotowości społecznej, stanowiącej wyraz demokratyzacji życia publicznego w praworządnym państwie. Tymczasem wzmacnianie samorządności leży w interesie Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawa i powinno nastąpić poprzez wspieranie rozwoju i umacnianie samorządów zawodowych jako istotnego elementu społeczeństwa obywatelskiego.

Wskazane zmiany ustawodawcze zmierzające do ograniczenia roli samorządów zawodów, zostały zapoczątkowane już w 2005 r. Przykładami tej tendencji są zawody prawnicze, którym odebrano bezpośredni wpływ na przeprowadzenie egzaminów wstępnych na aplikację radcowską i adwokacką⁵³.

Wskazane propozycje zmian są szkodliwe dla naszego kraju i jego obywateli. Zmierzają do ograniczenia samorządności zawodowej poprzez systematyczne, wynikające z doraźnych celów politycznych redukowanie kompetencji samorządów zawodów zaufania publicznego. Jest to wyrazem tendencji centralistycznych pomimo gwarancji konstytucyjnych.

Zakończenie

Reasumując rozważania dotyczące znaczenia samorządów zawodów zaufania publicznego należy stwierdzić, że źródłem, które stanowi fundament ich istnienia jest przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Jednak to ustawodawca decyduje o nadaniu danej profesji kwalifikowanej formy zawodu zaufania publicznego poprzez utworzenie dla niej samorządu. Celem samorządu jest reprezentowanie osób wykonujących przedmiotowy zawód, co wiąże się z obowiązkową przynależnością do samorządu. Jest to niezbędne, aby samorząd zawodowy mógł sprawować pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu oraz aby piecza ta była sprawowana w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Istnienie samorządów zawodowych jest konsekwencją konstytucyjnych zasad samorządności oraz pomocniczości. Dodatkowo, istotą funkcjonowania samorządów reprezentujących zawody zaufania publicznego jest działanie na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. To bowiem właśnie w funkcjonowanie zawodów zaufania publicznego wpisany jest aktywny udział w umacnianiu i rozwijaniu Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawnego. Jednocześnie działania te związane są z urzeczywistnianiem zasady sprawiedliwości społecznej. Działania takie stanowią meritum istoty zawodów zaufania publicznego i samorządu zawodowego, które działają „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony” oraz „ze względu na ważny interes publiczny”.

⁵³ J.Z. Szymański, *Samorządność zawodów zaufania publicznego w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2014, s. 24.

Co więcej, istotą samorządów zawodów zaufania publicznego jest działanie mające na celu zapewnienie, aby organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach prawa, co również nierozzerwalnie wiąże się z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Konsekwencją powyższego jest to, że samorzady zawodów zaufania publicznego przyczyniają się do realizowania zasady, zgodnie z którą „Rzeczypospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” (art. 1 Konstytucji RP)⁵⁴.

Należy zatem uznać, że zawody zaufania publicznego i ich samorzady pełnią bardzo ważne funkcje oraz zadania w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, ukształtowanym na mocy postanowień Konstytucji RP. Ich istnienie jest niezbędnym elementem urzeczywistniania naczelnych zasad konstytucyjnych Rzeczypospolitej Polskiej, a wskazany model ustrojowy został zaakceptowany przez obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w ogólnokrajowym referendum⁵⁵.

Samorzady zawodowe zawodów zaufania publicznego są istotnym filarem demokratycznego państwa prawa. Ich działalność przyczynia się do ochrony praw obywateli, wzmacnia zaufanie do kluczowych profesji oraz pozwala na efektywną współpracę pomiędzy państwem a środowiskami zawodowymi. Poprzez samoregulację, zapewnianie etycznych standardów oraz reprezentowanie swoich członków, samorzady te wypełniają ważną rolę w zakresie ochrony interesu publicznego.

Nie ulega wątpliwości, że organizacje związane z funkcjonowaniem danej grupy zawodowej o wiele lepiej niż administracja publiczna realizują powierzone im zadania. Istnienie samorządów jest także dużym odciążeniem dla państwa, które w przypadku ich braku byłoby odpowiedzialne za realizację zadań wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Można więc uznać, że szeroki zakres zadań współczesnego państwa wymusza na nim decentralizację poprzez powołanie samorządów zawodowych. Z uwagi na to obecnie funkcjonującym samorządom zawodowym powierza się także niektóre spośród zadań administracji publicznej, które samorzady wykonują w sposób samodzielny.

Dlatego zdziwienie i sprzeciw budzą podejmowane inicjatywy kwestionowania zasad działania istniejących samorządów zawodowych. Zamiast tych nieuzasadnionych i szkodliwych działań należy dążyć do umacniania samorządów zawodowych. W celu jasnego uregulowania zasad ich funkcjonowania należy dążyć do zdefiniowania pojęcia „zawód zaufania publicznego” oraz wskazania jednoznacznych kryteriów tworzenia samorządów zawodowych. Wzmacnianie samorządu może nastąpić także poprzez stworzenie ustawowej platformy porozumienia i uzgodnień między rządem i samorządami zawodowymi, które działałaby na wzór Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Należy także powrócić do inicjatywy opracowania jednej ustawy regulującej definicję zawodu zaufania publicznego, ogólne sprawy wszystkich zawodów zaufania

⁵⁴ K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 47-52.

⁵⁵ Referendum odbyło się w dniu 25 maja 1997 r. na podstawie zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 31, poz. 174).

publicznego i samorządów zawodowych dla nich powołanych⁵⁶. Natomiast uszczegółowienie tych ogólnych zasad, z uwagi na specyfikę poszczególnych zawodów, powinno, moim zdaniem, następować w ustawach samorządowych.

Bibliografia

1. Chruściak R., *Konstytucjonalizacja samorządów zawodów zaufania publicznego*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorzady w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013.
2. Ciapała J., *Konstytucyjne standardy określające pozycję samorządów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, [w:] „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 4 (vol. 40).
3. Complak K., *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007.
4. Dobrucki A., *Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2014.
5. Górzyńska T., *Zasada praworządności i legalności*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998.
6. Granat M., *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do konstytucji zobowiązuje?*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.
7. Grelowski Z., *Samorząd specjalny: gospodarczy – zawodowy-wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947.
8. Izdebski H., *Sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu przez samorzady zawodowe (tezy)*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.
9. Jackowski M., *Ewolucja konstytucyjnego pojęcia pieczy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Palestra” 2013, nr 11-12.
10. Karcz-Kaczmarek M., *Wykonywanie funkcji administracji publicznej przez samorząd radców prawnych*, Warszawa 2017.
11. Kłusek P., *Państwo a samorzady zawodów zaufania publicznego*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2015, No 3695.
12. Patyra S., Smarż J., *Idea pluralizmu samorządów zawodowych – refleksje na tle wniosków skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy o izbach lekarskich*, [w:] „Przegląd Sejmowy” 2024, nr 5(184).

⁵⁶ Por. Projekt IV roboczy z 12 marca 2003 r. o sprawowaniu przez samorzady zawodowe pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i publicznym nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych oraz zmianie niektórych innych ustaw (art. 2), wcześniejszy projekt roboczy o tym samym tytule pochodzi z 27 września 2002 r., „Palestra” 2003, nr 1-2, s. 239 i n.

13. Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998.
14. Sarnecki P., [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*, Warszawa 2016.
15. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
16. Smarż J., *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia samorządów zawodowych*, [w:] „Studia Prawnicze PAN” 2013, nr 3 (195).
17. Smarż J., *O dereglamentacji zawodu urbanisty*, [w:] „Inżynieria i Budownictwo” 2015, nr 11.
18. Smarż J., *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, cz. I*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4.
19. Smarż J., *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, cz. II*, [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 1.
20. Smarż J., *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, [w:] „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1-2.
21. Smarż J., *Zakres konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5 (69).
22. Smarż J., *Charakter członkostwa w samorządach zawodowych w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP*, [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4 (74).
23. Smarż J., *Samorzady zawodowe jako wspólnota osób wykonujących ten sam zawód*, [w:] „Studia Administracyjnoprawne” 2024, nr 65.
24. Stahl M., *Inne administrujące podmioty publiczne*, [w:] *Podmioty administrujące*, seria *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, t. 6, Warszawa 2011.
25. Szydło M., *Komentarz do art. 17 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016.
26. Szymański J.Z., *Samorządność zawodów zaufania publicznego w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2014.
27. Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007.
28. Trubalski A., *Samorzady zawodów zaufania publicznego na przykładzie samorządu radców prawnych. Perspektywa konstytucyjnoprawna*, [w:] „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 21.

29. Wołpiuk W.J., *Samorząd zawodu zaufania publicznego a interes publiczny*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka. 8 kwietnia 2002 r.*, red. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz.U. z 2023 r., poz. 551).
3. Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. poz. 768).

Orzeczenia

1. Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, Legalis nr 49437.
2. Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, Legalis nr 49846.
3. Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02, LEX nr 84273.
4. Wyrok TK z dnia 22 listopada 2004 r., SK 64/03, Legalis nr 65778.
5. Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, LEX nr 182500.
6. Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, Legalis nr 97130.
7. Wyrok TK z dnia 1 grudnia 2009 r., K 4/08, Legalis nr 178952.
8. Wyrok TK z dnia 18 października 2010 r., K 1/09, Legalis nr 254121.
9. Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2010 r., K 20/02, Legalis nr 58777.
10. Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2010 r., K 20/08, Legalis nr 270269.
11. Wyrok TK z dnia 30 listopada 2011 r., K 1/10, Legalis nr 395049.
12. Wyrok TK z dnia 6 marca 2012 r., K 15/08, Legalis nr 439994.
13. Wyrok TK z dnia 7 marca 2012 r., K 3/10, LEX nr 1124353.
14. Wyrok TK z dnia 18 lipca 2012 r., K 14/12, Legalis nr 496855.
15. Wyrok TK z dnia 25 lipca 2012 r., K 14/10, LEX nr 1191972.
16. Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., II GSK 2332/11, Legalis nr 654596.
17. Wyrok TK z dnia 24 marca 2015 r., K 19/14, Legalis nr 1200645.
18. Postanowienie TK z dnia 11 grudnia 2023 r., K 6/22, Legalis nr 3030488.
19. Postanowienie TK z dnia 6 marca 2024 r., K 22/23, Legalis nr 3061360.

Inne

1. Biuletyn KK ZN, t. XXIII, Warszawa 1996.
2. Wniosek z dnia 24 września 2014 r. grupy posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość reprezentowanych przez posłów Andrzeja Adamczyka i Marka Asta.

3. Wniosek złożony do TK dnia 22 kwietnia 2022 r. przez Grupę Posłów na Sejm IX Kadencji.
4. Wniosek złożony do TK dnia 16 listopada 2023 r. przez Prokuratora Generalnego, znak: 1001-8.TK.84.2023.
5. Projekt ustawy o ograniczeniu biurokracji i barier prawnych z 5 lipca 2023 r. (druk 3502).
6. Referendum z dnia 25 maja 1997 r. na podstawie zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 31, poz. 174).
7. *Projekt IV roboczy z 12 marca 2003 r. o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i publicznym nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych oraz zmianie niektórych innych ustaw* (art. 2), wcześniejszy projekt roboczy o tym samym tytule pochodzi z 27 września 2002 r., [w:] „Palestra” 2003, nr 1-2.

THE SIGNIFICANCE OF PROFESSIONAL SELF-GOVERNANCE BODIES OF PUBLIC TRUST PROFESSIONS IN A DEMOCRATIC STATE OF LAW

Summary

Professional self-governments of public trust professions are a significant pillar of a democratic state governed by the rule of law. They fulfill public tasks entrusted to them under Article 17(1) of the Constitution of the Republic of Poland. Their nature stems from constitutional provisions, which are further detailed in the legislation that establishes each self-government and defines its responsibilities.

Professional self-governments also enable active citizen participation in public administration. Their activities support the protection of citizens' rights, strengthen trust in key professional groups, and facilitate effective collaboration with representatives of these professions. Through self-regulation, maintaining high ethical standards, and representing their members, professional self-governments help safeguard the public interest.

Their existence is essential for upholding other constitutional principles of the Republic of Poland, such as self-governance, subsidiarity, and legality.

Keywords: Constitution, democratic state governed by the rule of law, professional self-government, public trust profession.

Wojciech Wojtyła
Katedra Teorii, Historii i Filozofii Prawa
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego
ORCID: 0000-0002-5482-705X

Paweł Śwital
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego
ORCID:0000-0002-7404-5143

DIALOG JAKO PODSTAWA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Streszczenie

Konsultacje społeczne są jedną z podstawowych form współdecydowania przez obywateli w sprawach publicznych. Zostały one uregulowane na gruncie zarówno Konstytucji RP, ustaw samorządowych jak i prawa materialnego. Jak zauważono we wstępie racją istnienia każdego społeczeństwa i wspólnoty jest troska o dobro wspólne. Podjęte w artykule rozważania mają na celu przede wszystkim dotarcie do najgłębszej istoty i sensu dialogu. Ich platformą będzie personalizm filozoficzny stawiający w centrum refleksji człowieka – osobę. W pracy zostały omówione: filozoficzne zasady dialogu, wartości aksjologiczne, rola prawny, formy demokracji bezpośredniej, partycypacja społeczna jako podłoże demokracji partycypacyjnej oraz konsultacje społeczne jako realizacja praw jednostki do udziału w życiu publicznym.

Słowa kluczowe: dialog, konsultacje, partycypacja, demokracja, prawda, wspólnota samorządowa.

Wstęp

Racją istnienia każdego społeczeństwa i wspólnoty jest troska o dobro wspólne. Realizowanie tego dobra, które jest równie realne i konkretne jak dobro indywidualne, jest celem przede wszystkim władz i samorządu. To oni mają gwarantować dostęp do niego każdemu obywatelowi. Ich zadaniem jest także niwelowanie konfliktów i napięć, jakie w nieunikniony sposób pojawiają się w każdej społeczności złożonej z wielu indywidualów, a także umiejętne wykorzystywanie ich dla budowy

dobra wspólnego¹. Zakłada to jednak istnienie wspólnego horyzontu dążenia ku realizacji wspólnych celów, pomimo występowania znacznych niekiedy różnic, który umożliwia debatę między ludźmi nad tym, jak czynić ich przyszłość lepszą i bezpieczniejszą². Istotą demokratycznej debaty jest przekonanie, że w przestrzeni publicznej możliwy jest racjonalny dyskurs o tym, jak realizować dobro wspólne wszystkich obywateli³. Metodą zaś rozwiązywania konfliktów społecznych a zarazem metodą pogłębiania społecznej jedności i solidarności jest dialog.

Podjęte w artykule rozważania mają na celu przede wszystkim dotarcie do najgłębszej istoty i sensu dialogu. Ich platformą będzie personalizm filozoficzny stawiający w centrum refleksji człowieka – osobę, jako naczelną kategorię poznawczą, metafizyczną i aksjologiczną⁴.

1. Filozoficzne źródła dialogu

Jednym z istotnych czynników tworzących wspólnotę poprzez umacnianie więzi społecznych jest komunikacja językowa oraz przekaz informacji. Twórca nauki o środkach społecznego przekazu Wilbur Schram twierdzi wprost, że „komunikacja jest narzędziem, dzięki któremu istnieje społeczeństwo. To nie przypadek, że komunikowanie się (*communication*) i społeczność (*community*) mają ten sam źródłosłów. Bez komunikowania się nie byłaby możliwa wspólnota i na odwrót”⁵. Teoria komunikacji a także filozofia zwraca uwagę, że człowiek wręcz staje się sobą w komunikacji z drugim człowiekiem, dlatego „nie może nie komunikować się”⁶. Jest on niejako z samej swej istoty istotą dialogiczną. Odpowiedź na pytanie, czym w swej najgłębszej istocie jest dialog, wymaga odpowiedzi na bardziej podstawowe pytanie: kim jest człowiek? Ogólne rozumienie struktury bytowej człowieka w zasadniczy sposób wyznacza zarówno koncepcję społeczeństwa, porządku władczego, dobra wspólnego, jak i dialogu.

2. Być osobą znaczy być w relacji do drugiego

O człowieku można pisać na wiele sposobów. Dla personalizmu kluczową kategorią w rozumieniu i interpretowaniu bytu ludzkiego jest pojęcie i rzeczywistość

¹ Por. W. Stróżewski, *Filozoficzne podstawy samorządności*, [w:] tenże, *O wielkości. Szkice z filozofii człowieka*, Kraków 2002, s. 241.

² Por. M. Zięba, *Ale nam się wydarzyło. O papieżu i Polsce, Kościele i świecie*, Poznań 2013, s. 324.

³ Por. tamże.

⁴ Por. I. Dec, *Personalizm*, w: *Powszechna Encyklopedia Filozofii*, t. 8, Lublin 2008, s. 122.

⁵ W. Schramm, W. Porter, *Men, Women and Media: Understanding Human Communication*, New York 1982, cyt. za: T. Zasepa, *Media-człowiek-społeczeństwo. Doświadczenia europejsko-amerykańskie*, Częstochowa 2000, s. 56.

⁶ P. Watzlawick, J.H. Beavin, D.D. Jackson, *Menschliche Kommunikation. Formen, Störungen, Paradoxien*, Bern – Stuttgart – Toronto 1990, s. 53; M. Jagodziński, *Antropologia komunijna*, Lublin 2015, s. 5.

osoby. W tradycji filozoficznej sformułowano kilka określeń osoby. Najstarszą i najbardziej znaną jest definicja Boecjusza, zgodnie z którą osoba jest indywidualną substancją racjonalnej natury (*rationalis naturae individua substantia*). Boecjańska definicja osoby opiera się na pojęciach filozoficznych wypracowanych w tradycji greckiej (tj. substancja, jednostka, racjonalność). Odkrycie uniwersum osoby było jednak długim procesem. W języku greckim pierwotnie termin πρόσωπον [prosopon], oznaczał maskę, którą aktor zakładał na twarz w teatrze. Jej funkcją było nie tyle zakrywanie twarzy aktora, co ukazanie charakteru sztuki (komedii czy tragedii) i odgrywanej roli⁷. Termin ten przetłumaczony na język łaciński jako *persona* z czasem nabrał sensu filozoficznego i wskazywał na to, co można zobaczyć w drugim człowieku.

Greckie πρόσωπον [prosopon] przybliżyła intuicję rozumienia człowieka jako osoby jeszcze w jednym aspekcie. Wnikając głębiej w etymologię tego terminu można zauważyć, że składa się on z przyimka *pros* - które tłumaczy się jako „ku”, „w kierunku”, „względem”, oraz rzeczownika *he ops* - oznaczającego „twarz”, „oblicze”, „wygląd”, „spojrzenie”. Powstałe poprzez złożenie obydwu członów pojęcie πρόσωπον (*prosopon*) mówi o zwróceniu twarzy, oblicza, spojrzenia *ku czemuś* a jeszcze bardziej *ku komuś*. Podobnie jest ze słowem łacińskim *persona*: „brzmienie poprzez”, gdzie *per* – znaczy „przez-do” i wyraża relację jako porozumienie się słowem⁸. Joseph Ratzinger zauważa, że analiza samego pojęcia osoby w jego najgłębszym rdzeniu znaczeniowym pozwala zauważyć, że z konieczności zawiera się w nim przekroczenie liczby pojedynczej⁹. Pojęcie i rzeczywistość osoby ma więc charakter nie tylko ontologiczny ale także, a może nawet przede wszystkim, relacyjny i dialogiczny¹⁰. Być osobą oznacza więc być zawsze w relacji do drugiego – do określonego *ty*.

Zagadnienie relacji *ja-ty* ma bogatą historię. Było ono przedmiotem szczególnego zainteresowania zwłaszcza przez filozofów dialogu i spotkania. Podejmowane było także na gruncie egzystencjalizmu i fenomenologii. Jest to relacja, która powstała na poziomie jedyne w swoim rodzaju spotkania osoby z osobą. Niemiecki filozof z kręgu filozofii fenomenologicznej, Dietrich von Hildebrand analizuje: „Człowiek jest osobą. Jest świadomą, obdarzoną własnym *ja*, spoistą w sobie, posiadającą sama siebie, wolną istotą (...). A jednak osoba ludzka, która jak żadna inna znana nam z doświadczenia istota (...) stanowi świat dla siebie, dopiero w styczności (...) z innymi osobami, w łączności z nimi, krótko mówiąc: dopiero we wspólnocie w szerszym sensie tego słowa, znajduje spełnienie swoich skłonności. Refleksja nad istotą osoby ludzkiej, jej strukturą, jej aktami i postawami, ukazuje nam z jednej strony człowieka

⁷ Por. A. Maryniarczyk, *Realistyczna interpretacja rzeczywistości* (Zeszyty z metafizyki nr 3), Lublin 2005, s. 107.

⁸ Por. J. Ratzinger, *Wprowadzenie w chrześcijaństwo*, tłum. Z. Włodkova, Kraków 2006, s. 184.

⁹ Por. tamże.

¹⁰ Por. J. Szymik, *Theologia benedicta*, t. II, Katowice 2012, s. 67 i n.

w jego jedynym w swoim rodzaju *charakterze substancji* (...), z drugiej strony jednak również w jego jednoznacznym nastawieniu na *moralne* uzupełnienie przez innych, w jego przeznaczeniu do wspólnoty z innymi”¹¹.

Osoba z samej swej istoty jest więc bytem „ku-społecznym”. Człowiek staje się w pełni bytem osobowym poprzez kontakt z drugim człowiekiem. Poprzez kontakt z drugim, innym od siebie *ja* dochodzi do odkrycia i poznania swojego własnego *ja*. Jest on istotą dialogiczną, która staje się w pełni sobą dopiero poprzez kontakt z drugim. Poprzez kontakt z drugim człowiekiem jego osobowość rozwija się i wzrasta. Personalizm podkreśla, że osobą w pełnym tego słowa znaczeniu jest się poprzez bycie z innymi i dla innych¹². Osoby i społeczności nie można od siebie oddzielić. Zarówno w sferze poznawczej, jak i dążeńiowo-emocjonalnej osoba z samej swej natury jest otwarta na komunikowanie się z innymi osobami na drodze dialogu. Dialog, czyli „komunikowanie sobie wzajemnych treści intelektualno-poznawczych (*dia-logos*), dokonuje się między *ja* a *ty*, z tym, że *ty* pojmuję się jako drugie *ja*, czyli jako byt w sobie i dla siebie, czyli jako drugą osobę”¹³.

3. Wspólnototwórcza rola prawdy

Człowiek będąc osobą, a więc bytem autonomicznym, jest jednocześnie otwarty na cały świat wielorakich bytów. W sposób szczególny jest on otwarty na świat innych osób, czego wyrazem jest fakt, iż ustawicznie żyje on w jakiejś wspólnocie: rodzinnej, zawodowej, towarzyskiej, narodowej. Jednocześnie świat osoby jest światem wartości. Z samej swojej natury jest ona ukierunkowana na poznawanie i realizowanie w swoim życiu wartości. Wartością, która organicznie związana jest z człowiekiem, poprzez poznawanie której spełnia się on w swoim wymiarze osobowym, a także która stanowi fundament obiektywistycznie ukierunkowanej aksjologii jest prawda. Jest ona również fundamentem i koniecznym warunkiem ładu społecznego.

Brytyjski historyk Felipe Fernandez-Armesto zauważa: „Nie istnieje porządek społeczny bez zaufania, a zaufanie bez prawdy lub przynajmniej ogólnie akceptowanych zasad dochodzenia prawdy. Postawy, na których opiera się społeczeństwo – takie jak wzajemny szacunek, gotowość do zawierania umów, przestrzeganie prawa, podporządkowanie interesów jednostki interesom zbiorowości – muszą być w przekonujący sposób uzasadnione. Niektórzy filozofowie sądzą, że wystarczającym uzasadnieniem są względy praktyczne, jednak wartość praktycznej użyteczności sama w sobie jest kwestią zapatrywać. Można ją zalecać, mówiąc, że *praktyczna użyteczność jest czymś dobrym*. Każdy akt akceptacji implikuje pewien test prawdy. Każde

¹¹ Dietrich von Hildebrand, *Metafizyka wspólnoty, Rozważania nad istotą i wartością wspólnoty*, tłum. J. Zychowicz, Kraków 2012, s. 39-40.

¹² Por. M. Jagodziński, *Antropologia komunijna*, Lublin 2015, s. 67-68.

¹³ M.A. Krapiec, *Ja-człowiek*, Lublin 2005, s. 323.

użycie języka jest próbą odwzorowania rzeczywistości”¹⁴. Mowa jest przede wszystkim narzędziem służącym do przekazywania innym poznanej przez nas prawdy stanowiącej zasadniczy cel dialogu międzyosobowego i społecznego.

Na podstawową rangę prawdy w życiu społecznym zwraca uwagę *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* Organizacji Narodów Zjednoczonych z 10 grudnia 1948 roku. Art. 19 dokumentu stanowi: „Każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice”. Społeczeństwo, w którym nie ma miejsca dla prawdy i respektu dla prawdy, przestaje być społeczeństwem w pełni ludzkim. Bez afirmacji prawdy niemożliwa jest realizacja innych wartości, takich jak sprawiedliwość i pokój. Prawda jest obecna we wszystkich wymiarach bytu społecznego, poczynając od prawdy zdania (sądu), poprzez prawdę słów aż po prawdę relacji i struktur społecznych oraz teorii naukowych¹⁵.

Jak zauważa Wojciech Chudy, doświadczenie prawdy w swojej genezie odwołuje się do życia społecznego. Bez otwarcia na prawdę i bez wierności poznanej prawdzie nie można zaprowadzić ładu moralnego, którego brak sprawia, że fundamenty życia społecznego próbuje się opierać na przemocy i kłamstwie¹⁶. W tej perspektywie podstawowym zadaniem odpowiedzialnego polityka jest zdobywanie poparcia dla prawdy. Wyraża się ono nie tylko w odpowiedzialności za prawdę składanych deklaracji politycznych. Jest on odpowiedzialny również za prawdę natury człowieka i jego godności. W tym sensie działacz polityczny jest nie tylko organizatorem życia społecznego i funkcjonariuszem państwa, ale także twórcą społecznym. Dlatego jego służba społeczeństwu w swojej najgłębszej istocie jest służbą prawdzie¹⁷.

4. Dialog a prawda

Dialog rozumiany jest jako metoda rozwiązywania konfliktów międzyludzkich i społecznych. Jest to metoda opozycyjna wobec środków opartych na sile i przemocy. Samo słowo „dialog” (gr. *dialogos*) jest wieloznaczne. Swymi korzeniami sięga ono starożytności. Warto przypomnieć, że dla nazywanego ojcem etyki Sokratesa dialog był drogą wspólnego, wraz ze swoim rozmówcą, dochodzenia do prawdy, a wraz z nią do prawdziwej mądrości. Sokrates był przekonany, że w każdym człowieku zawarta jest wiedza prawdziwa. Jest ona ukryta niekiedy pod warstwą wiedzy pozornej, opartej na opiniach i mniemaniach. Wiedzę tę można wydobyć ze swojego rozmówcy poprzez zadawanie mu racjonalnych pytań. Dlatego też Sokratesa nazywa się także ojcem myślenia logicznego. Poprzez żywy dialog, prowadzony najlepiej

¹⁴ F. Fernandez-Armesto, *Historia prawdy*, tłum. J. Ruszkowski, Poznań 1999, s. 17.

¹⁵ Zob. P. Ślęczka, „Prawda jest jak powietrze” – Wojciecha Chudego filozofia kłamstwa społecznego, *Ethos*, 3-4 (79-80) 2007, s. 154.

¹⁶ Zob. W. Chudy, *Społeczeństwo zakłamane*, t.2: *Kłamstwo jako metoda. Esej o społeczeństwie i kłamstwie*, Warszawa 2007, s. 271.

¹⁷ Zob. tamże, s. 272.

z jednym rozmówcą, Mędrzec z Agory, chciał znaleźć prawdę jedynie prawdziwą, dla której jest obojętne, czy wierzy w nią jeden człowiek, czy całe społeczeństwo¹⁸. Siebie i swoją rolę, a nawet wręcz swoje posłannictwo, porównywał do akuszerza, który posługując się, opartą na logicznym myśleniu argumentacją, pomagał swojemu rozmówcy „urodzić” do dziecko, którym jest prawda.

Tradycja sokratejska pokazuje, że celem dialogu jest wspólne poszukiwanie prawdy, do której przybliżają racjonalne argumenty. Jak zauważa Andrzej Szostek „W przypadku dialogu społecznego prawda ta ma (...) bardziej złożony charakter, przybiera postać słuszności, opartej na zasadach sprawiedliwości i uwzględniającej wielorakie uwarunkowania (ekonomiczne, emocjonalne, polityczne itp.), jakie trzeba brać pod uwagę w próbie przezwyciężania konfliktu, który ma być na drodze dialogu rozwiązany. Nadal jednak chodzi w nim nie o jakąkolwiek ugodę, ale właśnie o słuszność, o pewną postać *praktycznej prawdy*. Również argumentacja musi odwoływać się do całej złożoności tego, co jest przedmiotem sporu, nie może jednak utracić swego racjonalnego charakteru. Winna więc opierać się na prawdzie (rzetelnej informacji, unikając gry na *emocjach* i innych odmian nacisku lub manipulacji”¹⁹. Jednym z niełatwych, ale koniecznych warunków dialogu jest to, że jego uczestnicy wyrażają chęć zrozumienia i docenienia wzajemnych punktów widzenia. Istotnym zaś celem dialogu nie płytki kompromis, ale wspólne, rzetelne często długotrwałe dążenie do prawdy, a tym samym o realizacja tych wartości, które służą rozwojowi społecznemu²⁰.

5. Demokracja jako forma sprawowania władzy

Jednym z istotnych problemów, przed którym stanęli twórcy obecnie obowiązującej Konstytucji, była kwestia realizacji fundamentalnej dla ustroju demokratycznego zasady suwerenności narodu. Od początku transformacji ustrojowej nie budziło większych wątpliwości, że obywatele polscy powinni nie tylko wybierać swoich przedstawicieli, ale również mieć możliwość sprawowania władzy w sposób bezpośredni.²¹ W literaturze przedmiotu roszczenie do uczestnictwa w sprawowaniu władzy zalicza się do politycznych praw podmiotowych²². Jak słusznie zauważa L. Kołakowski, „demokracja jest narzędziem, które kanalizuje konflikty międzyludzkie i umożliwia

¹⁸ Por. I. Krońska, *Sokrates*, Wiedza powszechna, Warszawa 1983, s. 83-84.

¹⁹ A. Szostek, *Śladami myśli świętego. Osoba ludzka pasją Jana Pawła II*, Lublin 2014, s. 320-321.

²⁰ Por. tamże, s. 321.

²¹ A. Rytel-Warzocho, *Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji*, Państwo i Prawo 2022, nr 10, s. 54.

²² J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, przeł. A. Romaniuk, R. Marszałek, Warszawa 2005, s. 149.

ich rozwiązywanie – czasem nawet usuwanie, czasem osłabianie – bez użycia przemocy”.²³ Istnieje wiele definicji demokracji, a co za tym idzie – zasady demokracji i samego państwa demokratycznego.²⁴ Współcześnie wyróżnić można dwa podstawowe modele funkcjonowania demokracji. Pierwszym z nich jest model demokracji bezpośredniej (uczestniczącej), w którym w proces podejmowania decyzji w sprawach publicznych włączeni są bezpośrednio obywatele.²⁵ Jak słusznie wskazuje B. Dolnicki, obecnie skomplikowane warunki administrowania sprawiły, że wyjątkiem stała się demokracja bezpośrednia, zaś gwarancją sprawnego, a zarazem demokratycznego zarządzania – właściwie ukształtowane przedstawicielstwo. Demokracja bezpośrednia to forma wyrażania woli przez suwerenne społeczeństwo, która polega – ogólnie rzecz ujmując – na bezpośrednim uczestnictwie.²⁶ Za pośrednictwem form demokracji bezpośredniej mieszkańcy rozstrzygają lub uczestniczą w rozstrzyganiu spraw mających znaczenie dla wspólnoty – w szczególności tych, które z mocy prawa wymagają przeprowadzenia referendum lub konsultacji społecznych, oraz tych, które ze względu na swoją wagę powinny uzyskać legitymizację społeczną.²⁷

W demokracji bezpośredniej obywatele mają nie tylko prawo do udziału we władzy, a więc do podejmowania decyzji ważnych społecznie, ale także do angażowania się w wykonanie tych decyzji.²⁸ System demokracji przedstawicielskiej gwarantuje udział w sprawowaniu władzy wszystkim zainteresowanym obywatelom, ograniczając jednocześnie liczbę osób bezpośrednio rządzących, co umożliwia sprawne podejmowanie decyzji i konkretyzuje za nie odpowiedzialność. Jego wadą, przynajmniej w Polsce – ze względu na niską frekwencję wyborczą – jest pozorna reprezentatywność przedstawicieli.²⁹ Zgodnie z preambułą Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego „społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego (...) i istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela (...), a prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi (...) na szczeblu lokalnym (...) może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni”.³⁰ Prawo obywateli do uczestnictwa w procesie

²³ L. Kołakowski, *Mini wykłady o maxi sprawach*, Kraków 2006, s. 290.

²⁴ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 201.

²⁵ R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 85.

²⁶ M. Sidor, *Referendum lokalne jako forma demokracji bezpośredniej*, [w:] S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce*, Lublin 2004, s. 186-188.

²⁷ R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje...*, dz. cyt., s. 84.

²⁸ P. Wróbel, *Demokracja jako ustrój władzy państwa w Encyklikach Jana Pawła II*, Wrocław 2009, s. 167.

²⁹ A. Doliwa, *Dopuszczalność referendum lokalnego na tle ustrojowym – między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią*, *Samorząd Terytorialny* 2014, nr 7-8, s. 143.

³⁰ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.).

decyzyjnym powinno zatem być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni, a jednym z warunków skutecznego zarządzania jest wyposażenie społeczności lokalnych w rzeczywiste uprawnienia.³¹ Tak rozumiana demokracja daje możliwość sprawowania władzy przez obywateli. Mogą oni współdecydować w formach uczestnictwa, których najszerszym wymiarem są konsultacje społeczne oparte na dialogu społecznym. Rolą obywateli jest artykułowanie własnych potrzeb, wpływanie na proces podejmowania decyzji, zaangażowanie społeczne polegające na aktywności społecznej oraz inicjowanie działań wpływających z woli mieszkańców.

6. Partycypacja społeczna jako forma sprawowania władzy

Partycypacja społeczna dokonywana jest poprzez formy demokracji bezpośredniej w szerokim znaczeniu, umożliwiającym zawarcie w tym katalogu również instytucji, które w literaturze przedmiotu bywają określane mianem demokracji semi-bezpośredniej i stanowią kategorię pośrednią pomiędzy demokracją bezpośrednią i pośrednią. Według tego podziału zasadniczą cechą demokracji bezpośredniej jest możliwość podejmowania ostatecznych decyzji przez suwerena³². Demokracja partycypacyjna nie tylko otwiera system dla większego uczestnictwa, ale również dla bardziej transparentnego i wiarygodnego realizowania polityki publicznej. Powinna ona zapewniać legitymizację społeczną oraz społeczną kontrolę nad decydentami politycznymi poprzez wyposażenie obywateli w instrumenty i procedury pozwalające na wyrażenie ich woli politycznej.³³ Nawiązując do aktywności społecznej, umieszczamy ją w kontekście społeczeństwa obywatelskiego, które można określić jako obszar podmiotów pośredniczących między obywatelem a państwem. W rozumieniu Fukuyamy społeczeństwo obywatelskie to „skomplikowana sieć instytucji pośredniczących, która obejmuje organizacje ekonomiczne, dobrowolne stowarzyszenia, instytucje edukacyjne, kluby, związki zawodowe, media, organizacje charytatywne i kościoły”³⁴.

Partycypacja deliberatywna stwarza obywatelom możliwość uczestnictwa w dyskusji i przedstawienia niejednokrotnie nawet sprzecznych interesów, co nie wyklucza dialogu i dojścia do konsensusu. W drodze deliberacji są podejmowane przemyślane decyzje, rozważone po przeanalizowaniu za i przeciw oraz po otrzymaniu odpowiedniej wiedzy i informacji.³⁵ H. Zięba-Załucka zauważa, że aby mógł zostać urzeczywistniony partycypacyjny model demokracji, muszą być spełnione warunki:

³¹ A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna...*, dz. cyt.

³² Szerzej P. Uziębło, *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, Gdańskie Studia Prawnicze, 2004, t. XII, s. 300.

³³ T. Schiller, *Local. A Global Outlook on Participation*, [w:] J. Lee, B. Kaufmann (red.), *Global Citizens in Charge*, Seul 2009, s. 246.

³⁴ F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa-Wrocław 1997, s. 170.

³⁵ A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 12, s. 91.

warunek jedności i partycypacji. Pierwszy pozwala zrozumieć członkom społeczeństwa, że są uczestnikami we wspólnym przedsięwzięciu, jakim jest obrona ich praw obywatelskich. Drugi ma stanowić remedium na zanikające we współczesnym społeczeństwie przemysłowym poczucie uczestnictwa obywateli w życiu społeczno-politycznym.³⁶ Cechą charakterystyczną partycypacji jest zatem aktywny udział wszystkich partnerów w procesie współdziałania (współpracy). Aktywność ta przekłada się na zdolność do samoorganizowania się w celu osiągnięcia określonych celów.³⁷

Członkom wspólnoty samorządowej przysługują określone uprawnienia. E. Olejniczak-Szałowska zalicza do nich: 1. prawo uczestniczenia (partycypacji) w zarządzaniu sprawami związku jako prawo podstawowe i generalne, obejmujące: prawo do udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach lokalnych i prawo do współdziałania z organami wspólnoty w realizacji zadań publicznych; 2. prawo do informacji o sprawach gminy i działaniach organów samorządowych oraz do społecznej kontroli tych działań; 3. prawo do bezpośredniego i wyłącznego rozstrzygania o sprawach gminy (powoływanie i odwoływanie rady gminy oraz decydowanie o najważniejszych sprawach gminy w drodze referendum); 4. prawo do artykułowania i popierania swych interesów, zarówno w drodze działania indywidualnego, jak i działań grupowych; 5. prawo do ochrony tych interesów przed naruszeniami ze strony organów samorządowych, w tym prawo zaskarżania uchwał i innych czynności lub braku czynności tych organów do sądu administracyjnego (art. 101 i 101a u.s.g.); 6. prawo do określonych świadczeń ze strony gminy, a zwłaszcza do pomocy społecznej.³⁸

Interesujące rozważania na temat partycypacji i celu jej stosowania zawiera Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁹. Partycypacji społecznej poświęcono cały rozdział 1a. Ma ona polegać na: 1) umożliwieniu udziału interesariuszom planowania i zagospodarowania przestrzennego, w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym wypowiadania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych; 2) poznaniu potrzeb, zebraniu stanowisk i pomysłów interesariuszy dotyczących polityki przestrzennej; 3) prowadzeniu działań edukacyjnych i informacyjnych o istocie, celach i zasadach planowania i zagospodarowania przestrzennego; 4) inicjowaniu, umożliwianiu i wspieraniu działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami w ramach kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej oraz zwiększaniu udziału interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej. Partycypacje w procesie planistycznym oparto na właściwym dialogu społecznym.

³⁶ H. Zięba-Załucka, *Demokracja w samorządach (uwagi na marginesie niezrealizowanego projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w funkcjonowaniu samorządu)*, Przegląd Prawa Publicznego 2013, nr 3, s. 69-78.

³⁷ J. Kwiatkowski, *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny*, Warszawa 2003, s. 8-9.

³⁸ E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, Samorząd Terytorialny 1996, nr 5, s. 8.

³⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.).

Ustawodawca przewiduje przy tym szereg form i technik konsultacji społecznych, które mają na celu aktywizowanie społeczności lokalnej. Celem wprowadzenia tych przepisów było zwiększenie udziału obywateli w procesie planistycznym. Ma on służyć artykułowaniu wspólnych potrzeb, poznawaniu opinii społeczeństwa oraz niwelowaniu konfliktów społecznych.

7. Konsultacje społeczne jako realizacja praw jednostki do udziału w życiu publicznym

Konsultacje społeczne jako wyraz partycypacji społeczności lokalnej w procesach decyzyjnych władz samorządowych stanowią dobry instrument współczesnego efektywnego rządzenia. Należy pozytywnie ocenić włączanie lokalnej społeczności w proces rozwiązywania problemów, które niejednokrotnie bezpośrednio jej dotyczą.⁴⁰ Konsultacje społeczne są instytucją demokracji bezpośredniej, polegającą na wyrażaniu przez członków zbiorowości opinii na temat przedstawionego jej zagadnienia, oraz jedną z metod dialogu obywatelskiego. Jest to proces informowania i zasięgania opinii obywateli podczas podejmowania najważniejszych decyzji dotyczących aktów prawnych, planowanych inwestycji oraz innych istotnych przedsięwzięć. Jak zauważa WSA w Poznaniu konsultacje społeczne są jedną z istotniejszych instytucji demokracji bezpośredniej w gminie, jak też sposobem partycypacji obywatelskiej w podejmowaniu decyzji publicznych, umożliwiającym mieszkańcom zajęcie stanowiska w określonych sprawach. Chodzi tu o udział mieszkańców w procesie decyzyjnym, jako konsultantów wypracowujących kształt podejmowanych decyzji rekomendujących rozwiązania, czy wreszcie dzielących z organami gminy odpowiedzialność za podejmowane decyzje.⁴¹

Konsultacje inicjowane są zarówno przez przedstawicieli władz rządowych bądź samorządowych, jak i przez podmioty społeczne, a uczestniczyć w nich mogą pojedynczy obywatele, reprezentujące ich instytucje i organizacje pozarządowe oraz specjaliści i eksperci zewnętrzni.⁴² Konsultacje z mieszkańcami przeprowadza się zgodnie z postanowieniami uchwały rady gminy ustalającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji. Wymagane jest bowiem w pierwszej kolejności podjęcie uchwały w przedmiocie konsultacji z mieszkańcami, a następnie faktyczne przeprowadzenie takich konsultacji.⁴³ Sposób przeprowadzenia konsultacji nie może mieć charakteru

⁴⁰ M. Czopek, E. Żołnierczyk, *Konsultacje społeczne jako forma dialogu ze społecznością lokalną*, Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne 2017 (1), s. 91.

⁴¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 21.04.2021 r., IV SA/Po 186/21, LEX nr 3168665.

⁴² A. Ferens, R. Kondas, I. Matysiak, G. Rzeźnik, M. Szyrski, *Jak skutecznie prowadzić konsultacje społeczne w samorządach. Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządowców*, Warszawa 2010, s. 13.

⁴³ Wyrok NSA z 18.11.2021 r., III OSK 4305/21, LEX nr 3309173.

dowolnego, a więc uzależnionego od pozaprawnej oceny organu gminy, który w danej sytuacji uznaje, że konsultacje winny przybrać taką, a nie inną formę, w zależności od aktualnego zapotrzebowania.⁴⁴

Jak zauważa M. Banat konsultacje [społeczne] mogą mieć formę obligatoryjną lub fakultatywną. Wyróżniamy dwa rodzaje konsultacji obligatoryjnych. Po pierwsze, są to konsultacje, których obowiązek przeprowadzenia wprowadza ustawodawca, oraz po drugie, są to konsultacje obligatoryjne, których obowiązek przeprowadzenia narzuca sobie sam organ jednostki samorządu terytorialnego w uchwale w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji.⁴⁵ Konsultacje społeczne mają charakter opiniodawczy i są niewiążące, nie kreują prawa. Ich wyniki nie wiążą organów gminy w odróżnieniu od instytucji referendum gminnego. Powinny być one prowadzone z uwzględnieniem specyfiki warunków lokalnych. Konsultacje służą organizowaniu podejmowania decyzji w taki sposób, aby w jego trakcie umożliwić decydentowi zapoznanie się z opiniami osób trzecich. Proces konsultacji ma charakter subsydiarny w stosunku do podstawowego działania organów wypracowujących rozstrzygnięcia.⁴⁶

Ramowe rekomendacje w zakresie standardów i norm jakie powinny być spełnione podczas konsultacji społecznych są opisane również w regulacjach unijnych. Już niemal dziesięć lat temu Komisja Europejska opracowała zestaw minimalnych standardów konsultacji. Są nimi:

- 1) zapewnienie, aby każdy uczestnik konsultacji otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji,
- 2) objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych – prowadzenie konsultacji za pośrednictwem środków komunikacji dostosowanych do celów konsultacji i oczekiwań ich uczestników,
- 3) pozostawienie wystarczającego czasu na to, aby umożliwić uczestnictwo w konsultacjach,
- 4) potwierdzanie otrzymania odpowiedzi,
- 5) publikacja raportu opisującego wyniki konsultacji i sposobu wykorzystania ich w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji.⁴⁷

⁴⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 18.11.2021 r., III SA/Kr 760/21, LEX nr 3258862.

⁴⁵ M. Banat, *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 1-2, s. 13-14.

⁴⁶ Wyrok NSA z 13.12.2017 r., II OSK 564/17, LEX nr 2441376.

⁴⁷ European Commission (2005), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (202) 704 final, Brussels [tłumaczenie za: Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR). Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006 – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 roku, s. 22].

W polskim systemie prawnym szczegółowe zasady regulują akty prawa miejscowego. W Radomiu zasady te unormowane zostały w Uchwale nr LXXVI/687/2022 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Radomia.⁴⁸ Celem konsultacji jest: włączenie mieszkańców Radomia w proces zarządzania miastem, wyrażenie przez mieszkańców Radomia opinii w sprawie będącej przedmiotem konsultacji, pozyskanie społecznego zrozumienia i akceptacji dla projektowanych rozwiązań, budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Konsultacje przeprowadzane są w następujących formach: otwarte spotkania i debaty, zbieranie uwag i wniosków w punktach konsultacyjnych, badanie opinii poprzez formularze, ankiety, sondaże, z wykorzystaniem metod tradycyjnych lub drogą elektroniczną, wyłożenia do publicznego wglądu projektu dokumentu wymagającego konsultacji społecznych. W dokumencie tym wskazuje się, że: konsultacje uznaje się za ważne bez względu na liczbę uczestników biorących w nich udział oraz mają charakter opiniodawczy i nie są wiążące dla Prezydenta. Należy rozważyć wprowadzenie regulacji budzących zaufanie uwzględniając stanowisko mieszkańców w procesie podejmowania rozstrzygnięcia. Opinie z konsultacji powinny być omawiane na forum publicznym ze wskazaniem na uwzględnienie stanowisk jak i uzasadnieniem odrzucenia wniosków. Działania takie zwiększałyby zaufanie do organizatora konsultacji społecznych. Jednostce samorządu terytorialnego powinno zależeć także na zwiększeniu aktywności w ramach konsultacji. Błędym założeniem jest wskazanie ważności konsultacji bez względu na ilość osób biorących w nich udział. Rozważyć należy wprowadzenie minimalnego progu ważności określonego procentowo jak np. w instytucji referendum lokalnego.

Cechą wspólną wszystkich procedur konsultacyjnych w Polsce jest ich opiniodawczy charakter. Oznacza to, że nie stanowią one formy rozstrzygania o sprawach publicznych, lecz mają dostarczyć decydentowi opinii osób bezpośrednio dotkniętych planowanym rozstrzygnięciem. Dzięki temu organy władzy publicznej mogą stanowić lepsze prawo lub podejmować decyzje uwzględniające kontekst społeczny.⁴⁹ Należy zapewnić realne możliwości sformułowania przez te osoby uwag lub propozycji, a potem także - rozważenie tych propozycji czy zastrzeżeń przez organ gminy.⁵⁰ Pozostawienie podjęcia rozstrzygnięcia wyłącznie organowi administracji bez uwzględnienia stanowiska z konsultacji pochodzącego od mieszkańców należy traktować jako wyłączenie prawa do współzarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego.

⁴⁸ Zasady przeprowadzania konsultacji społecznych: <http://www.bip.radom.pl/ra/konsultacje-spoleczne/57528,Uchwala-nr-LXXVI6872022-w-sprawie-zasad-i-trybu-przeprowadzania-konsultacji-spol.html> [dostęp: 1.04.2025 r.].

⁴⁹ R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje...*, dz. cyt., s. 17.

⁵⁰ Wyrok WSA w Kielcach z 4.03.2021 r., II SA/Ke 1049/20, LEX nr 3150849.

Zakończenie

Konsultacje społeczne powinny opierać się na działaniu dla dobra publicznego, pobudzaniu zaufania obywateli do organów władzy publicznej, zwiększenia transparentności działań administracji publicznej, powszechnej dostępności oraz legitymizacji działań. Właściwie ukształtowane zasady prowadzenia konsultacji przyczyniają się do niwelowania konfliktów społecznych, pozwala na wypracowanie stanowisk uwzględniających interes każdej ze stron procesu. Problem powstaje przy uwzględnianiu stanowisk przez organy władzy publicznej. Fakultatywność konsultacji przyczynia się do braku zaufania w przypadku nieuwzględnienia stanowiska czy też opinii. Aktualnie obserwować można działania mające na celu zwiększenie aktywności społecznej. W ustawach samorządowych wprowadza się szereg instytucji o charakterze obowiązkowym wynikającym wprost z ustawy. Jest to na pewno zagwarantowanie prawa do współdecydowania. Jednak problemem pozostaje nadal niska aktywność społeczna. Dlatego należy dążyć do zwiększenia udziału czynnika społecznego. Służyć temu mają nowe formy i techniki partycypacji. Należy jednak edukować społeczeństwo o przysługujących mu prawach, jak i formach, w jakich mogą wyrażać swoje stanowisko. Organy administracji powinny dążyć do stworzenia takich standardów na gruncie prawa miejscowego, które przyczynią się do zbudowania świadomego społeczeństwa obywatelskiego działającego na rzecz dobra wspólnoty samorządowej. Podstawą wszelkich działań w ramach konsultacji jest idea dialogu społecznego.

Bibliografia

1. Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.
2. Banat M., *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 1-2.
3. Chudy W., *Spółeczeństwo zakłamanie*, t.2: *Kłamstwo jako metoda. Esej o społeczeństwie i kłamstwie*, Warszawa 2007.
4. Czopek M., Żołnierczyk E., *Konsultacje społeczne jako forma dialogu ze społecznością lokalną*, Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne 2017 (1).
5. Dec I., *Personalizm*, w: *Powszechna Encyklopedia Filozofii*, t. 8, Lublin 2008.
6. Dietrich von Hildebrand, *Metafizyka wspólnoty, Rozważania nad istotą i wartością wspólnoty*, red. J. Zychowicz, Kraków 2012.
7. Doliwa A., *Dopuszczalność referendum lokalnego na tle ustrojowym – między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 7-8.
8. European Commission (2005), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (2002) 704 final, Brussels [tłumaczenie za: Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR). Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006 – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 roku, s. 22].

9. Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.).
10. Ferens A., Kondas R., Matysiak I., Rzeźnik G., Szyrski M., *Jak skutecznie prowadzić konsultacje społeczne w samorządach. Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządowców*, Warszawa 2010.
11. Fernandez-Armesto F., *Historia prawdy*, tłum. J. Ruszkowski, Poznań 1999.
12. Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa-Wrocław 1997.
13. Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, przeł. A. Romaniuk, R. Marszałek, Warszawa 2005.
14. Jagodziński M., *Antropologia komunijna*, Lublin 2015.
15. Kołakowski L., *Mini wykłady o maxi sprawach*, Kraków 2006.
16. Konopelko A., *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 12.
17. Krąpiec M.A., *Ja-człowiek*, Lublin 2005.
18. Krońska I., *Sokrates*, Wiedza powszechna, Warszawa 1983.
19. Kwiatkowski J., *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny*, Warszawa 2003.
20. Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.
21. Maryniarczyk A., *Realistyczna interpretacja rzeczywistości* (Zeszyty z metafizyki nr 3), Lublin 2005.
22. Olejniczak-Szałowska E., *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, Samorząd Terytorialny 1996, nr 5.
23. Ratzinger J., *Wprowadzenie w chrześcijaństwo*, tłum. Z. Włodkowa, Kraków 2006.
24. Rytel-Warzocha A., *Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji*, Państwo i Prawo 2022, nr 10.
25. Schiller T., *Local. A Global Outlook on Participation*, [w:] J. Lee, B. Kaufmann (red.), *Global Citizens in Charge*, Seul 2009.
26. Schramm W., Porter W., *Men, Women and Media: Understanding Human Communication*, New York 1982, cyt. za: T. Zasepa, *Media-człowiek-społeczeństwo. Doświadczenia europejsko-amerykańskie*, Częstochowa 2000.
27. Sidor M., *Referendum lokalne jako forma demokracji bezpośredniej*, [w:] S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce*, Lublin 2004.
28. Stróżewski W., *Filozoficzne podstawy samorządności*, w: tenże, *O wielkości. Szkice z filozofii człowieka*, Kraków 2002.
29. Szostek A., *Śladami myśli świętego. Osoba ludzka pasją Jana Pawła II*, Lublin 2014.
30. Szymik J., *Theologia benedicta*, t. II, Katowice 2012.

31. Ślęczka P., „Prawda jest jak powietrze” – Wojciecha Chudego filozofia kłamstwa społecznego, *Ethos*, 3-4 (79-80) 2007.
32. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.).
33. Uziębło P., *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, Gdańskie Studia Prawnicze, 2004, t. XII.
34. Watzlawick P., Beavin J.H., Jackson D.D., *Menschliche Kommunikation. Formen, Störungen, Paradoxien*, Bern – Stuttgart – Toronto 1990, s. 53; M. Jagodziński, *Antropologia komunijna*, Lublin 2015.
35. Wróbel P., *Demokracja jako urząd władzy państwa w Encyklikach Jana Pawła II*, Wrocław 2009.
36. Wyrok NSA z 18.11.2021 r., III OSK 4305/21, LEX nr 3309173.
37. Wyrok NSA z 13.12.2017 r., II OSK 564/17, LEX nr 2441376.
38. Wyrok WSA w Kielcach z 4.03.2021 r., II SA/Ke 1049/20, LEX nr 3150849.
39. Wyrok WSA w Krakowie z 18.11.2021 r., III SA/Kr 760/21, LEX nr 3258862.
40. Wyrok WSA w Poznaniu z 21.04.2021 r., IV SA/Po 186/21, LEX nr 3168665.
41. Zasady przeprowadzania konsultacji społecznych: <http://www.bip.radom.pl/ra/konsultacje-spoeczne/57528,Uchwala-nr-LXXVI6872022-w-sprawie-zasad-i-trybu-przeprowadzania-konsultacji-spol.html> [dostęp: 1.04.2025 r.].
42. Zięba M., *Ale nam się wydarzyło. O papieżu i Polsce, Kościele i świecie*, Poznań 2013.
43. Zięba-Załucka H., *Demokracja w samorządach (uwagi na marginesie niezrealizowanego projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w funkcjonowaniu samorządu)*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2013, nr 3.

DIALOGUE AS A BASIS FOR PUBLIC CONSULTATIONS

Summary

Public consultations are one of the basic forms of co-determination by citizens in public matters. They have been regulated under both the Constitution of the Republic of Poland, local government laws and substantive law. As noted in the introduction, the *raison d'être* of every society and community is concern for the common good. The considerations undertaken in this article are primarily aimed at reaching the deepest essence and meaning of dialogue. Their platform will be philosophical personalism placing the human being – the person – at the centre of reflection. The paper discusses: philosophical principles of dialogue, axiological

values, the role of legal, forms of direct democracy, social participation as a foundation of participatory democracy and social consultation as a realisation of individual's rights to participate in public life.

Keywords: dialogue, consultation, participation, democracy, truth, local community.

Emilia Gulińska
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego
ORCID: 0000-0002-1106-5067

ADMINISTRACYJNOPRAWNE UWARUNKOWANIA ELEKTRONICZNEGO RAPORTOWANIA PODATKOWEGO Z WYKORZYSTANIEM KRAJOWEGO SYSTEMU E-FAKTUR

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza i ocena regulacji prawnych Krajowego Systemu e-Faktur jako instrumentu uszczelniania systemu podatkowego, który obligatoryjnie będzie obowiązywał od 2026 r. System ten stanowi mechanizm ułatwiający komunikację organów administracji skarbowej z podatnikami. Co przyczyni się również do wzrostu poziomu zaufania przedsiębiorców do administracji podatkowej. Wprowadzenie ustandaryzowanego formatu faktur pozwoli także na usprawnienie procesów wewnętrznych w przedsiębiorstwie poprzez automatyzację procesów księgowych, rozliczeniowych lub w zakresie kontrolingu. Jednak sceptycznie należy podejść do stwierdzenia, że Krajowy System e-Faktur stanowi instrument przeciwdziałania nieprawidłowościom w obszarze podatków, choć takie było pierwotne założenie ustawodawcy. Prawodawca, aby osiągnąć swój cel powinien dodatkowo opracować procedury chroniące interesy rzetelnych przedsiębiorców, aby mieli oni pewność, że nie są uczestnikami transakcji będących oszustwem podatkowym.

Słowa kluczowe: administracja podatkowa, faktura ustrukturyzowana, Krajowy System e-Faktur, informatyzacja.

Wstęp

Rozwój usług administracji podatkowej ma charakter stały, dostosowywany do aktualnego stanu technologii informacyjnej, potrzeb pracowników na stanowiskach pracy oraz do oczekiwań klientów, dla zwiększenia dobrowolności regulowania należności podatkowych. Innowacyjne rozwiązania powinny zatem skupiać się

przede wszystkim na świadczeniu usług – obsłudze podatnika. Nowoczesna administracja publiczna działa bowiem nie sama dla siebie, ale służy konkretnej społeczności. Należy więc zaoferować podatnikom nowe produkty i rozwiązania organizacyjne, które umożliwią sprawne załatwienie sprawy, szybkie uzyskanie informacji, tańsze koszty usługi¹. W dobie Internetu zdecydowanym ułatwieniem dla podatnika i zmniejszeniem obciążenia pracowników urzędów administracji skarbowej jest wprowadzenie systemów pozwalających na załatwianie spraw urzędowych bez wychodzenia z domu za pomocą telefonu lub Internetu. Wprowadzenie udogodnień technicznych w administracji wpływa na poprawę procesów kontaktowania się obywatela z organami administracyjnymi, które stają się dzięki temu bardziej otwarte i przyjazne. Wiąże się to z koniecznością uwzględniania zasad racjonalnej organizacji pracy. Zasady te powinny zapewniać sprawne działanie, co oznacza działania charakteryzujące się szybkością, elastycznością i wzrostem wydajności².

Realizacja Krajowego Planu Odbudowy przez Ministerstwo Finansów ma m.in. na celu Przeciwdziałanie nieprawidłowościom w obszarze podatków, zwolnienie z obowiązku przechowywania i archiwizacji wystawionych przez podatników faktur, skrócenie czasu zwrotu VAT poprzez wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa ustandaryzowanego, elektronicznego wzoru faktury oraz powszechnego wystawiania i otrzymywania za pośrednictwem Krajowego Systemu e-Faktur, faktur ustrukturyzowanych³. Celem artykułu jest analiza i ocena regulacji prawnych Krajowego Systemu e-Faktur jako instrumentu uszczelniania systemu podatkowego, który obligatoryjnie będzie obowiązywał od 2026 r.

1. Pojęcie i istota Krajowego Systemu e-Faktur

Krajowy System e-Faktur⁴ stanowi nowy proces wystawiania i odbierania faktur dokumentujących transakcje wykonywane przez podmioty posiadające siedzibę w Polsce i polską rejestrację podatkową. W znaczeniu prawnym celem tego systemu jest umożliwienie:

1. Sprzedawcom – wystawiania faktur w ustrukturyzowanej jednolitej formie, w sposób zapewniający zgodność faktury z wymogami ustawy o VAT oraz określający jednoznacznie datę jej wystawienia, a także korygowania faktur ustrukturyzowanych, wystawionych w systemie KSeF w analogicznej formie;
2. Nabywcom – odbioru faktur ustrukturyzowanych;
3. Sprzedawcom i nabywcom – dostępu do faktur wystawionych w KSeF;

¹ J. Sikorski, *Modele budowania relacji podatnika z administracją podatkową*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne, t. 27, 2018, s. 97.

² B. Olszewska, S. Spychała, *Czynniki zmian w zarządzaniu w administracji skarbowej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 114, 2010, s. 90.

³ <https://www.gov.pl/web/finanse/krajowy-plan-odbudowy>, [dostęp: 12.02.2025 r.].

⁴ Dalej: KSeF.

4. Organom podatkowym – dostępu do faktur wystawionych w KSeF oraz prowadzenia na nich analiz i kontroli⁵.

Ponadto jest to platforma do wystawiania i otrzymywania faktur drogą elektroniczną. Faktura ustrukturyzowana przyjmuje format.xml zgodny ze strukturą logiczną e-Faktury FA(2), opublikowaną w Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych (CRWDE) na platformie ePUAP. To kolejne narzędzie uszczelniania systemu VAT wykorzystujące najnowsze technologie, które ma przynieść znaczące zwiększenie wpływów z VAT – w teoretycznych szacunkach nawet 2 mld zł rocznie⁶.

Warto zaznaczyć, że korzystanie z KSeF wymaga każdorazowego uwierzytelniania, którego można dokonać kwalifikowanym podpisem elektronicznym, kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną oraz podpisem zaufanym, jak również wygenerowanym przez system ciągiem znaków alfanumerycznych. Natomiast przez pojęcie uprawnień do korzystania z KSeF rozumie się: prawo do nadawania, zmiany lub odbierania tych uprawnień, prawo do wystawiania lub dostępu do faktur ustrukturyzowanych, jak również prawo do wystawiania faktur przez podmiot nabywający towary lub usługi od podatnika, z zastrzeżeniem że podmiot ten i podatnik wcześniej zawarli umowę w sprawie wystawiania faktur w imieniu i na rzecz tego podatnika, określając procedurę zatwierdzania poszczególnych faktur⁷.

Zdaniem D. Nalazka, R. Mularczyka i R. Berlińskiego nawiązanie komunikacji z KSeF jest możliwe na dwa sposoby: przy wykorzystaniu aplikacji dostarczanej przez Ministerstwo Finansów lub rozwiązań dostarczanych przez dostawców komercyjnych w oparciu o usługi API. Od strony procesowej warstwa komunikacyjna zapewniana przez KSeF pozwala na raportowanie faktur w ramach dwóch procesów. Pierwszy z nich jest określany jako proces wysyłki wsadowej (batchowej). Natomiast w ramach sesji interaktywnej faktury mogą być wystawiane w sposób automatyczny i ciągły. Nawiązywana sesja interaktywna tworzy swego rodzaju autostradę, a każda faktura przechodzi pojedynczo przez bramkę wjazdową, po spełnieniu wymogów formalnych (walidacja techniczna)⁸.

Obligatoryjny KSeF ma obejmować dominującą większość faktur wystawianych w Polsce. Dotyczy to zarówno faktur podstawowych, jak i korygujących, zaliczkowych, rozliczeniowych lub korygujących faktury zaliczkowe lub rozliczeniowe.

⁵ E. Frankowski, A. Lapiere, A. Pałys, *Krajowy System e-Faktur (KSeF). Poradnik podatnika*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2024, s. 17.

⁶ D. Malinowski, *Przyszłość paragonów stanowiących faktury uproszczone w aspekcie wprowadzenia KSeF*, Przegląd Podatkowy, nr 10, 2023, s. 4.

⁷ P. Szymanek, *Nowe narzędzia informatyczne służące monitorowaniu podatników. Problematyka prawna*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2023, s. 568-574.

⁸ D. Nalazek, R. Mularczyk, R. Berliński, *Krajowy System e-Faktur – kolejny uciążliwy obowiązek raportowy czy miły krok w kierunku cyfryzacji procesów zarządzania ryzykiem podatkowym*, Przegląd Podatkowy, nr 5, 2023, s. 40-41.

Nie ma przy tym znaczenia siedziba odbiorcy faktury, również w transakcjach unijnych lub eksportowych obowiązkowe będzie korzystanie z systemu KSeF. System ma objąć również faktury od rolników ryczałtowych, faktury uproszczone, faktury wystawiane w procedurze samofakturowania oraz faktury wystawiane do paragonów. Jednocześnie wraz z wdrożeniem KSeF znikną z obiegu duplikaty faktur. Ograniczona ma zostać również możliwość korzystania z not korygujących⁹. Trafny pogląd wyraziła również J. Fornalik zwracając uwagę na konieczność weryfikacji faktury przed jej wysyłką do KSeF, gdyż każda faktura wystawiona w tym systemie będzie dostępna dla organów administracji skarbowej w czasie rzeczywistym, nie będzie mogła zostać wycofana, ani anulowana. Jedynym sposobem jej poprawienia będzie wystawienie faktury korygującej¹⁰.

Z perspektywy organów administracji skarbowej głównym celem wprowadzenia obligatoryjnego KSeF jest uszczelnienie systemu podatkowego i walka z oszustwami podatkowymi. Choć jednostki sektora finansów publicznych, w tym gminy czy powiaty, z pewnością nie są źródłem ryzyka oszustw podatkowych, muszą dostosować się do nowych wymogów w zakresie fakturowania. Wszystkie faktury w KSeF będą widoczne dla organów fiskalnych w czasie rzeczywistym, gdyż będą wystawiane w KSeF, a nie w wewnętrznym systemie jednostki (podatnika). Nie będzie można anulować ani wycofać faktury przesłanej do systemu. Z pewnością analizowany system stanie się więc dużą bazą danych, którymi będą dysponować organy administracji skarbowej. Oznacza to, że w sposób zautomatyzowany będą mogły kontrolować rozliczenia podatkowe, np. weryfikować faktury z danymi w JPK_V7. Docelowo taka dostępność danych przez fiskusa powinna również zmniejszyć liczbę kontroli podatkowych¹¹.

2. Faktura ustrukturyzowana

Definicję legalną tego pojęcia zawiera art. 2 pkt 32a ustawy o podatku od towarów i usług, w myśl którego faktura ustrukturyzowana to faktura wystawiona przy użyciu KSeF wraz z przydzielonym numerem identyfikującym tę fakturę w tym systemie¹². Uznaje się ją za wystawioną w dniu jej przesłania do systemu. Otrzymywanie takich faktur za pośrednictwem KSeF wymaga akceptacji kupującego. Jest ona udostępniana i otrzymywana za pomocą oprogramowania interfejsowego API. Warunkiem otrzymania przez kupującego faktury jest udzielona przez z niego akceptacja otrzymania faktury za pośrednictwem tego systemu. Kupujący może nie zgodzić się

⁹ A. Pałys, *Krajowy System e-Faktur (KSeF) i jego wpływ na kontrolę zarządczą w jednostkach samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne*, nr 2, 2023, s. 53.

¹⁰ J. Fornalik, *Krajowy System e-Faktur obowiązkowy od 1.07.2024 r. – praktyczne aspekty wdrożenia KSeF*, *Przegląd Podatkowy*, nr 12, 2023, s. 10.

¹¹ J. Fornalik, *KSeF Wdrożenie w sektorze finansów publicznych*, Wyd. Infor, Warszawa 2024, s. 9.

¹² Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 361 ze zm., art. 2 pkt 32a.

na otrzymanie faktury w tej formie. W tym przypadku faktura może być mu przesłana w dotychczasowy sposób¹³. Warto zaznaczyć, że do faktur ustrukturyzowanych nie mają zastosowania przepisy regulujące zasady wystawiania duplikatów faktur. Tego typu faktury będą przechowywane na stałe (przez okres 10 lat) w systemie. Jeżeli odbiorca faktury ustrukturyzowanej nie wyraził zgody na jej otrzymanie w KSeF i faktura ustrukturyzowana, która została mu przekazana w inny uzgodniony z nim sposób, ulegnie zgubieniu lub zniszczeniu, odbiorca faktury ustrukturyzowanej będzie mógł wystąpić do wystawcy faktury o jej ponowne przekazanie¹⁴. Podkreślić należy również, że po wejściu w życie obligatoryjnego KSeF, zmianie ulegnie również treść art. 106na. Uchylony zostanie ust. 2 wymagający zgody odbiorcy na przesyłanie mu faktury ustrukturyzowanej. Jednocześnie dodany zostanie ust. 4, z którego wynikać będzie, że w przypadku udostępnienia faktury ustrukturyzowanej nabywcy, w sposób inny niż przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur, za datę otrzymania tej faktury uznawać się będzie datę jej faktycznego otrzymania przez tego nabywcę¹⁵.

Realizacja zasady powszechności stosowania faktur ustrukturyzowanych została zabezpieczona sankcją w postaci kary pieniężnej w wysokości do 100% kwoty podatku wykazanego na tej fakturze wystawionej poza KSeF, a w przypadku faktury bez wykazanego podatku – karą pieniężną w wysokości do 18,7% kwoty należności ogółem. Nakładanie kary pieniężnej w formie decyzji naczelnika urzędu skarbowego przewiduje nowy art. 106ni ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT¹⁶. Jednocześnie ust. 4 tego przepisu prawnego wskazuje, że w przypadku niedopełnienia obowiązku wystawienia faktury ustrukturyzowanej przy użyciu KSeF nie wszczyna się postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe. Oznacza

¹³ P. Szymanek, *Krajowy System e – Faktur jako model centralnego rejestru faktur*, Doradztwo Podatkowe - Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, nr 8, 2023, s. 6.

¹⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1547>, [dostęp: 02.02. 2025 r.].

¹⁵ J. Matarewicz (red.), *Komentarz do art. 106 na [w:] Ustawa o podatku od towarów i usług. Komentarz aktualizowany*, LEX.

¹⁶ Jeżeli podatnik wbrew obowiązkowi: 1) nie wystawił faktury ustrukturyzowanej przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur, 2) w okresie trwania awarii Krajowego Systemu e-Faktur albo niedostępności Krajowego Systemu e-Faktur, albo w przypadku gdy podatnik nie ma możliwości wystawienia faktury ustrukturyzowanej z innego powodu niż awaria Krajowego Systemu e-Faktur wystawił fakturę niezgodnie z udostępnionym wzorem, 3) nie przesłał w wymaganym terminie do Krajowego Systemu e-Faktur faktury, o której mowa w art. 106nf ust. 1 lub art. 106nh ust. 1 – naczelnik urzędu skarbowego nakłada, w drodze decyzji, na podatnika karę pieniężną w wysokości do 100% kwoty podatku wykazanego na tej fakturze wystawionej poza Krajowym Systemem e-Faktur, a w przypadku faktury bez wykazanego podatku – karę pieniężną w wysokości do 18,7% kwoty należności ogółem wykazanej na tej fakturze wystawionej poza Krajowym Systemem e-Faktur.

to, że zakłada się wówczas potencjalnie wyłącznie karę pieniężną, czyli sankcję administracyjną w postaci dolegliwości finansowej, ale wyłączona jest możliwość pociągnięcia podatnika do odpowiedzialności karnej skarbowej¹⁷.

3. Wdrożenie systemu e-Faktur

W procesie wdrażania KSeF można wyróżnić kontekst merytoryczny oraz techniczny. Kluczowym wyzwaniem merytorycznym jest zapewnienie prawidłowości i kompletności danych zawartych w e-fakturze. Natomiast analiza technicznego przystąpienia do systemu e-faktur polega na przedstawieniu procesu, jaki każda faktura sprzedażowa i zakupowa będzie musiała przejść, aby trafić do KSeF. W przypadku faktur sprzedażowych proces ten składa się z następujących elementów, tj.: przygotowanie merytoryczne i techniczne faktury, autoryzacja użytkownika w KSeF, wysyłka faktury do KSeF oraz walidacja faktury i jej przyjęcie (bądź nie) do KSeF, jak również nadanie numeru referencyjnego. Natomiast dla faktur zakupowych proces ten obejmuje: pobranie faktury z systemu KSeF, wizualizację faktury oraz weryfikację merytoryczną faktury¹⁸.

Następnym elementem, na który należy zwrócić uwagę, jest wysyłka faktur do analizowanego systemu. Możliwa jest wysyłka wsadowa, czyli jednorazowo podatek przesyła paczkę faktur lub wysyłka interaktywna, gdzie faktury ustrukturyzowane przesyła się pojedynczo. Wadą wysyłki wsadowej jest fakt, że w przypadku błędu w schemacie, cała paczka faktur zostanie odrzucona przez system. Podatnik w takiej sytuacji powinien zweryfikować, która faktura zawiera błąd systemowy i go poprawić, co może stanowić wyzwaniem. Przy wysyłce wsadowej możliwe jest jednorazowe przesłanie faktur (do pół miliona). Zaś wysyłka interaktywna może okazać się żmudna i pracochłonna¹⁹.

Podkreślić należy, powtarzając za K. Bąk, że w procesie wdrażania e-Faktur pojawiają się nie tylko wyzwania i trudności dotyczące technologii, ale także organizacji, które dla podatników będą wiązały się z koniecznością przeorganizowania procesów biznesowych, związanych z korzystaniem z faktur w przedsiębiorstwie. Dotyczy to czasem mało oczywistych obszarów, tj.:

1. Konieczności zbudowania relacji między systemem finansowo – księgowym a KSeF. Należy zwrócić szczególną uwagę na radzenie sobie z komunikatami o błędach. Niezbędne staje się uzyskanie pewności, że faktura została dostarczona do nabywcy i można oczekiwać płatności, w przeciwnym razie należy ją niezwłocznie poprawić i wysłać ponownie,

¹⁷ J. Fornalik (red.), *Krajowy System e-Faktur*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2023, s. 11.

¹⁸ D. Prokop, A. Pałys, *Krajowy System e-Faktur (KSeF) – kontekst prawny, wyzwania techniczne i konsekwencje praktyczne dla przedsiębiorców*, Przegląd Podatkowy, nr 12, 2021, s. 22-23 i 25.

¹⁹ M. Brzostowska, *Wpływ KSeF na wewnętrzne procesy w biurze rachunkowym i w przedsiębiorstwie*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, LEX.

2. Budowy pewnych procedur dodatkowej akceptacji faktur sprzedażowych, np. przez losową weryfikację numerów wskazanych na e-Fakturze lub wprowadzenie do umów z kontrahentami zapisów regulujących kwestie wykorzystania dodatkowych pól;
3. Zmiany w rozliczeniach wydatków z pracownikami, gdyż pracownik nie dostanie faktury do ręki. E-Faktura zostanie pobrana w KSeF, w którym będzie potrzebne wdrożenie odpowiedniego rozwiązania, pozwalającego na alokację e-Faktur do poszczególnych osób, aby np. dać im wgląd do części faktur zakupowych w celu dokonania rozliczenia²⁰.

Wdrożenie KSeF to proces kosztowny, szczególnie dla dużych podatników, więc niezwykle istotna jest możliwość działania w przewidywalnym otoczeniu prawnym. Wdrożenie systemu stanowi również wyzwanie dla doradców podatkowych i księgowych, dostarczanie prawidłowych interpretacji oraz efektywnych usług doradczych wymaga od nich coraz większego zrozumienia kwestii technicznych. Faktury elektroniczne stają się faktem, gdyż Komisja Europejska zakłada ich wdrożenie we wszystkich państwach członkowskich²¹. Od 1 stycznia 2028 r. planowane jest wskazanie, że faktury wystawia się w ustrukturyzowanym formacie elektronicznym. Państwa członkowskie będą mogły jednak akceptować jako faktury dokumenty w formie papierowej lub innej w przypadku transakcji niepodlegających obowiązkowi sprawozdawczym w ramach sprawozdawczości cyfrowej transakcji transgranicznych, czyli transakcji innych niż WDT, WNT, świadczenie usług opodatkowane w innym państwie niż to, w którym usługodawca lub dostawca ma swoją siedzibę. Niezależnie jednak od rozwiązań przyjętych w odniesieniu do faktur ustrukturyzowanych, państwa członkowskie będą musiały umożliwić wystawianie faktur elektronicznych, które są zgodne z normą europejską dotyczącą fakturowania elektronicznego i wykazem syntaktyk wynikających z dyrektywy 2014/55/UE²².

4. Korzyści i zagrożenia z wdrożenia Krajowego Systemu e-Faktur

Wprowadzenie ustandaryzowanego formatu faktur pozwoli na usprawnienie procesów wewnętrznych w przedsiębiorstwie poprzez automatyzację procesów księgowych, rozliczeniowych lub w zakresie kontrolingu. Obecne procesy związane z OCR i workflow opartych na skanach faktur, które niejednokrotnie zawierają błędy związane z nieczytelnym skanem, zostaną zastąpione procesem opartym na jednym formacie faktur zakupowych, zawierającym ujednolicone dane w poszczególnych

²⁰ K. Bąk, *Krajowy System e-Faktur – zagrożenia czy korzyści?* [w:] *Rachunkowość*, red. M. Biernacki, M. Kowalak, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2023, s. 13-14.

²¹ A. Pałys, *Krajowy System e-Faktur (KSeF) w praktyce – studia przypadku*, Przegląd Podatkowy, nr 7, 2023, s. 17.

²² J. Fornalik (red.), *Krajowy System...*, dz. cyt., s. 6-7.

polach schemy, co pozwoli na automatyczne zaczytywanie danych do systemów księgowych²³. Wdrożenie KSeF to także korzyści dla podatnika, który wystawiając fakturę ustrukturyzowaną ma możliwość wglądu w jej treść w każdej chwili, ponieważ jest ona archiwizowana w KSeF. Stanowi to także zaletę, w przypadku kontroli podatkowej, albowiem nie będzie konieczności drukowania faktur przechowywanych elektronicznie lub wyszukiwania ich w dokumentacji papierowej. Ponadto e-faktury uproszczą też rozliczanie faktur korygujących. Sprzedawca nie będzie musiał zbierać dokumentacji potwierdzającej dokonanie ustaleń z nabywcą. Z kolei nabywca nie będzie musiał ustalać, kiedy warunki do obniżenia ceny zostały uzgodnione i spełnione. Będzie on zobowiązany do zmniejszenia kwoty podatku naliczonego w rozliczeniu za okres, w którym otrzymał przy użyciu KSeF fakturę korygującą w postaci faktury ustrukturyzowanej. Poza tym wobec podatnika, który w danym okresie rozliczeniowym będzie posługiwał się wyłącznie fakturami ustrukturyzowanymi oraz spełni warunki m.in. z zakresu czynnego podatnika VAT i złożenia deklaracji za każdy okres rozliczeniowy, zostanie skrócony termin zwrotu VAT z 60 dni na 40 dni²⁴. Niestety w praktyce oznacza to, że podatnicy będący członkami zorganizowanych grup przestępczych dokonujących oszustw podatkowych, w tym w formie karuzel podatkowych nie będą korzystać z faktur ustrukturyzowanych i przysyłać ich do KSeF, ponieważ ich celem jest pozostanie niewykrytymi przez KAS. Zachęta w postaci krótszego okresu oczekiwania jest nieznaczną i z całą pewnością nie doprowadzi do dobrowolnego stosowania analizowanego systemu oraz wystawiania faktur ustrukturyzowanych przez tych podatników²⁵.

Zagrożenia związane z e-fakturami polegają na tym, że korzystanie z systemu elektronicznego fakturowania wymaga od przedsiębiorców opracowania nowych procedur dotyczących obiegu dokumentów, archiwizacji czy samego wystawiania faktur. Kolejnym wyzwaniem jest obowiązek spełnienia warunku, by każda e-faktura odpowiadała swojej strukturze logicznej. Ewentualne błędy będą wywoływać skutek w postaci odrzucenia e-faktury. Struktura logiczna e-faktury zawiera też pola fakultatywne, które stają się obligatoryjne w momencie wypełnienia określonych sekwencji. W konsekwencji w przypadku wypełniania fakultatywnych węzłów zawartych w e-fakturze pola obowiązkowe w tym węźle muszą zostać wypełnione w celu zapewnienia skuteczności wysyłki faktury. Ponadto nie będzie możliwości poprawienia faktury przed jej wprowadzeniem do obrotu, jak również stosowanie uproszczeń w fakturowaniu oraz rozliczaniu VAT-u²⁶. Dodatkowo KSeF udostępnia tylko jeden format faktury i jeden zestaw interfejsów dla wszystkich jednostek gospodarczych, które mają bardzo różne wymagania i potrzeby. Warto więc rozważyć inne

²³ J. Fornalik, *Krajowy System e-Faktur obowiązkowy...*, dz. cyt., s. 14.

²⁴ D. Prokop, A. Pałys, *Krajowy System e-Faktur (KSeF) – kontekst prawny...*, dz. cyt., s. 25.

²⁵ P. Szymanek, *Krajowy System e-Faktur...*, dz. cyt., s. 9.

²⁶ R. Burchart, *Faktury ustrukturyzowane w obrocie gospodarczym. Korzyści i wyzwania dla przedsiębiorców*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 3, 2022, s. 8.

narzędzia, takie jak SmartKSeF, które upraszczają integrację systemów oraz umożliwiają konfigurację indywidualnych wymagań. To rozwiązanie staje się bezpieczne z opcją śledzenia statusu faktur, w tym dla faktury będącej jeszcze w trakcie wystawiania w KSeF²⁷.

Zakończenie

Podsumowując niniejsze rozważania należy stwierdzić, że Krajowy System e-Faktur stanowi instrument ułatwiający komunikację organów administracji skarbowej z podatnikami. Co przyczyni się również do wzrostu poziomu zaufania przedsiębiorców do administracji podatkowej. Wprowadzenie ustandaryzowanego formatu faktur pozwoli także na usprawnienie procesów wewnętrznych w przedsiębiorstwie poprzez automatyzację procesów księgowych, rozliczeniowych lub w zakresie kontrolingu. Jednak sceptycznie należy podejść do stwierdzenia, że analizowany system stanowi instrument przeciwdziałania nieprawidłowościom w obszarze podatków, choć takie było pierwotne założenie ustawodawcy. Prawodawca, aby osiągnąć swój cel powinien dodatkowo opracować procedury chroniące interesy rzetelnych przedsiębiorców, aby mieli oni pewność, że nie są uczestnikami transakcji będących oszustwem podatkowym.

Bibliografia

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 361 ze zm.

Literatura

1. Bąk K., *Krajowy System e-Faktur – zagrożenia czy korzyści?* [w:] *Rachunkowość*, red. M. Biernacki, M. Kowalak, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2023.
2. Brzostowska M., *Wpływ KSeF na wewnętrzne procesy w biurze rachunkowym i w przedsiębiorstwie*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, LEX.
3. Burchart R., *Faktury ustrukturyzowane w obrocie gospodarczym. Korzyści i wyzwania dla przedsiębiorców*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 3, 2022.
4. Fornalik J. (red.), *Krajowy System e-Faktur*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2023.
5. Fornalik J., *Krajowy System e-Faktur obowiązkowy od 1.07.2024 r. – praktyczne aspekty wdrożenia KSeF*, Przegląd Podatkowy, nr 12, 2023.
6. Fornalik J., *KSeF Wdrożenie w sektorze finansów publicznych*, Wyd. Infor, Warszawa 2024, s. 9.
7. Frankowski E., Lapierre A., Pałys A., *Krajowy System e-Faktur (KSeF). Poradnik podatnika*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2024.

²⁷ K. Bąk, *Krajowy System e-Faktur – zagrożenia czy korzyści?*..., dz. cyt., s. 17.

8. Malinowski D., *Przyszłość paragonów stanowiących faktury uproszczone w aspekcie wprowadzenia KSeF*, Przegląd Podatkowy, nr 10, 2023.
9. Matarewicz J. (red.), *Komentarz do art. 106 na [w:] Ustawa o podatku od towarów i usług. Komentarz aktualizowany*, LEX.
10. Nalazek D., Mularczyk, Berliński R., *Krajowy System e-Faktur – kolejny uciążliwy obowiązek raportowy czy miłowy krok w kierunku cyfryzacji procesów zarządzania ryzykiem podatkowym*, Przegląd Podatkowy, nr 5, 2023.
11. Olszewska B., Spychała S., *Czynniki zmian w zarządzaniu w administracji skarbowej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 114, 2010.
12. Pałys A., *Krajowy System e-Faktur (KSeF) i jego wpływ na kontrolę zarządczą w jednostkach samorządu terytorialnego*, Finanse Komunalne, nr 2, 2023.
13. Pałys A., *Krajowy System e-Faktur (KSeF) w praktyce – studia przypadku*, Przegląd Podatkowy, nr 7, 2023.
14. Prokop D., Pałys A., *Krajowy System e-Faktur (KSeF) – kontekst prawny, wyzwania techniczne i konsekwencje praktyczne dla przedsiębiorców*, Przegląd Podatkowy, nr 12, 2021.
15. Sikorski J., *Modele budowania relacji podatnika z administracją podatkową*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne, t. 27, 2018.
16. Szymanek P., *Krajowy System e-Faktur jako model centralnego rejestru faktur*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, nr 8, 2023.
17. Szymanek P., *Nowe narzędzia informatyczne służące monitorowaniu podatników. Problematyka prawna*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2023.

Netografia

1. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1547>, [dostęp: 02.02. 2025 r.].
2. <https://www.gov.pl/web/finanse/krajowy-plan-odbudowy>, [dostęp: 12.02.2025 r.].

ADMINISTRATIVE AND LEGAL CONDITIONS OF ELECTRONIC TAX REPORTING USING THE NATIONAL E-INVOICE SYSTEM

Summary

The purpose of the article is to analyze and evaluate the legal regulations of the National e-Invoice System as an instrument for sealing the tax system, which will be obligatorily in force from 2026. This system is a mechanism to facilitate communication of tax administration authorities with taxpayers. Which will also

contribute to increasing the level of business confidence in the tax administration. The introduction of a standardized invoice format will also allow the company to improve internal processes by automating accounting, billing or controlling processes. However, one should be skeptical about the statement that the National e-Invoice System is an instrument for preventing irregularities in the tax area, although this was the legislator's original idea. The legislator, in order to achieve its goal, should additionally develop procedures to protect the interests of reliable entrepreneurs, so that they can be sure that they are not participants in transactions that are tax fraud.

Keywords: tax administration, structured invoice, National e-Invoice System, informatization.

Mariusz Wieczorek
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego
ORCID: 0000-0003-4727-0895

OSKŁADKOWANIE UMÓW CYWILNOPRAWNYCH W KRAJOWYM PLANIE ODBUDOWY I ZWIĘKSZENIA ODPORNOŚCI

Streszczenie

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że najważniejszą zasadą konstrukcyjną ubezpieczeń społecznych jest zasada przymusu. O włączeniu do ubezpieczenia decydują określone ustawowo, obiektywne kryteria, związane z przynależnością do określonych grup społecznych. W ujęciu przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹ kryteria te zostały określone w art. 6 ust. 1-2a oraz w art. 6a-6c u.s.u.s. Dokonując pewnego uogólnienia można stwierdzić, że określone w przywołanych przepisach tytuły objęcia ubezpieczeniem społecznym są związane z pracą. W Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) przewidziano wprowadzenie obowiązku objęcia wszystkich umów zlecenia składkami na ubezpieczenie społeczne, niezależnie od osiągniętych przychodów. W opracowaniu podjęto rozważania w celu ustalenia tego, czy planowane regulacje są adekwatnym środkiem do tego, by drogą mechanizmu *de facto* ekonomicznego doprowadzić do zastępowania umów zlecenia umowami o pracę. W wyniku przeprowadzonej analizy sformułowano kilka wniosków. Najważniejszy z nich sprowadza się do stwierdzenia, że istnieje oczywista, logiczna sprzeczność pomiędzy objęciem wszystkich umów zlecenia obowiązkiem ubezpieczeń społecznych a ideą elastycznego zatrudnienia. Po drugie uznano, że istniejące różnice pomiędzy specyfiką zatrudnienia na podstawie umowy zlecenia i umowy o pracę są na tyle istotne, że pozwalają na istnienie pewnych różnic w zakresie skutków, jakie nawiązanie tych umów wywołuje w prawie ubezpieczeń społecznych. Konsekwencją tego jest krytyczna ocena projektu pełnego oskładkowania umów zlecenia.

¹ T.j. Dz.U. z 2025, r., poz. 350; dalej jako u.s.u.s. Po raz pierwszy osoby świadczące pracę na podstawie umów prawa cywilnego zostały objęte ubezpieczeniem społecznym od 1 stycznia 1976 r. na mocy ustawy z 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia; dalej jako ustawa o ubezpieczeniu społecznym zleceniobiorców (t.j. Dz.U. z 1995 r. Nr 65, poz. 333 ze zm.).

Słowa kluczowe: ubezpieczenia społeczne, tytuł ubezpieczenia, umowa zlecenia.

Wstęp

Pomimo upływu niemal stu lat za aktualną uznaje myśl wielkiego badacza problemów społecznych, Konstantego Krzyczkowskiego, który stwierdził, że najbardziej podstawową ideą ubezpieczeń społecznych jest przezorność społeczna². Celem ubezpieczeń społecznych jest zapewnienie dochodu osób afiliowanych do ubezpieczeń społecznych w razie zaistnienia ryzyka socjalnego. Nie ulega również wątpliwości, że tym co jest *differentia specifica* ubezpieczenia społecznego, to ochrona przed skutkami zdarzeń losowych nie majątku ubezpieczonego, ale jego zdolności do pracy³. Ubezpieczenia społeczne początkowo objęły robotników a z czasem, w toku ewolucji podmiotowej obowiązkowi ubezpieczenia, obejmowały coraz to nowe grupy zatrudnionych – w tym część osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że najważniejszą zasadą konstrukcyjną ubezpieczeń społecznych jest zasada przymusu. Jedną z cech charakterystycznych ubezpieczenia społecznego jest bowiem tym fakt, że obejmuje one obligatoryjnie, pewne społeczności, a nie choćby najliczniejsze jednostki⁴. Przymus ubezpieczeń społecznych zapobiega wyłączeniu się z systemu osób, które z różnych względów są mniej narażone na zajście ryzyka społecznego. Z drugiej zaś strony wyklucza po stronie instytucji ubezpieczającej odmowę objęcia ubezpieczeniem społecznym osoby, która z racji uwarunkowań indywidualnych tymi ryzykami jest zagrożona bardziej⁵. Przymus ubezpieczenia społecznego można zatem widzieć jako wyłączenie autonomii osoby podlegającej ubezpieczeniu oraz instytucji ubezpieczającej w zakresie nawiązania stosunku ubezpieczenia społecznego⁶.

O włączeniu do ubezpieczenia decydują określone ustawowo, obiektywne kryteria, związane z przynależnością do określonych grup społecznych. W ujęciu przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁷ kryteria te zostały określone w art. 6 ust. 1-2a oraz w art. 6a-6c u.s.u.s. Dokonując

² K. Krzyczkowski, *Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1936 r., s. 164.

³ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2002 r., s. 125.

⁴ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 1987 r., s. 49.

⁵ Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne. Tom 1. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 26.

⁶ M. Zieleniecki, *Stosunki prawne wiążące podmioty prawa emerytalnego*, [w:] T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kraków 2024, s. 247.

⁷ T.j. Dz.U. z 2025, r., poz. 350; dalej jako u.s.u.s. Po raz pierwszy osoby świadczące pracę na podstawie umów prawa cywilnego zostały objęte ubezpieczeniem społecznym od 1 stycznia 1976 r. na mocy ustawy z 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia; dalej jako ustawa o ubezpieczeniu społecznym zleceniobiorców (t.j. Dz.U. z 1995 r. Nr 65, poz. 333 ze zm.).

pewnego uogólnienia można stwierdzić, że określone w przywołanych przepisach tytuły objęcia ubezpieczeniem społecznym są związane z pracą⁸.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 u.s.u.s. takim tytułem jest wykonywanie pracy na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia⁹.

W Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) powołano się na ustalenia dokonane w toku Semestru europejskiego Zalecenia Rady dla państw członkowskich, według których w przypadku Polski problemem jest segmentacja rynku pracy, przejawiająca się w niepożądanym, wysokim poziomie zatrudnienia na podstawie umów prawa cywilnego. Stwierdzono, że konsekwencją tego jest w szczególności brak adekwatności wysokości przyszłych emerytur osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych. Rozwiązaniem tego problemu miałyby być wprowadzenie obowiązku objęcia wszystkich umów zlecenia składkami na ubezpieczenie społeczne, niezależnie od osiąganych przychodów. Za cele szczegółowe uznano: uporządkowanie systemu ubezpieczeń społecznych, uszczelnienie zasad podlegania ubezpieczeniom, zwiększenie ochrony ubezpieczeniowej, podwyższenie przyszłych świadczeń długoterminowych, brak dysproporcji pomiędzy umowami o pracę a umowami zlecenia na gruncie systemu ubezpieczeń społecznych (wyższą wysokość przyszłych świadczeń adekwatną do wysokości osiąganych przychodów).

Celem opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy objęcie obowiązkiem ubezpieczeń społecznych umów cywilnoprawnych jest odpowiednim środkiem dla rozwiązania zdiagnozowanego w KPO problemu, za który uznano zjawisko częstego zatrudnienia w oparciu o umowy zlecenia.

1. Umowa zlecenia

Należy zacząć od tego, że chociaż *de lege lata* umowa zlecenia stanowi, co do zasady, tytuł objęcia obowiązkiem ubezpieczeń społecznych (emerytalnym i rentowym), to ustawodawca nie zdecydował się na ujednolicenie zasad podleganiu ubezpieczeniu z tego tytułu. W świetle analizy relevantnych przepisów można wskazać na kilka okoliczności, które determinują skutki umowy zlecenia w sferze prawa ubezpieczeń społecznych: Należy do nich pozostawianie ze zleceniodawcą w równoczesnym stosunku pracy, wysokość przychodu z równoległe wykonywanych umów zlecenia a wreszcie wiek i status zleceniobiorcy, jako osoby uczącej się.

Art. 6 ust. 1 pkt 4 u.s.u.s. w pierwotnym brzmieniu przewidywał, że osoby zatrudnione na podstawie umowy zlecenia podlegały obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, jeżeli umowa ta została zawarta z jednym zleceniodawcą na czas dłuższy niż 14 dni, a okres przerwy między nimi wynosi mniej niż 60 dni.

⁸ A ściślej ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu.

⁹ Dla uproszczenia wywodu, w dalszej części pracownia będę używał określenia umowa zlecenia w znaczeniu obejmującym nie tylko tą umowę ale i umowę agencyjną oraz umowy nienazwane o świadczenie usług zawierane w ramach swobody kontraktowania.

Obowiązek objęcia ubezpieczeniem społecznym w tym zakresie bez względu na wysokość wynagrodzenia z tytułu umowy, a tym samym bez względu na podstawę wymiaru składek. Kluczowe znaczenie miał „wymiar” zlecenia rozumiany jako zakres usług w określonej jednostce czasu. Sposób skonstruowania obowiązku ubezpieczenia społecznego nawiązywał zatem do pierwotnej koncepcji ukształtowania tego obowiązku w przypadku umowy zlecenia, wynikającego z treści art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym zleceniobiorców. W ich świetle obowiązkowe ubezpieczenie społeczne określone ustawą, obejmowało osoby wykonujące stale i odpłatnie pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, zawartej z jednostkami gospodarki uspołecznionej. Pracę uważana była za wykonywaną stale, jeżeli trwała nieprzerwanie co najmniej sześć miesięcy. Zwraca zatem uwagę, że w przepisach u.s.u.s. zdecydowano się w sposób istotny rozszerzyć zakres podmiotowy obowiązku ubezpieczenia¹⁰ ale nadal można było mówić o tym, że obowiązkowe ubezpieczenie nie rodzą krótkotrwałe, zawierane sporadycznie umowy zlecenia. U podstaw takiego założenia leżało przekonanie, że nawiązywanie incydentalnie umowy zlecenia nie pozwolą na uzyskanie przez zatrudnionego, a zarazem ubezpieczonego, długiego okresu składkowego ani nie wpłyną w zauważalny sposób na wysokość długookresowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Istotna zmiana w takim postrzeganiu zatrudnienia na podstawie umowy zlecenia, w kontekście kształtowania uprawnień z ubezpieczenia społecznego była konsekwencją zmiany art. 6 ust. 1 pkt 4 u.s.u.s. dokonanego art. 1 pkt 3 lit. a) tiret drugi ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw¹¹. Zmiana sprowadzała się do objęcia obowiązkiem ubezpieczeń wszystkich umów zlecenia, bez względu na okres na jaki zostały one zawarte.

2. Umowy cywilno-prawne

Równocześnie do u.s.u.s. dodano art. 8 ust. 2a zgodnie z którym z pracownikiem w ujęciu ustawy zrównano osobę wykonującą pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym, stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. Regulacja art. 8 ust. 2a u.s.u.s. wprowadziła zatem wyjątek od zasady dobrowolnego podlegania ubezpieczeniom społecznym w sytuacji, gdy pracodawca zawiera z pracownikiem umowę cywilnoprawną albo gdy pracownik łączy się taką umową z osobą trzecią, pracę wykonuje jednak na rzecz pracodawcy

¹⁰ W nowych realiach umowa zlecenia rodziła obowiązek ubezpieczeń społecznych bez względu na charakter podmiotu zatrudniającego.

¹¹ Dz.U. Nr 110, poz. 1256.

i pracodawca w ostatecznym rozrachunku osiąga korzyść z wykonania umowy¹². Zwraca uwagę, że konsekwencją tej zmiany jest nie tylko opisany wyżej wyjątek ale i potraktowanie umowy o dzieło jako tytułu ubezpieczeń społecznych, we wszystkich jego zakresach¹³, jeśli tylko ta umowa zostanie zawarta pomiędzy strony stosunku pracy. Podkreślić zatem należy, że w żadnych innych okolicznościach umowa o dzieło, o ile odpowiada ona wzorcowi normatywnemu określonym przepisami prawa cywilnego, nie stanowi tytułu ubezpieczeń społecznych.

Można również powiedzieć, że szczególny sposób potraktowania umów cywilnoprawnych, o których mowa w art. 8 ust. 2a u.s.u.s. zawartych pomiędzy stronami stosunku pracy stanowi szczególną regulację dotyczącą zbiegu tytułów ubezpieczenia. Szczegółowość tej sytuacji polega na szczególnym prawnym statusie stron – pracownika i pracodawcy w ujęciu stosunku pracy.

3. Pełne oskładkowanie umów zlecenia

Omawiając zagadnienie „pełnego” oskładkowania umów zlecenia, czyli mówiąc ściślej zagadnienie traktowania tych umów jako tytułu ubezpieczeń społecznych, należy przybliżyć sposób uregulowania sytuacji, w której jedna osoba wykonuje równocześnie kilka umów zlecenia. Zgodnie z art. 9 ust. 2 u.s.u.s. osoba, spełniająca warunki do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z kilku tytułów, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 u.s.u.s. jest objęta obowiązkowo ubezpieczeniami z tego tytułu, który powstał najwcześniej¹⁴.

Pierwotny, na gruncie u.s.s.u., sposób ukształtowania zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu umowy zlecenia zrodził bowiem praktykę polegającą na ubezpieczaniu zleceniobiorców z tytułu wykonywania najniższej płatnej umowy. Praktyka ta stosowana była wbrew woli zleceniobiorców, którzy – jako podmiot słabszy na rynku pracy – nie mieli realnych możliwości wyboru wyższego ubezpieczenia. W konsekwencji pomimo wielu lat opłacania bardzo niskich składek ubezpieczeni (zleceniobiorcy) nie mieli szansy wypracowania sobie świadczenia emerytalnego czy rentowego.

Ustawodawca podjął działania zmierzające do ukrócenia praktyki obchodzenia prawa ubezpieczeń społecznych przez zatrudniających. Wziął przy tym pod uwagę to, że umowy zlecenia stawały się coraz powszechniejszą formą wykonywania pracy na rzecz innego podmiotu, w istocie często zastępując stosunek pracy, pomimo tego, że były wykonywane na warunkach stosunku pracy. Działanie ustawodawcy polegało na wprowadzeniu do u.s.u.s. art. 9 ust. 2c, którego celem było zapewnienie zleceniobiorcom większej ochrony ubezpieczeniowej. Prawodawca zdecydował się

¹² M. Sobiech, *Pojęcie pracownika na gruncie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, Doradca Podatkowy, 2018, nr 1, s. 66.

¹³ W zakresie ubezpieczeń emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego.

¹⁴ Może ona jednak dobrowolnie, na swój wniosek, być objęta ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi także z pozostałych, wszystkich lub wybranych, tytułów lub zmienić tytuł ubezpieczeń, z zastrzeżeniem ust. 2c i 7 u.s.u.s.

na wykorzystanie, zasługującej na aprobatę konstrukcji, sprowadzającej się do zrównania wykonywania umowy zlecenia z innymi tytułami, których posiadanie powoduje sumowanie podstaw wymiaru składek do kwoty co najmniej minimalnego wynagrodzenia. W przypadku umów zlecenia przyjęto, że zasada kumulacji tytułów będzie miała zastosowanie w sytuacji, gdy podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne byłaby niższa od minimalnego wynagrodzenia w danym miesiącu.

4. Gwarancja minimalnego poziomu ochrony

W literaturze przedmiotu pozytywnie oceniono nową regulację. Podkreślono, że wprowadzona kumulacja tytułów, a tym samym zwiększenie poziomu obciążeń po stronie zarówno ubezpieczonego, jak i płatników składek ma na celu zagwarantowanie ubezpieczonemu zakładanego przez ustawodawcę minimalnego poziomu ochrony kosztem ograniczenia elastyczności podlegania przez niego ubezpieczeniom¹⁵. W praktyce jedna osoba, wykonująca kilka umów zlecenia¹⁶, w zakresie ubezpieczeń emerytalnego i rentowego miała status identyczny z pracownikiem w takim zakresie w jakim punktem odniesienia jest wynagrodzenie – podstawa wymiaru składek za dany miesiąc kalendarzowy, jeśli nie było ono wyższe niż minimalne wynagrodzenie za pracę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę¹⁷.

Jednakże, wbrew oczekiwaniom ustawodawcy, obowiązujące od 1 stycznia 2016 r. przepisy nie doprowadziły do oczekiwanego przez ustawodawcę ograniczenia stosowania, jako podstawy zatrudnienia, umowy zlecenia.

Tabela 1: Liczba osób objętych ubezpieczeniem emerytalno-rentowym z tytułu umowy zlecenia w latach 2012-2020

Rok	Liczba objętych ubezpieczeniem emerytalno-rentowym z tytułu umowy zlecenia
2012	800 tys.
2013	900 tys.
2014	1, mln
2015	1,035 mln
2016	1,054 mln
2017	1,043 mln
2018	1,103 mln
2019	1,149 mln
2020	1,138 mln

Źródło: Opracowanie własne: *źródło Roczniki statystyczne ubezpieczeń społecznych z lat 2012-2020*

¹⁵ M. Krajewski, *Zbieg tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych. Między ochroną a elastycznością*, Studia BAS, (77) 2022, s. 12.

¹⁶ Przy założeniu, że nie podlegała tym ubezpieczeniom w zbiegu z tzw. bezwzględnym tytułem ubezpieczenia,

¹⁷ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1773.

W KPO słusznie dostrzega się, że umowy zlecenia są jedną z elastycznych form zatrudnienia w szerokim znaczeniu. W takim ujęciu umowy zlecenia są narzędziem wykorzystania ludzkiej aktywności w procesie pracy, stwarzającym możliwość wyboru stosunku zatrudnienia innego niż stosunek pracy, w sposób ułatwiający godzenie obowiązków związanych z zatrudnieniem i indywidualnych interesów osób wykonujących pracę¹⁸. Równocześnie w KPO przyjmuje się, że upowszechnienie elastycznych form zatrudnienia nie musi się wiązać z istnieniem wyłączających tytułów do ubezpieczeń społecznych a dowolność zawierania umów każdego typu lub wykonywanej aktywności zawodowej może iść w parze z pełnym ich oskładkowaniem.

Zakończenie

Jak już była wyżej mowa autorzy KPO deklarują, że głównym celem pełnego oskładkowania umów zlecenia jest przede wszystkim uszczelnienie zasad podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Zakładają, że proponowane rozwiązanie powinno wpłynąć pozytywnie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, również sektora mikro – małych i średnich przedsiębiorstw w kontekście gospodarki finansowej, wprowadzenia równych szans działania na rynku, likwidując zachowania nadużywające obecnie obowiązujące prawo. Dopuszczono co prawda, że omawiane rozwiązanie może wpłynąć na początkowy wzrost kosztów prowadzonej działalności w firmach preferujących zatrudnianie na umowy zlecenia, ale finalnie sprzyjać będzie upowszechnieniu umowy o pracę jako głównej formy aktywności zawodowej.

Przechodząc do oceny tych zamierzeń nie sposób zakwestionować faktu, że pełne oskładkowanie umów zlecenia doprowadzi do uszczelnienia zasad podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu. Nie oznacza to jednak, że dojdzie do pełnego ujednolicenia prawa w zakresie skutków zawarcia umowy zlecenia na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych. Nie przewiduje się bowiem objęcia obowiązkiem ubezpieczenia emerytalnego i rentowego umów zlecenia zawieranych przez uczniów szkół podstawowych przez studentów do ukończenia przez nich 26 lat. Oznacza to, że prawodawca wykorzystuje podmiotowy zakres obowiązku ubezpieczeń społecznych również przez pryzmat polityki rynku pracy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że szczególny sposób uregulowania zleceniobiorców będących uczniami szkół ponadpodstawowych oraz studentów jest bodźcem dla pracodawców by preferować przy zatrudnieniu właśnie takie osoby i zatrudniać je na podstawie umowy zlecenia.

Mylnie jednak zakłada się w KPO, że rozciągnięcie obowiązku ubezpieczenia społecznego na wszystkie umowy zlecenia gwarantowałoby zatrudnionym wyższe emerytury oraz pełniejszą ochronę, bez ingerencji w elastyczność zatrudnienia, która

¹⁸ Por. A. Chobot, *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, Warszawa 1997 r., s. 53. W ujęciu wąskim, a zatem ograniczonym do prawa pracy, przez uelastycznienie treści stosunku pracy w zakresie czasu pracy, wymiaru czasy pracy. W takim uelastycznieniu pracy będzie również praca zdalna.

jest istotna dla zatrudniającego. Przewidywany, niemal bezwzględny, bo nie obejmujący umów zlecenia zawieranych z uczniami i studentami, przymus ubezpieczenia stoi w naturalnej sprzeczności z ideą uelastyczniania zatrudnienia. Elastyczność bowiem zakłada istnienie określonego ustawowo marginesu swobody w wyborze formy zatrudnienia. O takiej swobodzie trudno mówić w sytuacji, w której za pomocą mechanizmu *de facto* ekonomicznego chce się wymusić zatrudnienie pracownicze.

Za zasadniczy mankament pomysłu pełnego oskładkowania umów zlecenia uznają to, że twórcy tego pomysłu nie uwzględnili szerszego, normatywnego kontekstu zatrudniania pracowniczego i cywilnoprawnego. Należy zauważyć, że stosunek pracy ma swoją, wyrażoną w art. 22 § 1 Kodeksu pracy¹⁹, definicję legalną. Zatrudnienie w ramach stosunku pracy nie jest tym samym, w ujęciu prawnym, co zatrudnienie na podstawie umowy zlecenia w ujęciu art. 750 Kodeksu cywilnego.

Skoro prawodawca zakłada dopuszczalność występowania na rynku pracy zatrudnienia pracowniczego i cywilnoprawnego, czego przejawem są inaczej ukształtowane prawa i obowiązki zatrudnionych, to założenie, że pełne oskładkowanie umów zlecenia doprowadzi do upowszechnieniu umowy o pracę jako głównej formy aktywności zawodowej nie zasługuje na aprobatę. Zaprezentowany pogląd nie stoi przy tym w sprzeczności z uznaniem, że w praktyce zatrudnienia nader często dochodzi do zjawiska wypierania zatrudnienia pracowniczego zatrudnieniem cywilnoprawnym. Jak słusznie zauważono w literaturze przedmiotu *de lege lata* ustawodawca nie wprowadza zakazu nawiązania stosunku cywilnoprawnego, którego przedmiotem byłoby świadczenie pracy, ani nie wprowadza w art. 22 § 1¹ K.p. domniemania zawarcia umowy o pracę²⁰. Różnice pomiędzy stosunkami zatrudnienia powstałymi w wyniku zawarcia umowy o pracę oraz umowy zlecenia odmiennoscą pozwalają na utrzymanie obecnych zasad w zakresie obowiązku przymusu ubezpieczeń społecznych. Ustawodawca traci z pola widzenia tych zleceniodawców, dla których umowa zlecenia stanowi dodatkowe źródło dochodów – obok wynagrodzenia ze stosunku pracy. Objęcie tych umów obowiązkiem ubezpieczeń społecznych nie spowodowałoby istotnego zwiększenia przyszłych świadczeń emerytalno-rentowych.

Warto wreszcie zauważyć, że w KPO nie przewiduje się objęcia obowiązkiem umów zlecenia zawieranych z uczniami szkół ponadpodstawowych i studentami, jeśli nie ukończyli oni 26 lat. Oznacza to, że ustawodawca traktuje umowy zlecenia jako elastyczną formę zatrudnienia. Jej zastosowanie ułatwia młodym ludziom zyskiwanie doświadczenia zawodowego, pozwala na łączenie pracy i nauki. Wreszcie nieobjęcie umów zlecenia zawieranych przez uczniów i studentów jest środkiem promocji zatrudnienia tej kategorii osób.

¹⁹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., Kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 277.

²⁰ M. Gersdorf, *Nowe trendy gospodarcze a reguła domniemania zawarcia umowy o pracę*, Acta Universitatis Lodziensis Folia Iuridica 88, 2019, s. 39.

Za odstąpieniem od zamiaru oskładkowania umów zlecenia przemawia również to, że potencjalna regulacja doprowadzi do zatrudnienia nierejestrowanego. Można założyć, że przynajmniej część zatrudnienia na tej podstawie zostanie przeniesiona do szarej strefy.

Bibliografia

1. Bińczycka-Majewska T., *Konstrukcję prawa emerytalnego*, Kraków 2024.
2. Chobot A., *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, Warszawa 1997.
3. Gersdorf M., *Nowe trendy gospodarcze a reguła domniemania zawarcia umowy o pracę*, Acta Universitatis Lodzensis Folia Iuridica 88, 2019.
4. Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2020.
5. Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie społeczne. Tom 1. Część ogólna*, Warszawa 2003.
6. Krajewski M., *Zbieg tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych. Między ochroną a elastycznością*, Studia BAS, (77) 2022.
7. Krzeczkowski K., *Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1936.
8. Sobiech M., *Pojęcie pracownika na gruncie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, Doradca Podatkowy, 2018, nr 1.
9. Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 1987.
10. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 277.
11. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych; t.j. Dz.U. z 2025, r., poz. 350
12. Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 110, poz. 1256.
13. Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę; T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1773.

CONTRIBUTIONS FOR CIVIL LAW CONTRACTS IN THE NATIONAL RECOVERY AND RESILIENCE PLAN

Summary

Specialist literature points out compulsion is the crucial structural principle of social insurance. Statutory, objective criteria, connected with the membership of certain social groups, determine coverage with the insurance. Article 6 sections 1-2a and Articles 6a-6c of the Social Insurance System Act of 13 October 1998 determine these criteria. It can be said, somewhat generally, that the entitlements

to insurance coverage set out in these provisions relate to work. The National Recovery and Resilience Plan (NRRP) envisages introducing the duty of extending social insurance contributions to all mandate agreements regardless of revenue. The question is considered whether the planned regulations are an adequate means to replacing mandate agreements with contracts of employment by way of an actually economic mechanism. The analysis suggests some conclusions. The most obvious one identifies an evident logical contradiction between extending social insurance contributions to all mandate agreements and the idea of flexible employment. It is secondly found the differences between employment under mandate agreements and contracts of employment are so significant that they give rise to certain differences as to the effects caused by both in the social insurance legislation. As a result, the plan to cover all mandate agreements with the contributions is criticised.

Keywords: social insurance, insurance entitlements, mandate agreement.

Katarzyna Głębicka-Auleytner
Katedra Prawa Konstytucyjnego i Nauk o Polityce
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego
ORCID: 0000-0003-3370-1287

ROZWÓJ I WSPARCIE PODMIOTÓW EKONOMII SPOŁECZNEJ

Streszczenie

Od 2022 r., obowiązuje nowa ustawa o ekonomii społecznej, która stwarza lepsze możliwości dla osób wykluczonych społecznie na readaptację społeczną i zawodową. W tym celu w ramach założeń Krajowego Planu Odbudowy i Budowania Odporności (KPO) został ustanowiony na lata 2022-2025 Program „Odporność oraz Rozwój Ekonomii Społecznej i Przedsiębiorczości Społecznej”. Z perspektywy rozwoju ekonomii społecznej kluczowe znaczenie mają przewidziane w KPO działania służące zwiększaniu odporności, zdolności dostosowawczych i potencjału wzrostu gospodarczego. Założenia strategiczne ujęte zostały w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w której wskazano między innymi rolę ekonomii społecznej w zakresie realizacji usług społecznych oraz w procesach reintegracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Wykorzystanie środków zaplanowanych w ramach KPO przewidziano także w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 r. Ekonomia Solidarności społecznej (KPRES). Zgodnie z założeniami KPRES, wsparcie to powinno umożliwiać rozwój, prowadząc jednocześnie do wzmacniania trwałości zatrudnienia w podmiotach ekonomii społecznej.

Niniejszy artykuł stanowi wprowadzenie w tematykę ekonomii społecznej – jej definicji, celów i założeń, roli i typów podmiotów ekonomii społecznej, sposobów realizacji przedsiębiorstwa społecznego i zasad zatrudniania w nim osób wykluczonych społecznie. Zostały tu również poddane analizie działania regulacyjne w obszarze ekonomii społecznej uwzględnione w KPO.

Słowa kluczowe: osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, podmioty ekonomii społecznej, reintegracja.

Wstęp

Od 2022 r. obowiązuje nowa ustawa o ekonomii społecznej¹, która stwarza lepsze możliwości dla osób wykluczonych społecznie na readaptację społeczną i zawodową. W tym celu w ramach założeń Krajowego Planu Odbudowy i Budowania Odporności (KPO) został ustanowiony na lata 2022-2025 Program „Odporność oraz Rozwój Ekonomii Społecznej i Przedsiębiorczości Społecznej”². Z perspektywy rozwoju ekonomii społecznej kluczowe znaczenie mają przewidziane w KPO działania służące zwiększaniu odporności, zdolności dostosowawczych i potencjału wzrostu gospodarczego. Założenia strategiczne ujęte zostały w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju³, w której wskazano między innymi rolę ekonomii społecznej w zakresie realizacji usług społecznych oraz w procesach reintegracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Wykorzystanie środków zaplanowanych w ramach KPO przewidziano także w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 r. Ekonomia Solidarności społecznej (KPRES)⁴. Zgodnie z założeniami KPRES, wsparcie to powinno umożliwiać rozwój, prowadząc jednocześnie do wzmacniania trwałości zatrudnienia w podmiotach ekonomii społecznej.

Zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz.U. 2022, poz. 1812) ekonomia społeczna to „działalność podmiotów ekonomii społecznej na rzecz społeczności lokalnej w zakresie 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 odpłatnym (np. działalność kulturalna, działalność zarobkowa kół gospodyń wiejskich).⁵

Pojęcie ekonomii społecznej jest pojęciem bardzo szerokim i obejmuje wiele sfer życia społecznego.

W definicjach ekonomii społecznej znajdują się również podstawowe wartości socjalne, które mają przysługiwać każdej osobie ludzkiej, i między którymi powinna zostać zachowana równowaga. Jest tu mowa o wolności, równości, godności osoby ludzkiej i sprawiedliwości. Ponadto definicje wskazują na wpływ realizowanej ekonomii społecznej państwa na cztery sfery życia: pracę, dobrobyt, kulturę społeczną

¹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022r. o ekonomii społecznej (Dz.U. 2022, poz. 1812).

² Program „Odporność oraz Rozwój Ekonomii Społecznej i Przedsiębiorczości Społecznej, MRiPS, Warszawa 2022.

³ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – SOR – została przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. SOR jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. Strategii Rozwoju Kraju 2020. Jest obowiązującym, kluczowym dokumentem państwa polskiego w obszarze średnio- i długofalowej polityki gospodarczej.

⁴ Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 r. Ekonomia Solidarności Społecznej (KPRES), dostępny na stronie www.gov.pl/rodzina.

⁵ Art. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022r. o ekonomii społecznej (Dz.U. 2022, poz. 1812) .

i ład społeczny⁶. Działalność ta oznacza z jednej strony prowadzenie bieżących działań osłonowych, a z drugiej wiąże się z zapobieganiem powstawaniu zagrożeń społecznych przede wszystkim poprzez aktywizację zawodową grup defaworyzowanych na rynku pracy. Ekonomia społeczna jest to sfera życia społeczno-gospodarczego, która pozostaje na pograniczu sektora przedsiębiorczości oraz organizacji pozarządowych, które nie działają w celu maksymalizacji zysku⁷.

1. Specyfika ekonomii społecznej

Ekonomia społeczna jest segmentem działalności gospodarczej, ułożonym w trójkącie, którego boki wyznaczają: gospodarka rynkowa, społeczeństwo obywatelskie oraz państwo demokratyczne⁸. Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 r. Ekonomia Solidarności Społecznej (KPRES).

Wpisując gospodarkę społeczną w ten trójkąt sygnalizuje się, że ma ona z założenia sprzyjać „godzeniu odmiennych racjonalności przypisywanych rynkowi (racjonalność alokacyjna), państwu (racjonalność dystrybucyjna) i społeczeństwu (racjonalność solidarności)”⁹.

Precyzując termin ekonomii społecznej można określić charakterystyczne cechy odróżniające ją od gospodarki prywatnej oraz gospodarki publicznej.

Od gospodarki prywatnej, odróżnia ekonomię społeczną przede wszystkim to, że jej podmioty nie są nastawione na zysk, lecz na realizację celów społecznych, wśród których najważniejsze jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

Od gospodarki publicznej, ekonomię społeczną wyróżnia fakt, iż jej podmioty nie są kontrolowane przez administrację publiczną, ale przez obywateli i organizacje obywatelskie. Często ten sektor gospodarki nie oferuje dóbr i usług publicznych, dostępnych dla wszystkich, lecz dobra i usługi, które przynoszą korzyści pewnym grupom beneficjentów.

Specyfika ekonomii społecznej kryje się w tym, że społeczne są cele działania jej podmiotów oraz mechanizmy kontrolowania działalności.

Funkcjami przypisywanymi powszechnie ekonomii społecznej są¹⁰:

- pobudzanie aktywności obywatelskiej opartej na solidarności i osobistym zaangażowaniu,
- generowanie miejsc pracy o wysokiej jakości i polepszanie poziomu życia (poprzez oferowanie ram instytucjonalnych dla nowych form przedsiębiorczości i pracy),
- tworzenie materialnej bazy dla działania organizacji obywatelskich,

⁶ K. Głębicka, *Podmioty i instytucje ekonomii społecznej*, wyd. MCPS, Warszawa 2009.

⁷ Tamże, s. 43.

⁸ Za: M. Grewiński, *Modele wielosektorowości w pluralizmie polityki społecznej*, [w:] *Wokół polityki społecznej*, pod red. K. Głębickiej i M. Grewińskiego, Warszawa 2008, s. 128.

⁹ W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, [w:] *Trzeci sektor*, Kwartalnik nr 2, Warszawa 2005, s. 12.

¹⁰ Tamże, s. 12.

- promowanie alternatywnych form kredytowania,
- wzmacnianie kapitału społecznego,
- regeneracja lokalnej przestrzeni publicznej,
- sprzyjanie urzeczywistnieniu idei obywatelskości,
- pobudzanie rozwoju lokalnego oraz wzmacnianie spójności społecznej,
- podnoszenie zatrudnienia poprzez aktywizację społeczną i zawodową grup defaworyzowanych na rynku pracy,
- reformowanie sektora usług publicznych.

Jednakże nadrzędną funkcją ekonomii społecznej jest zapobieganie wykluczeniu społecznemu poprzez aktywizację i integrację społeczną i zawodową w szczególności osób i grup długotrwale bezrobotnych, bezdomnych, uzależnionych¹¹.

W literaturze przedmiotu funkcje ekonomii społecznej postrzegane są w sposób interdyscyplinarny tj. zarówno z perspektywy polityki zatrudnienia (tworzenie nowych miejsc pracy), polityki społecznej (dostarczanie usług socjalnych), integracji społecznej (producent kapitału społecznego), procesu demokratyzacji (miejsce rozwoju procesów kolektywnego zarządzania), jak i zmiany społecznej (to załączki alternatywnego społeczeństwa, bardziej sprawiedliwego i opartego na samopomocy)¹².

Głównym celem działań w obszarze ekonomii społecznej jest wzmocnienie aktywizacji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz wsparcie procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych poprzez rozwój podmiotów ekonomii społecznej.

2. Podmioty ekonomii społecznej

Zgodnie z art.6 ustawy o ekonomii społecznej podmiotem ekonomii społecznej może być¹³:

- a) spółdzielnia socjalna,
- b) warsztat terapii zajęciowej i zakład aktywności zawodowej,
- c) centrum integracji społecznej i klub integracji społecznej,
- d) spółdzielnia pracy, w tym spółdzielnia inwalidów i spółdzielnia niewidomych, oraz spółdzielnia produkcji rolnej,
- e) organizacja pozarządowa.

Podmioty ekonomii społecznej, w szczególności przedsiębiorstwa społeczne, charakteryzują się szczególnym potencjałem do tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (stabilne formy zatrudnienia, zapewnienie pracownikom możliwości włączenia w proces decyzyjny oraz indywidualne

¹¹ B. Szopa (red.) *Ekonomia społeczna*, Kraków 2007, s. 12.

¹² P. Sałustowicz, *Koncepcje i funkcje ekonomii społecznej*, [w:] *Ekonomia społeczna a bezradność...*, dz. cyt., s. 24.

¹³ Art. 6, pkt. 5, ustawy o ekonomii społecznej..., dz. cyt.

podejście do ich potrzeb, działania reintegracyjne dla pracowników zagrożonych wykluczeniem społecznym).

Podmioty ekonomii społecznej, jako podmioty silnie zakorzenione lokalnie, mają szczególny potencjał do oddziaływania na zmiany w funkcjonowaniu lokalnych społeczności. Ponadto podmioty ekonomii społecznej są naturalnym partnerem samorządu w realizacji usług społecznych, świadczonych zgodnie z potrzebami społeczności lokalnej. Dzięki współpracy z samorządami lokalnymi, mogą stać się ważnym czynnikiem zmian na poziomie lokalnym. Podmioty z takim statusem będą nowym typem partnera dla samorządów i innych aktorów życia społeczno-gospodarczego. Wprowadzenie tego rozwiązania umożliwi wykorzystanie potencjału tych podmiotów do istotnych celów w zakresie reintegracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, tworzenia miejsc pracy, i realizacji usług społecznych.

2.1. Cele

Kluczowym celem podmiotów ekonomii społecznej jest wsparcie zatrudnienia i integracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, poprzez tworzenie nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwie społecznym oraz świadczenie przez podmioty ekonomii społecznej usług społecznych na rzecz społeczności lokalnej.

Celem jest również wzmocnienie współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej. Ma to szczególne znaczenie dla zwiększenia dostępności usług społecznych, poprzez upowszechnienie ich realizacji przez podmioty ekonomii społecznej. Zapewnienie mechanizmów współpracy z JST w zakresie realizacji usług społecznych, jest także ważnym czynnikiem wspierającym rozwój lokalny.

Należy pamiętać, że status przedsiębiorstwa społecznego uzyskać będą mogły podmioty ekonomii społecznej, które działają w celu reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub w celu realizacji usług społecznych. Przedsiębiorstwa społeczne muszą zatrudniać pracowników, prowadzić działalność gospodarczą lub odpłatną, przeznaczać zyski na cele społeczne lub reintegrację, włączać pracowników w procesy decyzyjne, reintegrować pracowników zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Kluczowe jest umożliwienie podmiotom ekonomii społecznej oraz przedsiębiorstwom społecznym zbudowania odporności i dostosowania się do zmian zachodzących na rynku i zaoferowanie im instrumentów pozwalających na rozwój ich działalności we wszystkich sektorach, w tym kluczowych z punktu widzenia realizacji polityki społecznej. Programy umożliwiające przeprowadzenie modernizacji w podmiotach ekonomii społecznej, realizowane w ramach tej inwestycji służyć będą maksymalizacji pozytywnego wpływu podmiotów ekonomii społecznej w zakresie

reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, a także wspieraniu funkcji reintegracyjnych oraz rozwijaniu ich potencjału konkurencyjnego¹⁴.

2.2. Organizacja i zasady działania przedsiębiorstwa społecznego

Status przedsiębiorstwa społecznego może posiadać podmiot ekonomii społecznej oraz jednostka tworząca podmiot ekonomii społecznej, która prowadzi¹⁵:

- 1) działalność odpłatną pożytku publicznego, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- 2) działalność gospodarczą, o której mowa w art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221, 641, 803, 1414 i 2029),
- 3) inną działalność o charakterze odpłatnym (jeżeli spełniają warunki określone w ust. 2, art. 4 ust. 1 oraz art. 5-9).

Działalność przedsiębiorstwa społecznego służy rozwojowi lokalnemu i ma na celu:¹⁶

- 1) reintegrację społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub
- 2) realizację usług społecznych.

Zgodnie z obowiązującą ustawą o ekonomii społecznej reintegracja społeczna oznacza cyt: „działania służące odbudowaniu lub nabyciu i podtrzymaniu umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu, w tym rehabilitację społeczną osób niepełnosprawnych”¹⁷.

Natomiast przez reintegrację zawodową należy rozumieć cyt.: „działania służące zdobyciu nowych kwalifikacji, kompetencji, wiedzy i umiejętności w celu odbudowania lub uzyskania i podtrzymania zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy i awansu zawodowego, w tym rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych”¹⁸.

Indywidualny Plan Reintegracji

Przedsiębiorstwo społeczne w przypadku każdej zatrudnionej osoby zagrożonej wykluczeniem społecznym, do której został udzielony instrument wsparcia, opracowuje i realizuje **indywidualny plan reintegracyjny** przez okres nie krótszy niż okres, na jaki został udzielony ten instrument, lub nie krótszy niż okres zatrudnienia danej osoby wymagany w związku z udzieleniem tego instrumentu.

¹⁴ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2022, s. 164, na: <https://www.kpo.gov.pl/>.

¹⁵ Art. 3 ustawy o ekonomii społecznej..., dz. cyt.

¹⁶ Tamże, art. 4.

¹⁷ Tamże, art. 12, pkt. 7.

¹⁸ Tamże, art. 12, pkt. 8.

Indywidualny plan reintegracyjny jest opracowywany przy aktywnym uczestnictwie osoby zagrożonej wykluczeniem społecznym i ma na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych i kompetencji społecznych tej osoby.

Indywidualny plan reintegracyjny zawiera w szczególności informacje o¹⁹:

- 1) sytuacji społecznej i zawodowej osoby zagrożonej wykluczeniem społecznym;
- 2) planowanych działaniach z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej;
- 3) zakładanych efektach planowanych działań z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej oraz sposobie ich oceny.

W przypadku przedsiębiorstwa społecznego będącego jednostką tworzącą podmiot ekonomii społecznej, która zorganizowała warsztat terapii zajęciowej, utworzyła centrum integracji społecznej lub prowadziła klub integracji społecznej, indywidualny plan reintegracyjny stanowi kontynuację dotychczas realizowanego indywidualnego programu rehabilitacji, indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego lub kontraktu socjalnego.

Szczególnie istotna w procesie aktywizacji niewykorzystanych zasobów rynku pracy jest rola podmiotów zatrudnienia socjalnego. Stanowią one formę przejściową, pozwalającą na przygotowanie osób do funkcjonowania na otwartym rynku pracy. Konieczne jest jednak zwiększenie dopasowania oferty CIS i KIS do potrzeb lokalnego rynku pracy. Przyczyni się to do podniesienia jakości reintegracji, a także zwiększenia jej efektywności. Ścieżka reintegracji powinna zaczynać się od uczestnictwa w CIS lub KIS, a kończyć na zatrudnieniu w przedsiębiorstwie społecznym lub innym miejscu na otwartym rynku pracy. Ważne jest jednak, by podmioty zatrudnienia socjalnego, posiadały możliwości realizacji działań odpowiadających możliwie w pełni na potrzeby rynku pracy, tak by osoby kończące uczestnictwo w nich miały jak największe szanse na sukces na rynku pracy.

Przedsiębiorstwo społeczne będące jednostką tworzącą podmiot ekonomii społecznej, która utworzyła zakład aktywności zawodowej, nie sporządza indywidualnego planu reintegracyjnego w przypadku osób realizujących indywidualny program rehabilitacji zawodowej i społecznej²⁰.

3. Grupa docelowa podmiotów ekonomii społecznej

W podmiotach ekonomii społecznej zatrudnia się osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, do których zalicza się²¹:

- a) bezrobotnego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 735, 1429, 1723 i 1737),
- b) bezrobotnego długotrwale, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,

¹⁹ Tamże, art. 6 .

²⁰ Tamże, art. 6.

²¹ Tamże, art. 2, pkt. 6.

- c) poszukującego pracy, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, bez zatrudnienia:
 - w wieku do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia lub
 - niewykonującego innej pracy zarobkowej, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- d) osobę niepełnosprawną w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
- e) absolwenta centrum integracji społecznej oraz absolwenta klubu integracji społecznej, o których mowa w art. 2 pkt 1a i 1b ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym,
- f) osobę spełniającą kryteria, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901, 1693, 1938 i 2760),
- g) osobę uprawnioną do specjalnego zasiłku opiekuńczego, o której mowa w art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390, 658 i 1429),
- h) osobę usamodzielnianą, o której mowa w art. 140 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1426 i 1429) oraz art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej,
- i) osobę z zaburzeniami psychicznymi, o której mowa w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2123 oraz z 2023 r. poz. 1972),
- j) osobę pozbawioną wolności, osobę opuszczającą zakład karny oraz pełnoletnią osobę opuszczającą zakład poprawczy,
- k) osobę starszą, o której mowa w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. poz. 1705),
- l) osobę, która uzyskała w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą.

Przedsiębiorstwo społeczne musi zatrudniać co najmniej 3 osoby na podstawie umowy o pracę lub spółdzielczej umowy o pracę. Każda z tych osób jest zatrudniona w wymiarze co najmniej 1/2 pełnego wymiaru czasu pracy.²²

W przedsiębiorstwie społecznym co najmniej 30% ogółu osób zatrudnionych muszą stanowić osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, wykonujące pracę na podstawie umowy o pracę lub spółdzielczej umowy o pracę. Każda z tych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym jest zatrudniona w wymiarze co najmniej 1/2 pełnego wymiaru czasu pracy²³.

²² Tamże, art. 5.

²³ Tamże, art. 4.

Osoby zatrudnione w podmiocie ekonomii społecznej muszą świadczyć pracę na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy o pracę nakładczą lub umowy cywilnoprawnej lub osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą niebędące pracodawcami świadczące na rzecz przedsiębiorstwa społecznego usługi przez nieprzerwany okres co najmniej 3 miesiące.

4. Wsparcie sektora ekonomii społecznej

Działania regulacyjne w obszarze ekonomii społecznej uwzględnione w KPO, zapewnią nowy impuls rozwojowy dla tego sektora, m.in. poprzez ustanowienie statusu przedsiębiorstwa społecznego²⁴. Efektywne wdrożenie tych rozwiązań wymaga zapewnienia wsparcia na modernizację dla podmiotów ekonomii społecznej oraz przedsiębiorstw społecznych. Dzięki przedsięwzięciom zrealizowanym w ramach tej inwestycji możliwe będzie stymulowanie zmian w podmiotach ekonomii społecznej, tak aby mogły one lepiej zaadaptować się do nowych warunków prowadzenia działalności.

Wsparcie koncentrować się będzie na następujących obszarach²⁵:

- A. Rozwój procesu deinstytucjonalizacji oraz zwiększanie dostępności usług społecznych świadczonych przez podmioty ekonomii społecznej, w szczególności przedsiębiorstwa społeczne.** Planowane działania regulacyjne, zakładają wprowadzenie nowego typu przedsiębiorstwa społecznego, dla którego kluczowym celem działalności będzie świadczenie usług społecznych. Ponadto istotnym elementem ustawy jest również stymulowanie współpracy podmiotów ekonomii społecznej z samorządem lokalnym w zakresie zlecenia i realizacji usług społecznych. By efektywnie wdrażać te rozwiązania, konieczne jest zapewnienie wsparcia inwestycyjnego dla przedsiębiorstw społecznych i innych podmiotów ekonomii społecznej działających w tym obszarze. Świadczenie usług społecznych jest działalnością stosunkowo kosztochłonną, wymagającą nakładów inwestycyjnych. Podmioty nienastawione na osiągnięcie zysku, z utrudnionym dostępem do finansowania na warunkach rynkowych, mogą napotykać szczególne trudności w zbudowaniu odpowiedniej infrastruktury niezbędnej do świadczenia usług. Z tego względu trudniej im również występować jako partner dla samorządów. Wsparcie inwestycyjne umożliwi ograniczenie tej bariery.
- B. Wzmocnienie procesu reintegracji osób zagrożonych wykluceniem społecznym w podmiotach zatrudnienia socjalnego oraz w przedsiębiorstwach społecznych.** Proces aktywizacji niewykorzystanych zasobów rynku pracy, powinien odbywać się z wykorzystaniem potencjału podmiotów zatrudnienia socjalnego oraz przedsiębiorstw społecznych. Podmioty te prowadzą aktywne działania sprzyjające włączeniu społecznemu, jednocześnie odpowiadając na potrzeby lokalnej społeczności i lokalnemu rynku pracy.

²⁴ KPO..., dz. cyt. s. 164.

²⁵ Tamże, s. 163.

Istotne jest więc utrzymywanie i rozwijanie tego potencjału przez zapewnienie dostępu do wsparcia inwestycyjnego umożliwiającego lepsze dopasowanie profilu działalności, w tym infrastruktury, do potrzeb lokalnego rynku pracy. Przyczyni się to do podniesienia jakości reintegracji, a także zwiększenia jej efektywności.

C. Wsparcie rozwoju podmiotów ekonomii społecznej oraz przedsiębiorstw społecznych umożliwiające lepszą adaptację do nowych warunków społeczno-ekonomicznych. Podmioty ekonomii społecznej, niezależnie od branży, w której działają, realizują misję społeczną oraz działania w obszarach kluczowych z punktu widzenia rynku pracy i polityki społecznej. Dlatego też wsparcie inwestycyjne adresowane będzie do przedsiębiorstw społecznych i innych podmiotów ekonomii społecznej, funkcjonujących we wszystkich branżach, tak aby zwiększać ich odporność na gwałtowne zmiany społeczno-gospodarcze.

Przykłady

Ważnym przykładem obszaru, w którym może być udzielane wsparcie na modernizację jest tzw. zielona gospodarka. Stojące przed Polską wyzwania dotyczące zielonej transformacji muszą odbywać się z zaangażowaniem lokalnych społeczności. Podmioty ekonomii społecznej w szczególności przedsiębiorstwa społeczne, jako podmioty zakorzenione lokalnie, mogą stać się aktywnym uczestnikiem tych procesów.

Przedsiębiorstwa ekonomii społecznej będą mogły dopasować swoją ofertę lub sposób funkcjonowania do nowych wyzwań i oczekiwań konsumentów oraz społeczności lokalnej. Umożliwi to zbudowanie masy krytycznej sektora, stanowić będzie impuls rozwojowy dla lokalnych gospodarek, a także pozwoli na zachowanie utworzonych dotychczas miejsc pracy oraz pośrednio stworzy perspektywy do zatrudniania nowych osób oddalonych od rynku pracy.

Szerokie spektrum działań inwestycyjnych (obejmujących np.: zakup maszyn i wyposażenia, środków transportu, systemów IT), a także specyfika populacji odbiorców przekłada się na szereg różnorodnych rezultatów, jakie inwestycje będą generować. Mogą one dotyczyć np.: zmiany modelu prowadzonej działalności, poszerzenia oferty, czy też cyfryzacji. Dotacje udzielone podmiotom ekonomii społecznej mają doprowadzić do zachowania miejsc pracy, zwiększenia obrotów finansowych lub wprowadzenia zmiany działalności gospodarczej (rozszerzenie skali, formy działalności lub zmiana branży).

Każdy podmiot, który skorzysta ze wsparcia, zobowiązany będzie do utrzymania przez okres 12 miesięcy zatrudnienia na poziomie nie mniejszym niż ten występujący przed udzieleniem wsparcia. Poza wskazanymi powyżej przykładowymi wydatkami umożliwiającymi przeprowadzenie modernizacji, podmioty ekonomii społecznej będą mogły pokrywać także inne, bieżące koszty związane z wprowadzanymi zmianami.

5. Usługi wsparcia ekonomii społecznej

Usługi wsparcia podmiotów ekonomii społecznej obejmują działania w zakresie²⁶ (art. 29):

- 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 przedsiębiorstwa społeczne, w tym wsparcia w tworzeniu planów reintegracyjnych,
- 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.

Minister rodziny, pracy i polityki społecznej może opracować resortowe programy wspierania ekonomii społecznej, skierowane do podmiotów ekonomii społecznej lub jednostek samorządu

Rola sfery usług społecznych zakłada²⁷:

- orientację na usługi aktywizujące prowadzące do usamodzielnienia beneficjentów kosztem świadczeń osłonowych,
- integrację publicznych służb społecznych i służb zatrudnienia oraz tworzenie z nich korpusu tzw. *activation services*,
- indywidualizację usług aktywizujących, oznaczającą ich dopasowywanie do możliwości i ograniczeń poszczególnych grup marginalizowanych i konkretnych jednostek,
- upowszechnianie tzw. trzeciej (środowiskowej) metody pracy socjalnej, czyli aktywizowanie nie tylko jednostek, ale całych społeczności lokalnych i środowisk,
- wzrost znaczenia organizacji pozarządowych w świadczeniu tychże usług (jako podmiotów osadzonych bliżej obywateli), jednak niesamodzielnie, a we współpracy z administracją publiczną i przy wykorzystaniu środków publicznych,
- wzrost znaczenia mechanizmów konkurencji w zakresie wyboru usługodawców przez administrację jako płatnika i/lub obywateli jako beneficjentów,
- powrót do idei łączenia prawa do wsparcia socjalnego z obowiązkiem pracy²⁸.

²⁶ Art. 29 ustawy o es..., dz. cyt.

²⁷ K. Głębicka-Auleytner, M. Gagacka, J. Kida, *Organizacja usług socjalnych*, wyd. UTH, Radom 2019, s. 18.

²⁸ K. Głębicka, *Podmioty...*, dz. cyt., s. 29.

6. Instrumenty wsparcia przedsiębiorstwa społecznego

W przypadku pracowników przedsiębiorstwa społecznego będących osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym część wynagrodzenia odpowiadająca składce należnej od zatrudnionego na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe oraz część kosztów osobowych pracodawcy odpowiadająca składce na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe za zatrudnionego, zwane dalej "składkami", mogą podlegać finansowaniu ze środków Funduszu Pracy w pełnej wysokości przez okres 24 miesięcy od dnia zatrudnienia oraz w połowie wysokości przez kolejne 12 miesięcy, do wysokości odpowiadającej wysokości miesięcznej składki, której podstawą wymiaru jest kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę²⁹.

Przedsiębiorstwu społecznemu może zostać udzielone wsparcie w formie³⁰:

- 1) jednorazowych środków na utworzenie stanowiska pracy;
- 2) środków na finansowanie kosztów wynagrodzenia lub kosztów płacy.

Wsparcie może być finansowane ze środków:

- 1) Funduszu Pracy na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
- 2) Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Ponadto wsparcie można otrzymać w ramach dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego⁺.

Przedsiębiorstwu społecznemu przysługuje również dofinansowanie do oprocentowania zaciągniętych kredytów bankowych i w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych³¹ na zasadach określonych w art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz zwrot kosztów, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

Podmiotom dokonującym zakupu produkcji lub usługi, z wyłączeniem handlu, odpowiednio wytworzonej lub świadczonej przez przedsiębiorstwo społeczne przysługuje obniżenie wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na zasadach określonych w art. 22 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³².

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 2023 r. poz. 1605 i 1720), może zastrzec, że o udzielenie zamówienia publicznego mogą ubiegać się

²⁹ Art. 21 ustawy o es..., dz. cyt.

³⁰ Tamże, art. 22.

³¹ Tamże, art. 24.

³² Tamże, art. 25.

wyłącznie przedsiębiorstwa społeczne działające na podstawie ustawy lub właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego³³, z uwzględnieniem art.44. ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Rozwój ekonomii społecznej podlega wsparciu przez władze publiczne, w szczególności przez³⁴:

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

Działania te są realizowane w szczególności za pomocą:

- 1) programu rozwoju na rzecz ekonomii społecznej oraz regionalnych programów rozwoju na rzecz ekonomii społecznej opracowywanych na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259 i 1273);
- 2) resortowych programów wspierania ekonomii społecznej;
- 3) usług wsparcia podmiotów ekonomii społecznej;
- 4) instrumentów wsparcia, o których mowa w art. 21 i art. 22.

Terytorialnego, oraz finansowo wspierać te programy.

W ramach programów są finansowane działania wspierające:

- 1) rozwój ekonomii społecznej;
- 2) tworzenie i rozwój podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych oraz wzmacnianie ich potencjału innowacyjnego i rozwojowego;
- 3) zatrudnianie w przedsiębiorstwach społecznych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- 4) reintegrację społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym będących pracownikami przedsiębiorstw społecznych;
- 5) nabywanie i podnoszenie kompetencji i kwalifikacji osób zatrudnionych w podmiotach ekonomii społecznej;

³³ Tamże, art. 26.

³⁴ Tamże, art. 28.

- 6) budowanie wspólnych przedsięwzięć przedsiębiorstw społecznych, podmiotów ekonomii społecznej oraz przedsiębiorców na rzecz rozwoju potencjału podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych oraz rozwoju lokalnego;
- 7) realizację usług społecznych.

Implementacja tych wszystkich zasad równocześnie przez służby społeczne i służby zatrudnienia wywołuje szersze zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego i w filozofii interwencji socjalnej państwa.

Maksymalny limit wydatków budżetu państwa będący skutkiem finansowania ustawy na lata 2022-2031 wyniesie 2944 tys. zł. W latach 2022-2023 przyznane dofinansowanie roczne wynosiło po 72 tys. zł, a od 2024r. do 2031 po 350 tys. zł rocznie³⁵.

Zakończenie

Ekonomia społeczna zawdzięcza rozwój i wsparcie ustawie o ekonomii społecznej, która obowiązuje od sierpnia 2022 roku. Ustawa ta stworzyła ramy dla funkcjonowania tego typu podmiotów na rynku pracy. Wprowadzenie rozwiązań ustawowych, połączone z zapewnieniem wsparcia inwestycyjnego, stanowi nowy impuls rozwojowy dla sektora podmiotów ekonomii społecznej oraz wzmocnienie reintegracji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Podmioty te silniej włączają się także w realizację usług społecznych, co poprawi ich dostępność. Podmioty ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa uzyskają wsparcie inwestycyjne umożliwiające rozwój działalności, uruchomienie usług społecznych, czy też zapewnienie wysokiej jakości reintegracji zgodnie z zapisami KPO³⁶. Ponadto ze źródeł krajowych (Fundusz Pracy i PFRON) oraz EFS+ wspierane będzie zatrudnienie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w przedsiębiorstwach społecznych, a także inne komplementarne przedsięwzięcia służące rozwojowi tego sektora.

By aktywizować niewykorzystane zasoby rynku pracy należy oferować szeroki katalog możliwych form sprzyjających aktywizacji. Idealnym uzupełnieniem interwencji w tym zakresie jest wykorzystanie narzędzi ekonomii społecznej. Ważnym wyzwaniem będzie także wykorzystanie potencjału ekonomii społecznej w procesie deinstytucjonalizacji usług społecznych oraz uwzględnienie sektora ekonomii społecznej w ważnych trendach gospodarczych np. zielonej transformacji. Wiele działań w tym obszarze ma charakter lokalny, i posiada pozytywne społeczne oddziaływanie, będące elementem wspólnym zarówno dla zielonej gospodarki, jak i dla ekonomii społecznej.

Ważne jest więc, by wspierać podmioty ekonomii społecznej tak, aby mogły one adaptować się do zmieniających się warunków społecznych i ekonomicznych, a tym samym sprzyjać utrzymaniu zatrudnienia w tym sektorze. Maksymalizowanie

³⁵ KPO..., dz. cyt., s. 48.

³⁶ Tamże.

pozytywnego oddziaływania podmiotów ekonomii społecznej w zakresie aktywizacji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, wspierania procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych wymaga zapewnienia środków inwestycyjnych, powiązanych z elementami regulacyjnymi.

Wówczas wsparcie i rozwój ekonomii społecznej będzie przebiegał sprawnie.

Dzięki swojej unikatowej charakterystyce podmioty ekonomii społecznej już teraz stały się miejscem aktywizacji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Przyjęcie rozwiązań regulacyjnych pozwoli na dalszy rozwój tej funkcji oraz zapewni stabilność już funkcjonującym podmiotom. Wykorzystanie potencjału ekonomii społecznej do kreowania miejsc pracy wymaga m.in. zapewnienia wsparcia działalności ekonomicznej także w nowych sektorach, np. w zielonej gospodarce.

Bibliografia

1. Głąbicka K., *Podmioty i instytucje ekonomii społecznej*, wyd. MCPS, Warszawa 2009.
2. K. Głąbicka-Auleytner, M. Gagacka, J. Kida, *Organizacja usług socjalnych*, wyd. UTH, Radom 2019.
3. Grewiński M., *Modele wielosektorowości w pluralizmie polityki społecznej*, [w:] *Wokół polityki społecznej*, pod red. K. Głąbickiej i M. Grewińskiego, Warszawa 2008.
4. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, Warszawa 2020.
5. Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 r. *Ekonomia Solidarności Społecznej*, MRiPS, Warszawa 2020.
6. W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, [w:] *Trzeci sektor*, Kwartalnik nr 2, Warszawa 2005.
7. Program „Odporność oraz Rozwój Ekonomii Społecznej i Przedsiębiorczości Społecznej”, MRiPS, Warszawa 2022.
8. Sałustowicz P., *Koncepcje i funkcje ekonomii społecznej*, [w:] *Ekonomia społeczna a bezradność*. Szopa B. (red.) *Ekonomia społeczna*, Kraków 2007.
9. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022r. o ekonomii społecznej, Dz.U. 2022, poz. 1812.

DEVELOPMENT AND SUPPORT OF SOCIAL ECONOMY ENTITIES

Summary

From 2022, a new Act on Social Economy is in force, which creates better opportunities for socially excluded people to readapt socially and professionally. To this end, as part of the assumptions of the National Recovery and Resilience Plan (NRP), the "Resilience and Development of the Social Economy and Social Entrepreneurship" Programme has been established for 2022-2025. From

the perspective of the development of the social economy, the measures provided for in the NIP to increase resilience, adaptability and economic growth potential are of key importance. The strategic assumptions are included in the Strategy for Responsible Development, which indicates, among other things, the role of the social economy in the implementation of social services and in the processes of reintegration of people at risk of social exclusion. The use of funds planned under the National Recovery Plan is also provided for in the National Programme for the Development of Social Economy until 2030.

The Economy of Social Solidarity (KPRES). According to the assumptions of the KPRES, this support should enable development, while leading to strengthening the sustainability of employment in social economy entities.

This article is an introduction to the subject of social economy – its definitions, goals and assumptions, the role and types of social economy entities, the ways of implementing a social enterprise and the principles of employing socially excluded people in it. Regulatory activities in the area of social economy included in the NIP have also been analysed here.

Keywords: people at risk of social exclusion, social economy entities, reintegration.

Jolanta Borek-Roczniak
Katedra Prawa Konstytucyjnego i Nauk o Polityce
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego
ORCID: 0000-0002-6693-5234

KRAJOWY PLAN ODBUDOWY A KWESTIA DEINSTYTUCJONALIZACJI USŁUG SPOŁECZNYCH NA RZECZ OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

Streszczenie

Ewolucja polskiej koncepcji wyrównywania szans życiowych osób z niepełnosprawnością zmierza w kierunku środowiskowych systemów wsparcia w miejscu zamieszkania oraz jego indywidualizacji. Implementacja wskazanych założeń służyć ma poprawie jakości życia osób zależnych i ich rodzin. Koncepcja usrodowiskowania usług (deinstytucjonalizacji) stanowi oś działań zaprojektowanych przyjętych i przyjętych przez Rząd w 2022r. p.n. „Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)”. Implementację jej założeń spowalnia jednak brak gwarancji finansowych wspierających gminy w procesie wdrażania założeń Strategii. Ponieważ wiele z nich nie dysponuje stosownymi zasobami własnymi ważną rolę odgrywa dostępność zewnętrznych środków finansowych.

Celem artykułu jest wskazanie potrzeby uwzględnienia potrzeby deinstytucjonalizacji usług społecznych na rzecz osób z niepełnosprawnością w koncepcjach i programach ukierunkowanych na rozwój i wzmacnianie odporności społeczno-gospodarczej naszego państwa.

Słowa kluczowe: osoby z niepełnosprawnością, deinstytucjonalizacja usług społecznych, Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności.

Wstęp

Polska koncepcja wsparcia społecznego osób z niepełnosprawnościami, podobnie jak warunki realizacji zadań społecznych w tym zakresie uległy radykalnym zmianom w ostatnich trzech dekadach. Przełomowym w tym zakresie był rok 1989. Rozpoczęty wówczas proces transformacji systemowych dał początek nowej jakości w postaci demokratyzacji stosunków społecznych i zastąpienia gospodarki centralnie sterowanej

mechanizmem wolnego rynku. Procesy zmian nigdy jednak nie przebiegają bezboleśnie; przykładem czego jest historia najnowsza naszego kraju. Był, i jest to czas turbulentnych przemian gospodarczych, w procesie których z mapy gospodarczej zniknęło wiele przedsiębiorstw działających w sektorze przemysłu, usług oraz w sektorze rolnym; w tym podmiotów zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami (gł. spółdzielni inwalidów i niewidomych). Doprowadziło to do masowego uwalniania zasobów pracy. Relatywnie słabo rozwijający się sektor prywatny nie był w stanie „wchłaniać” ich na bieżąco. Otwarcie granic i rynku dla produktów importowanych, w sytuacji zaledwie „raczkujących” podmiotów gospodarki rynkowej, pogłębiło ów impas. W ślad za tym lawinowo zaczęły narastać problemy społeczne, takie jak bezrobocie i towarzysząca mu konkurencja w obszarze wolnych zasobów pracy (osób bezrobotnych), ubóstwo, migracje zarobkowe, wzrost skali uzależnień, przemocy, niewydolności opiekuńczo-wychowawczej rodzin i wiele innych. Załamaniu uległa również sytuacja demograficzna, zarówno jako rezultat zagrożenia bezpieczeństwa socjalnego, jak i zastępowania tradycyjnego systemu wartości modelem kultury światowej, a bardziej precyzyjnie – amerykańskiej¹. Preferowany dotychczas model rodziny i jej wartość, zdominowana została przez potrzebę aktywnego, komfortowego życia i wszechobecny konsumpcjonizm. Z „dobrobytem inwentarza” przyszły więc problemy społeczne (często definiowane, jako „błędy rynku”, najbardziej widoczne właśnie w sferze społecznej), rozwiązanie których było (i jest) dla władzy publicznej poważnym wyzwaniem. Ich rozwiązywanie przyjęło formę procesu, który oceniając sytuację z końca drugiej dekady XXI wieku przyniósł wiele pozytywnych zmian. Niestety przyszedł feralny rok 2019, a w raz nim pandemia COVID-19. Jej skutkiem, poza masową skalą zachorowalności i wzrostem liczby zgonów, były poważne zawirowania gospodarcze i nasilenie będących ich skutkiem (względnie już wówczas ustabilizowanych) problemów społecznych.

Negatywne konsekwencje procesu transformacji systemowych, a następnie pandemii COVID-19 odczuli niemal wszyscy obywatele; w sposób szczególnie uciążliwy odczuwalne były one dla osób o obniżonym poziomie sprawności (z niepełnosprawnością i ich rodzin), zbiorowość których w 2011 r. kształtowała się na poziomie 3,1 mln osób, a w 2021 r. - 3,4 mln osób². Ze względu na często współtowarzyszące problemy zdrowotne, obniżone zdolności funkcjonalne i adaptacyjne „dotrzymywanie kroku” dynamicznie zmieniającemu się otoczeniu i stawianym przez niego wyzwaniom było (i jest) dla nich wyzwaniem znacznie większym, aniżeli dla osób zdrowych i zawodowo oraz przestrzennie mobilnych.

Podejście do kwestii niepełnosprawności pozostaje w związku z kulturowo ugruntowanymi różnicami w postrzeganiu osób niepełnosprawnych, rozumieniu

¹ W. Szymański, *Globalizacja, wyzwania i zagrożenia*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2001, s. 57.

² NSP 2011 i NSP 2021, GUS-<https://niepelnosprawni.gov.pl/index.php?c=page&id=78> [dostęp: 25.09.2025 r.].

ich potrzeb i problemów, różnicami w ogólnej zamożności społeczeństw, ewolucji idei umowy społecznej i przyjętymi regułami zabezpieczenia socjalnego. Konsekwencją tego są dysproporcje przestrzenne w zakresie warunków życia osób z niepełnosprawnością, ich dostępu do podsystemów społecznych, ekonomicznych, zasobów środowiska oraz uczestnictwa w dorobku cywilizacyjnym i kulturowym. W Polsce, do 1989r. pozycja społeczna osób z niepełnosprawnością (zwanych wówczas niepełnosprawnymi, a niejednokrotnie inwalidami) determinowana była „medycznym modelem niepełnosprawności” i wieloletnią praktyką segregacyjnego, wykluczającego podejścia w sferze polityki edukacyjnej, zatrudnieniowej czy społecznej (m.in. izolacja dzieci w szkołach specjalnych, izolacja osób zależnych w domach pomocy społecznej, domach rencistów czy izolacja osób pracujących w spółdzielniach inwalidów i niewidomych). Po 1989r. polityka owa nie przystawała już do nowych demokratycznych realiów państwa aspirującego do grupy krajów wysoko rozwiniętych w związku czym relatywnie szybko podjęto prace legislacyjne. Były one ukierunkowane na stworzenie przepisów otwierających drogę do zaimplementowania „społecznego modelu niepełnosprawności” ukierunkowanego na przywrócenie osobom z niepełnosprawnościami przynależnej im pozycji społecznej gwarantującej godne życie i korzystanie w pełni z praw konstytucyjnie gwarantowanych mieszkańcom naszego kraju. Kwestie wyrównywania szans życiowych osób z niepełnosprawnościami włączone zostały do głównego nurtu polityki, a tym samym przepisów regulujących wszelkie obszary życia społeczno-gospodarczego. Każdy kolejny krok na tej drodze ukierunkowany był na przybliżenie długo wyczekiwanych warunków ogólnej dostępności otaczającej nas rzeczywistości, w szczególności środowisk lokalnych, w których osoby z niepełnosprawnościami żyją, zaspokajają większość swoich potrzeb i aktywności życiowych. Przyjęty po 1989 roku nurt w polskiej polityce społecznej pozwalał sukcesywnie realizować działania ukierunkowane na wspieranie procesów dostosowawczych środowisk lokalnych. Począwszy od decentralizacji zadań, poprzez ich demonopolizację i deinstytucjonalizację zmierza w kierunku rozwoju środowiskowych systemów wsparcia osób z niepełnosprawnościami (i ich rodzin ale też seniorów, rodzin z dziećmi, osób w kryzysie i z zaburzeniami zdrowia psychicznego, bezdomnych i innych borykających się z problemami funkcjonalno-dostosowawczymi)

Z dzisiejszej perspektywy, tj. trzy i pół dekady wdrażania polityki równościowej obiektywnie stwierdzić możemy znaczącą poprawę warunków życia osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, która w jest rezultatem wieloletniego procesu wdrażania w życie przepisów równościowych. Pomimo postępu, droga do osiągnięcia realiów gwarantujących pełną równość i włączenie społeczno-zawodowe członków tej zbiorowości jest jeszcze daleka, a tempo pokonywania „stojących na niej” barier zależy od wielu czynników. Do grupy kluczowych determinant zaliczyć należy dokumenty o znaczeniu strategicznym określające przyjęte koncepcje wsparcia oraz przepisy prawa i niezbędne dla ich implementacji zabezpieczenie finansowe. Stanowią one przedmiot niniejszego opracowania, w którym analizie poddano istotę i założenia:

- 1) „Strategii rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)” należącej do grupy kluczowych dokumentów określających kierunki rozwoju polityki społecznej na rzecz osób z niepełnosprawnościami (tj. jej deinstytucjonalizacji) oraz
- 2) Krajowego Planu Odbudowy i Wzmocnienia Odporności określającego priorytetowe obszary wsparcia finansowego „odbudowy potencjału rozwojowego gospodarki, utraconego w wyniku pandemii oraz wsparcie trwałej konkurencyjności gospodarki i wzrost poziomu życia społeczeństwa w dłuższym horyzoncie czasowym gospodarki i społeczeństwa³”.

Niniejszy artykuł stanowi drugą pozycję autorki poświęconą problematyce deinstytucjonalizacji usług społecznych dla osób z niepełnosprawnościami.

1. Istota i cele procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych⁴

Doświadczenia krajów skandynawskich i zachodnioeuropejskich dowodzą, iż najbardziej optymalną formą wspierania osób życiowo zależnych jest środowiskowy model wsparcia, w miejscu zamieszkania jednostki (środowiskowy „zdeinstytucjonalizowany”, jako antonim wsparcia „instytucjonalnego”).

O deinstytucjonalizacji – jako wyznaczniku reorientacji podejścia do organizacji systemu pomocy społecznej w ogóle, a usług opiekuńczo-bytowych i wspierających w szczególności – mówi się w Polsce od ponad 30 lat. Mimo tego, że nie jest to kategoria szczególnie nowa, stosowanie jej w praktyce wciąż należy do rzadkości, szczególnie w małych miastach i na obszarach wiejskich.

W specjalistycznych rozważaniach teoretyczno-naukowych poświęconych różnym aspektom pomocy społecznej zasadność wdrażania usług o charakterze „zdeinstytucjonalizowanym” podejmowano w końcu XX w. i początkach XXI⁵. Na poziomie praktycznych rozwiązań natomiast silnym impulsem do wprowadzania zmian i wdrażania różnych form wsparcia charakterystycznych dla modelu środowiskowego, dostrzegalnych zwłaszcza w dużych ośrodkach miejskich, było przystąpienie naszego kraju do Unii Europejskiej. Wraz z akcesją do Wspólnoty, implementacja sprawdzonych i realizowanych z dobrym skutkiem w wielu państwach UE rozwiązań systemowych w sferze pomocy społecznej stała się procesem zupełnie naturalnym, a nawet pożądanym. Fakt, że dane zjawisko jest nadal relatywnie dość rzadkie stanowi nadal

³ Gov.pl -<https://www.gov.pl/web/zdrowie/kpo> [dostęp: 25.03.2025 r.].

⁴ Szerzej: J. Borek-Rocznik, *Diagnoza potrzeb kompetencyjnych pracowników służb i organizacji społecznych powiatu radomskiego jako determinanta efektywnego wsparcia szkoleniowego w zakresie nowej polityki publicznej – deinstytucjonalizacji usług społecznych*. Raport z badań, Fundacja Fundusz Współpracy, Radom 2025.

⁵ Zob.: Z. Szmagański, *Deinstytucjonalizacja w pomocy społecznej – zadania dla pracy socjalnej*, [w:] K. Holka-Marzec [red.] *Spółczesność, demokracja, edukacja. Nowe wyzwania w pracy socjalnej*. Wydawnictwo Uczelniane Akademii Bydgoskiej im. Kazimierza Wielkiego, 2000 r.

pewne *novum*. Nie sama nowość - w rozumieniu stosunkowo niskiego poziomu upowszechnienia – przemawia za potrzebą jego zrozumienia i wdrażania. Przemawia za tym znacznie poważniejszy argument: oto, na naszych oczach mimo wszystko dokonuje się fundamentalna zmiana filozofii podejścia do organizacji systemu pomocy społecznej. Państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego, realizujące w jego imieniu zadania zlecone w tej sferze życia, nie są już monopolistami w zapewnianiu świadczenia usług opiekuńczych. To ostatnie stało się domeną m.in. także organizacji pozarządowych, w tym fundacji i stowarzyszeń, oraz osób fizycznych. Znacznemu rozszerzeniu grupy podmiotów świadczących usługi opiekuńcze towarzyszą zmiany zachodzące w świadomości społecznej, a ściślej w stosunku m.in. do osób starszych i z niepełnosprawnościami czy zaburzeniami zdrowia psychicznego (i innych społecznie zagrożonych) oraz postrzeganiu ich miejsca w społeczeństwie. Zrozumienie dla potrzeb ludzi z różnych względów i na różnych płaszczyznach wykluczonych bądź zagrożonych wykluczeniem społecznym nie jest być może jeszcze dostatecznie powszechne, a droga do tego wciąż daleka. W społecznej świadomości coraz silniej jednak ugruntowuje się akceptacja dla tworzenia warunków umożliwiających integrację z lokalną społecznością osób będących „tymi innymi”, czy to z racji podeszłego wieku, czy to ze względu na stan zdrowia fizycznego lub psychicznego bądź inne czynniki. Deinstytucjonalizacja usług opiekuńczych stanowi bez wątpienia bardzo istotny stymulator i katalizator tego typu świadomościowych przemian.

Zagadnienia definicyjne

Znaczenie pojęcia deinstytucjonalizacji systemu opieki społecznej nietrudno wywieść już tylko z kontekstu, w którym wybrzmiewa ono w cytowanych wyżej wypowiedziach. Z myślą o większej przejrzystości dalszych rozważań, konieczne jest jednak sformułowanie precyzyjnej definicji tego terminu. Pojęcie deinstytucjonalizacji powstało i funkcjonuje - jako swoista antyteza - w opozycji do terminu „opieka instytucjonalna”. W tym sensie więc ma ono charakter niejako wtórny (reaktywny) wobec swojego antonimu. Rozważania semantyczne rozpoczniemy zatem nie od deinstytucjonalizacji, lecz od kategorii, która ją wyzwoliła, czyli od pojęcia zakładu, będącego synonimem i kwintesencją opieki instytucjonalnej.

W celu uniknięcia nieporozumień, których źródłem mogłyby być ugruntowane w różnych krajach konotacje znaczeniowe, autorzy *Ogólnoeuropejskich wytycznych dotyczących przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności* (zwanych dalej: „wytycznymi”) definiują zakład nie w oparciu o kryteria wielkości czy liczby pensjonariuszy, ale przez pryzmat „kultury instytucjonalnej”. Przyjęcie za punkt wyjścia tej przesłanki bazowej pozwala przez pojęcie z a k ł a d u rozumieć „dowolną placówkę opieki stacjonarnej, w której:

- pensjonariusze są odizolowani od ogółu społeczności lub zmuszeni mieszkać razem;

- pensjonariusze nie mają wystarczającej kontroli nad swoim życiem i nad decyzjami, które ich dotyczą; oraz
- wymagania organizacyjne mają zazwyczaj pierwszeństwo przed indywidualnymi potrzebami mieszkańców”⁶.

Osadzenie tak sformułowanej definicji w kontekście „kultury instytucjonalnej” nie oznacza bynajmniej, że autorzy wytycznych całkowicie abstrahują od takich wyznaczników, jak wielkość zakładu. Parametr ten jest bowiem ważnym czynnikiem przy rozwijaniu nowych usług świadczonych przez społeczności lokalne. Mniejsze skupiska miejsc zamieszkania o bardziej spersonalizowanym charakterze częściej dają beneficjentom usług możliwość wyboru i decydowania o własnym życiu. Pozwalają one jednocześnie świadczyć usługi nakierowane na rzeczywiste potrzeby odbiorców. Dlatego też, opracowując strategię przejścia od opieki instytucjonalnej do usług świadczonych na poziomie lokalnych społeczności, niektóre kraje ograniczyły maksymalną liczbę użytkowników, którzy mogą zostać umieszczeni w tym samym środowisku (mieszkaniu lub budynku). W Szwecji np. liczba lokali w ramach zakwaterowania środowiskowego nie może przekroczyć sześciu, a mieszkania te muszą znajdować się w „zwykłych” budynkach⁷.

Deinstytucjonalizacja natomiast to – w myśl wytycznych – proces rozwoju usług świadczonych na poziomie lokalnych społeczności (również profilaktycznych), które mają wyeliminować konieczność opieki instytucjonalnej⁸. Dokument przywołuje również formułę tego pojęcia stworzoną przez UNICEF. W tym ujęciu deinstytucjonalizacja to „całość procesu planowania transformacji i zmniejszania rozmiaru zakładów stacjonarnych lub ich likwidacji, przy jednoczesnym zapewnieniu innego rodzaju różnorodnych usług opieki nad dziećmi bazujących na standardach wynikających z praw człowieka i zorientowanych na rezultaty”⁹.

Autorzy wytycznych – definiując instytucjonalizację – zastrzegają zarazem, że wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, unikają stosowania tego terminu, ponieważ jest on często sprowadzany do zamykania zakładów¹⁰. Wzbranianie się przed używaniem pojęcia deinstytucjonalizacji wydaje się jednak być próbą sięgania po eufemizmy i swoistą socjotechnikę. Nawet jeśli deinstytucjonalizacja bywa rozumiana w sposób uproszczony, a w imię powodzenia implementacji tego procesu warto unikać prowokowania i podsycania oporu konserwatywnych zwolenników instytucjonalnej opieki społecznej, to i tak przechodzenie do modelu środowiskowego oznaczać musi *de facto* wygaszanie lub/i zamykanie części zakładów opiekuńczych oraz restrukturyzację tych, które z przyczyn obiektywnych stanowią będą integralny

⁶ Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, www.deinstitutionalisationguide.eu. s. 26.

⁷ Tamże.

⁸ Tamże, s. 28.

⁹ Tamże.

¹⁰ Tamże.

element wsparcia opiekuńczo-bytowego osób najbardziej zależnych egzystencjalnie. Werbalna ekwilibrystka tego nie zmieni. Dlatego autorka niniejszego opracowania nie zamierza unikać stosowania terminu „deinstytucjonalizacja opieki”. Używany będzie on zamiennie z takimi pojęciami, jak „opieka świadczona na poziomie lokalnych społeczności”, „środowiskowy model opieki”, „środowiskowy system wsparcia osób zależnych w miejscu zamieszkania” itp.

Dlaczego deinstytucjonalizować?

Argumentów przemawiających za odejściem od instytucjonalnego modelu opieki społecznej na rzecz środowiskowego, wdrażanego na poziomie lokalnej społeczności, jest wiele, a ich siła przesądziła o kierunku dalszej drogi. W niektórych krajach UE ewolucja zresztą już się dokonała, i to zarówno na poziomie normatywów formalno-prawnych, jak i wdrożenia konkretnych, praktycznych rozwiązań. W Europie za liderów w tej dziedzinie uznawane są kraje skandynawskie, zwłaszcza Szwecja oraz Wielka Brytania czy Dania¹¹. Polska znajduje się dopiero na początku drogi.

Jednym z powodów, dla którego należy wdrażać model środowiskowy, jest, argumentując nieco przewrotnie, powszechność opieki instytucjonalnej mierzona milionowymi rzeszami pensjonariuszy, w tym osób starszych i z niepełnosprawnościami. Tylko w naszym kraju według stanu w dniu 31 grudnia 2022 r. w kraju działały 2 082 zakłady stacjonarne pomocy społecznej, które posiadały łącznie 131,5 tys. miejsc. Przebywało w nich 118,8 tys. mieszkańców, w tym 58,6 tys. kobiet¹².

Po drugie, w dokumentach UE oraz ONZ państwa-sygnatariusze przyjęły polityczne zobowiązania dotyczące deinstytucjonalizacji opieki społecznej. Zapisano je m.in. w *Europejskiej Karcie Praw Człowieka*, *Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej*, *Strategii „Europa 2020”*, *Europejskiej karcie praw i obowiązków osób starszych potrzebujących opieki długoterminowej*, a na poziomie międzynarodowym – *Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych (KPON)*, *Konwencji o prawach dziecka ONZ*, szeregu wytycznych tej organizacji, a także w zaleceniach Światowej Organizacji Zdrowia (WHO). I tak np. art. 19 KPON przyznaje osobom niepełnosprawnym prawo do życia w społeczeństwie, wraz z prawem dokonywania wyborów, na równi z innymi osobami; na państwo natomiast nakłada obowiązek zapewnienia dostępu do szerokiego zakresu usług wspierających, świadczonych w domu lub placówkach zapewniających zakwaterowanie, oraz do innych usług wspierających, świadczonych w społeczności lokalnej, w tym do pomocy osobistej niezbędnej do życia i włączenia w społeczność oraz zapobiegającej izolacji i segregacji społecznej. Z kolei art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka gwarantuje

¹¹ Tamże, s. 23.

¹² <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zaklady-stacjonarne-pomocy-spoecznej-w-2022-roku,18,7.html> [dostęp: 25.03.2025 r.].

każdemu prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji, a każda ingerencja musi być konieczna i proporcjonalna¹³.

Po trzecie, w licznych raportach, do których odwołują się autorzy wytycznych, wskazuje się na naruszenia praw człowieka w opiece instytucjonalnej. Regułą jest odbieranie przedmiotów osobistych, stosowanie sztywnych procedur, bez uwzględniania osobistych preferencji lub potrzeb pensjonariuszy oraz ograniczony kontakt lub całkowity brak kontaktu z ludźmi spoza zakładu. Ponadto ujawniane były przypadki przemocy fizycznej i seksualnej, ograniczanie swobody ruchów, brak zajęć terapeutycznych i rehabilitacyjnych, naruszenia prawa do prywatności i życia rodzinnego, niezapewnianie minimum życiowych standardów, w tym brak ogrzewania, niedożywienie, niewłaściwe warunki sanitarne¹⁴.

Po czwarte, wspomniane wyżej raporty wskazują, że samo otoczenie instytucjonalne sprzyja niepełnosprawności. Brak życia osobistego, autonomii i poszanowania integralności pensjonariuszy może utrudniać rozwój emocjonalny i społeczny jednostki; natomiast egzystencja w społeczności sprzyja rozwojowi osobistemu i niezależności¹⁵.

Po piąte, model środowiskowy opieki społecznej oznacza lepsze wykorzystanie zasobów. Inwestowanie środków publicznych w opiekę instytucjonalną, która – jak wynika już choćby tylko z cytowanych wyżej badań i raportów – nie przynosi zadowalających rezultatów dla usługobiorców, prowadzi w konsekwencji do nieefektywnego wykorzystywania pieniędzy podatników. W tej sytuacji znacznie bardziej racjonalne jest angażowanie funduszy publicznych w rozwój różnych form opieki zdeinstytucjonalizowanej, gwarantującej – co potwierdzają doświadczenia państw zaawansowanych w jej wdrażaniu – znacznie wyższą jakość usług opiekuńczych przy kosztach porównywalnych z opieką instytucjonalną¹⁶.

Po szóste, wskazane przejawy „patologii”, pomimo upływu czasu nie znikają z mapy czynników dyskryminujących osoby z niepełnosprawnościami, w szczególności zamieszkujące w ośrodkach stacjonarnych, DPS-ach, gdzie nadal naruszenia godności człowieka niepełnosprawnego i gwarantowanych mu konstytucyjnie praw obywatelskich nie należą do rzadkości¹⁷.

¹³ E. Seredyn, Instytucjonalizacja opieki na: <https://www.prawo.pl/kadry/seredyn-pracujemy-nad-ustawa-podwyzszajaca-swiadczenia-pielegnacyjne,275121.html>.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/sprawy-spoeczne/dps-niepelnosprawnosc-intelektualna-choroby-psychiczne.html> [dostęp: 25.03.2025 r.].

2. Zasady deinstytucjonalizacji¹⁸ i formy usług w środowiskowym modelu opieki¹⁹

W oparciu o jakie założenia należy budować model deinstytucjonalizacji usług opiekuńczych i jakie znaczenie odgrywają one w kształtowaniu jakości życia beneficjenta wsparcia? Odpowiedź na to pytanie jest niezwykle istotna, ponieważ dopiero po precyzyjnym jej sformułowaniu można przejść do wyboru i wdrażania najważniejszych form opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności.

Pierwsza z zasad określonych w wytycznych to **pełne uczestnictwo w życiu społeczności**. Usługi opiekuńcze powinny być nakierowane na umożliwienie ich odbiorcom udziału w codziennym bytowaniu otaczającego środowiska społecznego na równych zasadach z innymi osobami. Oznacza to „formatowanie” różnorodnych usług tak, by skutecznie usuwały one bariery uczestnictwa m.in. osób starszych, niepełnosprawnych, borykających się z zaburzeniami zdrowia psychicznego czy dzieci z rodzin wychowawczo i opiekuńczo niewydolnych w życiu społeczności, przeciwdziałały deprywacji, umożliwiały włączenie społeczne.

Istotą drugiej zasady jest **wybór i kontrola**, czyli niedopuszczenie do „uprzedmiotowienia” beneficjentów usług. Podejście typu: „wiem lepiej, co jest dla nich dobre”, to, niestety, częsty grzech opieki instytucjonalnej. Zatem przyznanie podopiecznym prawa decydowania o własnym życiu oraz kontroli nad uzyskiwanym wsparciem, w tym umożliwienie korzystania z takiej terapii, jakiej sobie życzą, również traktować trzeba jako kanon modelu środowiskowego.

Kolejna z zasad kardynalnych deinstytucjonalizacji (wynikająca zresztą z poprzedniej) dotyczy **ukierunkowania na potrzeby beneficjentów**. Należy odejść od dostosowywania odbiorców do istniejących możliwości świadczenia usług. Musi być dokładnie odwrotnie: to zakres usług trzeba dostosowywać do beneficjentów (osób starszych czy niepełnosprawnych itd.), z uwzględnieniem indywidualnej sytuacji i preferencji podopiecznych, a także przyznania im statusu podmiotów aktywnie uczestniczących w projektowaniu oraz ocenie jakości usług opiekuńczych.

Bardzo ważne jest również, by wsparcie miało charakter:

- **ciągły**, tzn. świadczone było przez cały okres, gdy jest ono konieczne,
- **elastyczny**, tzn. ulegało modyfikacjom w zależności od potrzeb i preferencji adresatów,
- **niezależny od miejsca zamieszkania** (w zwykłym mieszkaniu również można świadczyć usługi na wysokim poziomie), przy czym znacznie lepiej byłoby, ażeby kwaterunkowe locum stanowiły „rozproszone mieszkania”, rozmieszczone w dzielnicach mieszkalnych wśród reszty populacji, aniżeli w osiedlach i kompleksach mieszkaniowych, zaprojektowanych i wydzielonych specjalnie z myślą o osobach starszych lub niepełnosprawnych.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Szerzej: J. Borek-Rocznik, *Diagnoza potrzeb kompetencyjnych...*, dz. cyt.

Oprócz podstawowych zasad, na których powinna opierać się strategia deinstytucjonalizacji, wytyczne rekomendują również do zastosowania przykładowe, dobrze sprawdzone, **formy (rodzaje)** pomocy (usługi), jakie mogą być wdrażane i świadczone na poziomie lokalnych społeczności. Za jedną z najważniejszych uznawana jest **pomoc osobista** (indywidualizowana), uwzględniająca trzy kluczowe elementy:

- możliwość oceny własnych potrzeb przez beneficjenta;
- świadczenia pieniężne wypłacane bezpośrednio osobie starszej czy niepełnosprawnej, aby mogła ona zakupić usługę u świadczeniodawcy lub zorganizować ją samodzielnie;
- wzajemne wsparcie.

Pomocy osobistej nie należy mylić z pomocą w domu lub usługami w zakresie pomocy domowej (o których niżej).

Utrudnienia i bariery, w tym architektoniczne, utrudniają lub wręcz uniemożliwiają osobom starszym lub niepełnosprawnym korzystanie z zajmowanych lokali. Dlatego w wachlarzu usług opiekuńczych nie może zabraknąć oferty **adaptacji mieszkań** z myślą o stanie zdrowia i kondycji fizycznej adresatów wsparcia. Remont czy modernizacja mieszkania, prowadząca do poprawy dostępności, komfortu życia oraz stanu bezpieczeństwa domu (mieszkania) sprawia, że podopieczni mogą pozostać w dotychczasowym miejscu zamieszkania, bez konieczności przeprowadzki do zakładu.

W służbę adresatom pomocy postawić można też różnorodne **pomoce techniczne i technologie wspomagające**. W sukurs przychodzi tu np. nowoczesna informatyka i telekomunikacja, z urządzeniami umożliwiającymi alternatywne metody komunikacji, systemami przypominającymi, oprogramowaniem do rozpoznawania mowy, osobistymi alarmami itp., a także, równie użyteczne, choć mniej wyszukane technicznie wózki inwalidzkie czy proste kule (itp.), bez których trudno wyobrazić sobie codzienne życie osób niepełnosprawnych.

Ważną formą wsparcia w zmaganiach z tzw. prozą życia jest zapewnienie osobom starszym lub niepełnosprawnym możliwości **indywidualnego reprezentowania** ich **interesów** przez inne, odpowiednio przeszkolone osoby, czy to na zasadzie wolontariatu, czy to za odpłatnością. Reprezentować interesy odbiorców usług opiekuńczych, pomagać im i doradzać w podejmowaniu decyzji lub korzystaniu z przysługujących praw, czy wreszcie negocjować w ich imieniu mogą również, w razie konieczności formalnie upoważnieni, krewni i znajomi beneficjentów pomocy. W tej sferze wsparcia nie powinno zabraknąć miejsca również dla oferty usług obejmujących **interwencję kryzysową oraz pomoc w sytuacjach nagłych**, jak choćby w związku z koniecznością zorganizowania opieki zastępczej nad dzieckiem, innym bliskim czy też pokrzepienia osoby przechodzącej załamanie psychiczne.

Inne rodzaje usług zalecane przez autorów wytycznych, a adresowane do osób niepełnosprawnych, czy w kryzysie zdrowia psychicznego, bądź starszych nakierowane mogą być m.in. na:

- ułatwianie zawierania znajomości (przewycięzanie izolacji, motywacja do większego zaangażowania w życie towarzyskie i najbliższego otoczenia);
- pomoc w domu i w zakresie opieki domowej (wsparcie w bieżącym prowadzeniu gospodarstwa domowego – zakupy, pranie, sprzątanie, gotowanie itp.),
- poradnictwo zawodowe;
- usługi „towarzysza”, „asystenta” będące wsparciem zwłaszcza osób mających problemy psychiczne i intelektualne w ich społecznej reintegracji;
- domy samopomocy Fountain House (model, adresowany głównie do osób z zaburzeniami psychicznymi, w którym członkowie ściśle współpracują z profesjonalistami. Są partnerami we własnym leczeniu, a nie tylko jego biernymi odbiorcami; współuczestniczą, wraz z personelem, w organizacji wszystkich programów terapeutycznych i zarządzaniu nimi);
- opiekę dzienną w ośrodkach dla dorosłych i osób starszych - ośrodki opieki dziennej zapewniają poradnictwo, wsparcie, posiłki, niektóre aspekty opieki osobistej, prowadzi też działalność społeczno-kulturalną na rzecz pensjonariuszy;
- dowóz posiłków;
- usługi pralnicze itp.

Wskazane formy wsparcia nie stanowią katalogu zamkniętego uwzględniający złożoność czynników determinujących potrzeby ludzkie oraz fakt, że intencją rozwoju usług społecznych w formie środowiskowych systemów wsparcia w miejscu zamieszkania jest wspieranie wszystkich zależnych członków społeczności lokalnych, bez względu na płeć, wiek, poziom wykształcenia, stan zdrowia, sprawności, rasę, pochodzenie, wyznanie etc. W warunkach polskich, kluczowe założenia procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych przyjęte zostały przez Rząd w 2022r., w dokumencie pn. „Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)”.

3. „Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)” – obszary problemowe, wyzwania dla lokalnej polityki społecznej

Po 1989 r., w związku ze zmianą ogólnej koncepcji dotyczącej usytuowania osób z niepełnosprawnościami w strukturze społecznej oraz niezbędnego im wsparcia gwarantującego równość życiowych szans zaszło wiele zmian w rodzimej polityce społecznej. Na szczególną uwagę zasługuje sukcesywne wdrażanie zasady „3XDE”, tj. procesu decentralizacji zadań społecznych, ich demonopolizacji, a następnie deinstytucjonalizacji. Można się pokusić o stwierdzenie, że procesy decentralizacji i demonopolizacji mają już relatywnie długą historię. Uwzględniając fakt, że „*Centralne podejmowanie decyzji przynosić może, bowiem negatywne skutki, szczególnie w sferze społecznej, gdyż ogranicza wpływ obywateli i ich wspólnot na kształtowanie procesu decentralizacji władzy publicznej i wynika z zasady pomocniczości oraz zasad ładu społecznego i warunków życia. Nadrzędnym celem powołania samorządu*

*jest budowanie społeczeństwa obywatelskiego, upodmiotowienie społeczeństwa, zapewnienie jednostkom oraz społecznościom lokalnym wpływu na bieg spraw publicznych*²⁰”, **decentralizacja** funkcji socjalnych państwa była jedną z kluczowych zmian wdrożonych w systemie polskiej polityki społecznej po 1989r. Zgodnie z zasadą subsydiarności, kompetencje do prowadzenia polityki społecznej i realizacji świadczonej w jej ramach usług społecznych powierzono samorządowi terytorialnemu; w największym zakresie gminnemu, będącemu najbliższym obywatela. Państwo delegując odpowiedzialność za realizację polityki i usług społecznych pozostawiło sobie zadania z zakresu koordynacji (instrumenty prawne, fiskalne i finansowe), które pozwoliły mu na utrzymanie kontroli. Obiektywnie, to rozwiązanie w pewnym sensie komfortowe dla władz publicznych szczebla centralnego, a zarazem wyzwanie dla samorządów, na poziomie zarządzania regionalnego i lokalnego, z naciskiem na ten ostatni. Pozostaje ono w związku z wielością i narastającą skalą problemów/kwestii społecznych oraz relatywnie dużym zróżnicowaniem przestrzennym lokalnych uwarunkowań determinujących możliwości ich rozwiązywania, m.in. w zakresie sytuacji demograficznej, społecznej, gospodarczej/ekonomicznej czy poziomie zagospodarowania infrastrukturalnego. Dotyczy też (nadal relatywnie małego) przestrzennie zróżnicowanego zaangażowania obywatelskiego/ aktywności społecznej lokalnych zbiorowości (korzyści z decentralizacji są wprost zależne od tradycji samorządowych i obywatelskiego zaangażowania²¹) przy jednoczesnym pogłębianiu procesu decentralizacji na płaszczyźnie ekonomicznej (odpowiadającej w swej istocie procesowi **demonopolizacji**), istotą której (zgodnie z zasadą wielosektorowości) jest przekazywanie zadań i kompetencji organizacjom pozarządowym, sektorowi ekonomii społecznej oraz sektorowi prywatnemu (przykładem czego są m.in. możliwości realizowania przez podmioty sektora prywatnego usług z zakresu opieki krótkoterminowej/wytnieniowej). Wyzwania są też rezultatem pogłębiania procesu na **płaszczyźnie fiskalnej** (stricte związanej z implementacją założeń procesu **deinstytucjonalizacji**), istotą której (a w zasadzie których) jest dalsze cedowanie na samorządy (lokalne i regionalne) odpowiedzialności za finansowanie usług społecznych (np. odpowiedzialności samorządów gmin za finansowanie całodobowych usług opiekuńczych; dalece prawdopodobne jest też ponoszenie przez samorządy kosztów funkcjonowania centrów opiekuńczo-mieszkalnych po zakończeniu 5-cio letniego okresu trwałości. Te ostatnie wpisują się w promowany przez proces **deinstytucjonalizacji** promujący (w myśl zasady „tożsamości”) dalsze „przesuwanie” odpowiedzialności realizację usług społecznych do środowiska

²⁰ J. Hryniewicz, *Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa 2003, s. 254.

²¹ S. Golinowska, *Decentralizacja władzy a funkcje socjalne państwa i rozwiązywanie problemów społecznych*. [w:] S. Golinowska, M. Boni (red.), *Nowe dylematy polityki społecznej*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2006, s. 51.

lokalnego, czyli miejsca zamieszkania obywateli, w sposób gwarantujący im pozostawanie w tym środowisku²². Implementacja jego założeń jest dla samorządów lokalnych nie lada wyzwaniem. Zmniejsza się populacja naszego kraju i poszczególnych gmin (w szczególności gospodarczo i społecznie zacofanych); dynamicznie wzrasta odsetek osób w wieku poprodukcyjnym i zaawansowanej starości; ze względu na towarzyszący starości spadek funkcjonalności organizmu i dynamiczny wzrost liczby osób z zaburzeniami zdrowia psychicznego rośnie udział osób z niepełnosprawnościami w ogólnej liczbie ludności; przybywa niewydolnych opiekunów i wychowawców rodzin, osób i rodzin borykających się z problemem ubóstwa, uzależnień, osób bezdomnych itp.; pogłębia to skalę nierówności społecznych zagrażających socjalnemu bezpieczeństwu osób i rodzin dotkniętych tymi problemami oraz procesom rozwoju lokalnego. Te lokalne zjawiska sumują się w „makroproblemy” (zagrażające bezpieczeństwu socjalnemu państwa i procesom rozwoju), skala których sytuuje je w gronie kluczowych kwestii społecznych XXI wieku, z którymi zmierzyć się muszą władze publiczne, zarówno na szczeblu centralnym jak i samorządowym. Znalazły one swoje usytuowanie zostały gronie kluczowych komponent „Strategii rozwoju usług społecznych – polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035r.)”²³. W ich świetle zakłada się potrzebę stworzenia w lokalnych środowiskach miejsca zamieszkania kompleksowych, efektywnych systemów usług społecznych ukierunkowanych na zapewnienie członkom społeczności lokalnych (w szczególności zależnym i borykającym się z różnymi problemami) bezpieczeństwa, w tym socjalnego, równego dostępu do zasobów społecznych (usług społecznych ogólnego i specjalnego przeznaczenia) i ekonomicznych (ryнку pracy i konsumpcji), aktywnego udziału w życiu społeczności lokalnej, a w przypadku dzieci i młodzieży dodatkowo zabezpieczenia właściwej realizacji procesu opiekuńczo-wychowawczego, z naciskiem na jego realizację w środowisku rodziny biologicznej. Osiągnięciu wskazanych założeń służyć ma wdrożenie/rozwój działań środowiskowych adresowanych m.in. do:

1. Rodziny, dzieci, w tym z niepełnosprawnościami:

- wspieranie rodzin zagrożonych lub/i niewydolnych opiekunów, wychowawców (z różnych powodów np. ubóstwa, uzależnień, niepełnosprawności itp.);
- rozwój różnych form rodzinnej pieczy zastępczej tj.: rodzin zastępczych – w tym rodzin spokrewnionych oraz rodzin zawodowych (działania których ukierunkowane są na opiekę i wychowanie dzieci chorych i z niepełnosprawnościami), rodzin adopcyjnych i rodzinnych domów dziecka;

²² M. Grewiński, J. Lizut, *Idea, definicje i teoretyczne aspekty deinstytucjonalizacji w polityce społecznej* [w:] M. Grewiński, J. Lizut., *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej. Szanse i zagrożenia*, Uczelnia Korczaka, MRiPS, INW „SPATIUM”, Radom 2021, s. 11-30.

²³ Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r., poz. 767.

- zmianę funkcjonowania obecnie działających placówek całodobowych istotą której będzie odejście od koncepcji całodobowej opieki długoterminowej na krótkoterminową turnusową oraz usługową w środowisku lokalnym.

2. Osób z niepełnosprawnościami:

- wspieranie, w tym na płaszczyźnie środowiska miejsca zamieszkania, działań ukierunkowanych na profilaktykę niepełnosprawności, w tym: zdrowotną – promowanie aktywnego (fizycznie, psychicznie i intelektualnie) stylu życia; budowanie podmiotowości osób z niepełnosprawnościami, jako pełnowartościowych członków lokalnych społeczności; wyrównywanie szans edukacyjnych; promowanie idei dostępności i „niezależnego” życia – kształtowanie „ogólnodostępnego” środowiska lokalnego na płaszczyźnie uwarunkowań fizycznych, społecznych i psychologicznych; rozwój mieszkalnictwa wspomagane wraz z koszykiem usług dostosowanych do indywidualnych potrzeb osoby; treningi niezależnego życia; kręgi wsparcia, model wspieranego podejmowania decyzji; zapobieganie wykluczeniu komunikacyjnemu i cyfrowemu;
- rozwój środowiskowego systemu usług społecznych niezbędnych dla rozwoju potencjału osób z niepełnosprawnościami i aktywnego włączania w życie lokalnej społeczności poprzez:
 - rozwój usług opiekuńczo-bytowych, wspierających i (re)integrujących (m.in. opiekuńczych, opiekuńczych specjalistycznych, asystenckich, sąsiedzkich, wspierających w podejmowaniu decyzji, wytchnieniowych dla rodziny, rozwój mieszkalnictwa wspomagane, sieci centrów opiekuńczo-mieszkalnych, tworzenie i rozwój podmiotów ekonomii społecznej jako dostawców usług społecznych i potencjalnych pracodawców dla osób z niepełnosprawnościami oraz utworzenie „szybkiej ścieżki dostępu do informacji i oferty wsparcia dla osób niepełnosprawnych poniżej 16. roku życia oraz tuż po nabyciu niepełnosprawności”, w okresie, gdy rehabilitacja jest najbardziej pożądana i skuteczna;
 - aktywizację zawodową - standaryzacja modeli zatrudnieniowych promujących aktywizację na lokalnym rynku pracy w oparciu zindywidualizowane ścieżki aktywizacji (Indywidualne Plany Reintegracji; Indywidualne Plany Działania) w podmiotach rynku pracy otwartego i chronionego, w tym w podmiotach ekonomii społecznej (m.in. zakłady aktywności zawodowej, spółdzielnie socjalne, inwalidów i niewidomych, przedsiębiorstwa społeczne, zakłady pracy chronionej, rynek otwarty);

3. Osób z zaburzeniami zdrowia psychicznego, w kryzysie zdrowia psychicznego, osób z niepełnosprawnościami i seniorów:

- opracowanie i wdrożenie systemu standaryzacji usług społecznych (dla każdej zbiorowości z osobna);
- opracowanie i wdrożenie systemu koordynacji usług społecznych (dla każdej zbiorowości z osobna);

- rozwój środowiskowych form usług społecznych adresowanych do członków wskazanych zbiorowości w celu ograniczenia konieczności korzystania przez nich z usług podmiotów świadczących opiekę całodobową i powrotu części z nich (korzystających z tej formy opieki) do środowiska lokalnego;
- zmianę sposobu funkcjonowania instytucji świadczących stacjonarne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami zdrowia psychicznego, w kryzysie zdrowia psychicznego, osób z niepełnosprawnościami i seniorów;
- wsparcie dla rodziny/opiekunów osób borykających się z zaburzeniami zdrowia psychicznego, niepełnosprawnością, problemami będącymi rezultatem starzenia się organizmu;
- wsparcie działań ukierunkowanych na rozwój idei niezależnego życia, rozwoju zasobów mieszkalnictwa wspomagane czy usamodzielnianie mieszkańców instytucji całodobowej opieki stacjonarnej.

Wskazane grupy docelowe i kierunki wsparcia nie wyczerpują zapisów; nie ma przy tym potrzeby ich powielania z uwagi na powszechną dostępność dokumentu źródłowego. Strategia ma oczywiście charakter programowy; co oznacza, iż określa priorytety, kierunki i działania na rzecz wyrównywania szans życiowych osób z niepełnosprawnościami w nowym nurcie polityki społecznej. Z uwagi na wzajemne zależności i przenikanie się polityki społecznej z innymi politykami publicznymi koncepcja deinstytucjonalizacji usług społecznych znana jest powszechnie kreatorom nowego porządku ekonomiczno-społecznego. Świadczy o tym m.in. fakt, że Strategia „wpisuje się w cel szczegółowy II Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, kierunek interwencji – Poprawa dostępności do usług, w tym społecznych i zdrowotnych, w ramach którego deinstytucjonalizacja wskazana została jako przyjęty kierunek zmian w systemie usług społecznych. Również „W Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego” deinstytucjonalizacja uwzględniona została wprost m.in. przy działaniach dotyczących usług pieczy zastępczej oraz usług społecznych. Dokument koreluje także z Krajowym Programem Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021-2027, polityka publiczna z perspektywą do roku 2030 (KPPUiWS)²⁴, a także Strategią

²⁴ Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021–2027, polityka publiczna z perspektywą do roku 2030” (M.P. poz. 843).

na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami²⁵ i Krajowym Programem Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej²⁶. Kwestie dotyczące społecznego włączenia osób w każdym wieku, m.in. przez diagnozę predyspozycji i umiejętności oraz rozwój umiejętności zaakcentowane też zostały w dokumencie o statusie polityki publicznej pn. „Zintegrowana Strategia Umiejętności 2030”²⁷. Wskazuje się, że Strategia wraz z dokumentem opracowanym przez Ministerstwo Zdrowia pt. „Zdrowa przyszłość. Ramy strategiczne rozwoju systemu zdrowia na lata 2021–2027, z perspektywą do 2030 r.”²⁸, stanowią wspólne ramy dla procesu deinstytucjonalizacji (pomimo opracowania dwu osobnych dokumentów, co jak się podkreśla, wynika z rozdzielności systemów w Polsce), są one wobec siebie komplementarne i wzajemnie się uzupełniają²⁹. Długo wyczekiwane, przez potencjalnych beneficjentów, wejście w życie (10 sierpnia 2022 r.) nowej polityki publicznej otworzyło „nową erę” przed sektorem pomocy społecznej. Istotą zmian jest przechodzenie od opieki instytucjonalnej do wsparcia świadczonego w lokalnym środowisku miejsca zamieszkania. Z uwagi na decentralizację zadań stawia to znaczące wyzwania przed jednostkami samorządu terytorialnego (gminami) odpowiedzialnymi za implementację założeń Strategii na grunt praktyki. Jednym z kluczowych problemów jest brak zabezpieczenia ze strony Rządu środków finansowych na ten cel, dowodem czego jest zawarty w Strategii zapis wskazujący, że *„Dokument ma charakter programowy i na obecnym etapie nie powoduje skutków finansowych oraz nie stanowi podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki finansowe. Jest wyznacznikiem kierunków priorytetów i działań, które w pierwszej kolejności finansowane są ze źródeł już dostępnych. Nowe działania, wskazane w poszczególnych priorytetach nie będą powodować skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, jak również nie ulegnie zmianie poziom finansowania zaplanowany ze środków budżetu państwa. Strategia Rozwoju Usług Społecznych powinna więc być wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem jako strategiczny dokument wskazujący cele i kierunki rozwoju usług społecznych, przy wykorzystaniu wskazanych możliwości i indykatywnych źródeł finansowania”*³⁰. Fakt ten spowalnia proces implementacji założeń Strategii niezależnie od tego, że ich wdrażanie i dynamizowanie tempa zmian nie budzą wątpliwości. Uzasadnia je pozytywny wpływ deinstytucjonalizacji usług

²⁵ Uchwała nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030 (M.P. poz. 218).

²⁶ Uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. poz. 214).

²⁷ Część ogólna ZSU 2030: uchwała nr 12/2019 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2019 r., części szczegółowa ZSU 2030: uchwała nr 195/2020 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r.

²⁸ Uchwała nr 196/2021 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r.

²⁹ Strategia rozwoju usług społecznych..., dz. cyt., s. 6-7.

³⁰ Tamże.

na jakość życia ich odbiorców oraz dynamiczny wzrost skali problemów społecznych, m.in. niepełnosprawności i starzenia się. Liczba osób z niepełnosprawnością osiągnęła w 2023 r. poziom 4,0mln; uwzględniając proces starzenia się prognozowany jest jej dalszy wzrost³¹. Przy sukcesywnie zmniejszającej się liczbie ludności naszego kraju (do 2050r. zmniejszy się do poziomu 33 951 tys., tj. 88% wartości z 2013 r.)³² dynamicznie wzrasta też odsetek osób starszych. Dane GUS wskazują, że wzrośnie:

- 1) odsetek osób w wieku 65+ w ogólnej liczbie mieszkańców³³ (w latach 2013-2050 aż o 19 p. proc);
- 2) liczba osób w zaawansowanej starości (80+), która w latach 2013-2050 wzrośnie o 2 054 tys.³⁴;
- 3) indeks starości (liczba osób w wieku 65+ na 1 000 osób w wieku 0-14 lat), która w 2013 r. kształtowała się na poziomie 983,³⁵ a do 2050 r. wzrośnie ponad 2,5-krotnie w miastach, a blisko 3-krotnina na wsi oraz
- 4) całkowity współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi (zestawienie mierników: liczba osób w wieku 65+ przypadająca na 100 osób w wieku od 15 do 64 lat oraz w odniesieniu do dzieci (0-14 lat), który w 2013 r. kształtował się na poziomie 42; zaś do 2050 r. przewiduje się niemal podwojenie jego wartości do 81 osób³⁶, co generalnie oznacza wzrost zapotrzebowania na usługi opiekuńczo-bytowe (najkorzystniej w miejscu zamieszkania) przy zmniejszonym potencjale rodzinnym w zakresie ich zaspokajania.

Panaceum stanowić może dostępność środków zewnętrznych (pozwalających na zdynamizowanie procesu uśrodkowania usług), drogę do których otworzył wielu podmiotom i celom Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności z 2022r., (KPO). Analiza jego założeń wskazuje niestety, że kwestie dotyczące wsparcia deinstytucjonalizacji nie zostały włączone do nurtu głównych potrzeb.

4. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) – istota, cele, założenia

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) stanowi część unijnego Funduszu Odbudowy. Celem strategicznym KPO jest „odbudowa potencjału rozwojowego gospodarki, utraconego w wyniku pandemii oraz wsparcie trwałej konkurencyjności gospodarki i wzrost poziomu życia społeczeństwa w dłuższym

³¹ Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021, Główny Urząd Statystyczny w Warszawie – <https://niepelnosprawni.gov.pl/index.php?c=page&id=78> [dostęp: 25.03.2025 r.].

³² *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014 r. s. 110.

³³ Tamże, s. 132.

³⁴ Tamże, tabl. 25. Zmiany liczby ludności w wieku 80 lat i więcej w latach 2013-2050, s. 137.

³⁵ Tamże, s. 138.

³⁶ Tamże, s. 140.

horyzoncie czasowym³⁷”. KPO jest planem rozwojowym, który określa zarówno cele dotyczące odbudowy Polski po wywołanym pandemią COVID-19 kryzysie oraz tworzenia i rozwijania mechanizmów wzmacniających odporność społeczno-gospodarczą kraju, jak też służące ich osiągnięciu **reformy (w liczbie 54) i inwestycje (w liczbie 57)**. Głównymi beneficjentami wsparcia przewidzianego w ramach KPO są przedsiębiorcy i instytucje publiczne oraz inne podmioty społeczno-gospodarcze (wskazano w nim listę kluczowych beneficjentów³⁸) oraz potrzeby szczególnego wsparcia wynikające z przestrzennych dysproporcji rozwojowych (wzmocnienie spójności społeczno-ekonomicznej poprzez preferencje dla obszarów gospodarczo i społecznie zacofanych, szczególnie dotkniętych skutkami pandemii). Zaprojektowane **reformy i inwestycje realizowane są** w pięciu kluczowych obszarach, w ramach środków finansowych (dotacji i pożyczek) pochodzących z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), który jest częścią Planu Odbudowy dla Europy³⁹ tj.:

1. Komponent A „Odporność i konkurencyjność gospodarki” ukierunkowany na tworzenie nowych inwestycji i miejsc pracy, wzrost wynagrodzeń, rozwój instrumentów godzenia życia zawodowego (żłobki i kluby dziecięce), implementację innowacji, tym technologicznych oraz likwidację barier prawnych i wdrożenie ułatwień dla firm⁴⁰;
2. Komponent B „Zielona energia i zmniejszenie energochłonności” ukierunkowany na wdrożenie rozwiązań służących poprawie jakości powietrza (wymiana źródeł i ogrzewania na ekologiczne i nośników energii (wymiana pieców, rozbudowa sieci paneli fotowoltaicznych i kolektorów słonecznych, inteligentna sieć energetyczna oraz technologie wodorowe i zielone miasta)⁴¹;
3. Komponent C „Cyfrowa transformacja” ukierunkowany na realizację inwestycji w umożliwiających rozwój e-sług, dostęp do szybkiego Internet i bezpieczeństwa korzystania oraz zwiększenie szans edukacyjnych w tym zakresie poprzez zwiększenie liczby pracowni informatycznych i komputerów w szkołach⁴²;
4. Komponent D „Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia” ukierunkowany na rozwój dostępności i jakości usług zdrowotnych poprzez rozwój infrastruktury ochrony zdrowia (modernizacja placówek medycznych

³⁷ <https://www.gov.pl/web/zdrowie/kpo> [dostęp: 25.03.2025 r.].

³⁸ <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/informacje/> [dostęp: 25.03.2025 r.].

³⁹ <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/informacje/> [dostęp: 25.03.2025 r.].

⁴⁰ <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/odpornosc-i-konkurencyjnosc-gospodarki/> [dostęp: 25.03.2025 r.].

⁴¹ <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/zielona-energia-i-zmniejszenie-energochlonnosci/> [dostęp: 25.03.2025 r.].

⁴² <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/transformacja-cyfrowa/> [dostęp: 25.03.2025 r.].

i ich wyposażenia), wzrost liczby personelu medycznego oraz rozwój przemysłu farmaceutycznego⁴³;

5. Komponent E „Zielona i inteligentna mobilność” ukierunkowany na rozwój ekologicznego transportu (autobusów elektrycznych, wodorowych, nowoczesnych pociągów i linii kolejowych, budowę obwodnic i bezpiecznych dróg)⁴⁴ oraz w obszarach
6. Komponent G „Bezpieczeństwo energetyczne” (REPowerEU) ukierunkowany na wspieranie rozwoju OZE (odnawialne źródła energii), eliminowanie barier ich rozwoju, wspieranie rozwoju tzw. „lokalnych społeczności energetycznych” oraz przyspieszenie tempa integracji źródeł odnawialnych z sieciami dystrybucyjnymi, a także wspieranie rozwoju zrównoważonego transportu, zielonych umiejętności i zwiększanie efektywności energetycznej⁴⁵;
7. Działania ukierunkowane na poprawę jakości instytucji i warunków realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (istotą których jest zwiększenie roli konsultacji społecznych i publicznych oraz poprawa warunków inwestowania⁴⁶.

W kontekście przedmiotu rozważań na szczególną uwagę zasługują reformy i inwestycje zaplanowane przez Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) oraz Ministerstwo Zdrowia (MZ). Cele Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w ramach dostępnych z KPO środków, ukierunkowane zostały na:

1. Zwiększenie możliwości zatrudnienia osób znajdujących w szczególnej sytuacji na rynku pracy;
2. Poprawę możliwości w zakresie godzenia obowiązków rodzinnych i zawodowych, w tym
3. Dofinansowanie tworzenia nowych miejsc w obszarze opieki nad dziećmi do lat 3;
4. Wsparcie podmiotów ekonomii społecznej.

Ich osiągnięciu służyć miały zaplanowane przez MRPiPS reformy t.j.:

- „efektywne instytucje na rzecz rynku pracy;
- reforma na rzecz poprawy sytuacji rodziców na rynku pracy poprzez zwiększenie dostępu do opieki nad dziećmi do lat 3;
- wdrożenie ram prawnych dla rozwoju ekonomii społecznej;

⁴³ <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/efektywnosc-dostepnosc-i-jakosc-systemu-ochrony-zdrowia/> [dostęp: 25.03.2025 r.].

⁴⁴ <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/zielona-inteligentna-mobilnosc/> [dostęp: 25.03.2025 r.].

⁴⁵ <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/repowereu/> [dostęp: 25.03.2025 r.].

⁴⁶ <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/poprawa-jakosci-instytucji-i-warunkow-realizacji-krajowego-planu-odbudowy-i-zwiekszania-odpornosci/> [dostęp: 25.03.2025 r.].

- uelastycznienie form zatrudnienia, w tym wprowadzenie pracy zdalnej;
 - przedłużanie kariery zawodowej i promowanie pracy po przekroczeniu ustawowego wieku emerytalnego – w zakresie opracowania i publikacji raportu z oceny wpływu działań na rzecz podniesienia efektywnego wieku emerytalnego;
 - wzrost uczestnictwa niektórych grup w rynku pracy poprzez rozwój opieki długoterminowej;
 - ograniczenie segmentacji rynku pracy
- oraz inwestycje t.j.:
- inwestycje wspierające reformę instytucji rynku pracy;
 - wsparcie programów dofinansowania miejsc opieki nad dziećmi 0-3 lat (żłobki, kluby dziecięce) w ramach MALUCH+;
 - programy wsparcia inwestycyjnego umożliwiające w szczególności rozwój działalności, zwiększenie udziału w realizacji usług społecznych oraz poprawę jakości reintegracji w podmiotach ekonomii społecznej⁴⁷.

Z kolei Ministerstwo Zdrowia środki dostępne w ramach KPO wykorzystuje na realizację celu ukierunkowanego na poprawę efektywności systemu ochrony zdrowia, jakości i dostępności świadczeń zdrowotnych. Osiągnięcie założonego celu zapewnić mają zaplanowane przez Ministerstwo reformy ukierunkowane na:

- „wzrost uczestnictwa w rynku pracy poprzez rozwój opieki długoterminowej;
- zwiększenie efektywności, dostępności i jakości świadczeń zdrowotnych;
- zwiększenie efektywności, dostępności i jakości świadczeń opieki długoterminowej podmiotów leczniczych na poziomie powiatowym;
- stworzenie odpowiednich warunków dla zwiększenia liczebności kadry medycznej;
- podniesienie efektywności i jakości systemu ochrony zdrowia poprzez wsparcie polskiego potencjału badawczo – rozwojowego w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu”

oraz inwestycje dotyczące następujących obszarów:

- rozwój i modernizacja infrastruktury centrów opieki wysokospecjalistycznej i innych podmiotów leczniczych;
- przyspieszenie procesów transformacji cyfrowej ochrony zdrowia poprzez dalszy rozwój usług cyfrowych w ochronie zdrowia;
- rozwój opieki długoterminowej poprzez modernizację infrastruktury podmiotów leczniczych na poziomie powiatowym (po Rewizji Inwestycja zmieniona na D4.1.1);
- inwestycje związane z modernizacją i doposażeniem obiektów dydaktycznych w związku ze zwiększeniem limitów przyjęć na studia medyczne;
- kompleksowy rozwój badań w zakresie nauk medycznych i nauk o zdrowiu.

⁴⁷ <https://www.gov.pl/web/rodzina/krajowy-plan-odbudowy-i-zwiekszenia-odpornosci>
[dostęp: 25.03.2025 r.].

Reasumując, wskazane działania oddziałując pozytywnie na jakość życia ogółu społeczeństwa nie wpisują się w główny nurt deinstytucjonalizacji usług społecznych na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

Zakończenie

Ewolucja polskiej koncepcji polityki społecznej na rzecz osób z niepełnosprawnościami (i innych grup społecznych) od wielu lat przybliża funkcjonujące w jej ramach formy i metody wsparcia do środowiska miejsca zamieszkania obywatela i jego indywidualnych potrzeb. Cyklicznie w życie wchodzi nowe strategie i programy działania niosące w swej istocie nadzieję i rozbudzające oczekiwania społeczne na lepszą jakość życia. Jednym z nich jest przyjęta przez Rząd w 2022r., „Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)”. Zawarte w niej zapisy rozbudziły nadzieje osób z niepełnosprawnościami (i ich rodzin – rodziców, opiekunów faktycznych), w szczególności zależnych egzystencjalnie, na wdrożenie rozwiązań umożliwiających im pozostawanie w miejscu zamieszkania i uzyskiwanie tam niezbędnego wsparcia, w tym opiekuńczo-bytowego. Te bowiem osoby, w sposób szczególnie zależne są od wsparcia zewnętrznego. Oznacza to, że na chwilę obecną, jeśli środowisko rodzinne nie jest go w stanie zagwarantować, w zdecydowanej większości przypadków skazane pozostają na ofertę wsparcia instytucjonalnego (domy pomocy społecznej, zakłady opiekuńczo-lecznicze), zwykle równoznaczne z wyrwaniem ze środowiska rodzinnego, zerwaniem więzi i znacznej utracie podmiotowości. Rodziny zaś, niejednokrotnie, sytuacja ta zmusza do ograniczenia aktywności zawodowej jednego z członków; co ma negatywny wydźwięk społeczno-ekonomiczny na płaszczyźnie rodziny i kraju.

Zapisy Strategii wskazujące, że zawarte w niej treści stanowią zbiór wytycznych na wdrażanie których nie gwarantuje się dodatkowych środków finansowych sugerują jednak, że implementacja procesu będzie powolna. Stąd poczucie rozczarowania w środowisku osób z niepełnosprawnościami oraz „niegasnące” nadzieje pokładane w kolejnych projektach koncepcyjnych władz publicznych dotyczących wspierania inicjatyw gospodarczo-społecznych (wraz z zabezpieczeniem środków finansowych). Przykładem jest Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, w treści którego wsparcie procesu deinstytucjonalizacji nie wybrzmiało. Fakt ten nie wyklucza członków omawianej zbiorowości z całokształtu dobrodziejstw będących rezultatem wdrożenia KPO. Osoby z niepełnosprawnościami, podobnie jak inni obywatele, partycypują bowiem potencjalnie w korzyściach płynących z poprawy jakości i wzrostu dostępności usług zdrowotnych, instytucjonalnej opieki długoterminowej, dostępności rynku pracy i poprawy warunków zatrudnienia czy też dostępności usług świadczonych przez podmioty ekonomii społecznej. Oczekiwania dotyczące wsparcia procesu budowania środowiskowych systemów wsparcia osób zależnych nie zostały jednak zaspokojone. Uwzględniając czas i realia, w jakich kształtowały się założenia KPO, dość oczywistym wydaje się skoncentrowanie uwagi

ówczesnych władz na celach i działaniach (reformach i inwestycjach) ukierunkowanych na zniwelowanie gospodarczo-społecznych skutków pandemii i wzmocnienie obszarów newralgicznych dla przetrwania sytuacji kryzysowych (z ogólnogospodarczego i ogólnospołecznego punktu widzenia). Uwzględniając jednak założenia KPO dot. preferencyjnych warunków wsparcia obszarów problemowych (wynikających z przestrzennych dysproporcji rozwojowych i pandemii COVID-19) oraz pozytywny wpływ deinstytucjonalizacji usług społecznych na życie osób zależnych, a także dynamiczny wzrost ich odsetka w ogólnej liczbie ludności naszego kraju pominięcie potrzeby wsparcia procesu deinstytucjonalizacji jest dla zainteresowanych dość trudne do zaakceptowania. Wciąż jednak pozostaje nadzieja, że kolejne koncepcje rządowe dotyczące wydatkowania środków budżetowych (unijnych czy krajowych) uwzględnią tę potrzebę, co pozwoli zdynamizować proces budowania środowiskowych systemów wsparcia osób zależnych, a tym samym wzmocnić spójność społeczno-ekonomiczną poprzez poprawę jakości życia osób niesamodzielnych.

Bibliografia

1. Borek-Rocznik J., *Diagnoza potrzeb kompetencyjnych pracowników służb i organizacji społecznych powiatu radomskiego jako determinanta efektywnego wsparcia szkoleniowego w zakresie nowej polityki publicznej – deinstytucjonalizacji usług społecznych*. Raport z Badań., Fundacja Fundusz Współpracy, Radom 2025.
2. Część ogólna ZSU 2030: Uchwała nr 12/2019 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2019 r., części szczegółowa ZSU 2030: Uchwała nr 195/2020 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020.
3. Golinowska S., *Decentralizacja władzy a funkcje socjalne państwa i rozwiązywanie problemów społecznych*, [w:] Golinowska S., Boni M. (red.), *Nowe dylematy polityki społecznej*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2006.
4. Grewiński M. Lizut J., *Idea, definicje i teoretyczne aspekty deinstytucjonalizacji w polityce społecznej*, [w:] Grewiński M. Lizut J., *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej. Szanse i zagrożenia*, Uczelnia Korczaka, MRiPS, INW „SPATIUM”, Radom 2021.
5. Hryniewicz J., *Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie*, [w:] W.B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa 2003.
6. Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, www.deinstitutionalisationguide.eu.
7. Prognoza ludności na lata 2014-2050, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014 r.

8. Szmagański Z., *Deinstytucjonalizacja w pomocy społecznej – zadania dla pracy socjalnej*, [w:] K. Holka-Marzec [red] *Społeczeństwo, demokracja, edukacja. Nowe wyzwania w pracy socjalnej*. Wydawnictwo Uczelniane Akademii Bydgoskiej im. Kazimierza Wielkiego, 2000 r.
9. Szymański W., *Globalizacja, wyzwania i zagrożenia*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2001.
10. 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.) (M.P. poz. 767).
11. Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021-2027, polityka publiczna z perspektywą do roku 2030” (M.P. poz. 843).
12. Uchwała nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030 (M.P. poz. 218).
13. Uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. poz. 214).
14. Uchwała nr 196 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustanowienia polityki publicznej pt. „Zdrowa Przyszłość. Ramy strategiczne rozwoju systemu ochrony zdrowia na lata 2021-2027, z perspektywą do 2030 r.” (RM-06111-193-21).

Netografia

1. E. Seredyn, Instytucjonalizacja opieki na: <https://www.prawo.pl/kadry/seredyn-pracujemy-nad-ustawa-podwyzszajaca-swiadczenia-pielegnacyjne,275121.html>.
2. GUS NSP 2011 i NSP 2021-<https://niepelnosprawni.gov.pl/index.php?c=page&id=78>.
3. Gov.pl -<https://www.gov.pl/web/zdrowie/kp>.
4. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zaklady-stacjonarne-pomocy-spoecznej-w-2022-roku,18,7.html> [dostęp: 25.03.2025 r.].
5. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/sprawy-spoeczne/dps-niepelnosprawnosci-intelektualna-choroby-psychiczne.html> [dostęp: 25.03.2025 r.].
6. <https://www.gov.pl/web/zdrowie/kpo> [dostęp: 25.03.2025 r.].
7. <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/informacje/> [dostęp: 25.03.2025 r.].
8. <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/informacje/> [dostęp: 25.03.2025 r.].
9. <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/odpornosc-i-konkurencyjnosc-gospodarki/> [dostęp: 25.03.2025 r.].
10. <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/zielona-energia-i-zmniejszenie-energochlonnosci/> [dostęp: 25.03.2025 r.].

11. <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/transformacja-cyfrowa/> [dostęp: 25.03.2025 r.].
12. <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/efektywnosc-dostepnosc-i-jakosc-systemu-ochrony-zdrowia/> [dostęp: 25.03.2025 r.].
13. <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/zielona-inteligentna-mobilnosc/> [dostęp: 25.03.2025 r.].
14. <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/repowereu/> [dostęp: 25.03.2025 r.].
15. <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/poprawa-jakosci-instytucji-i-warunkow-realizacji-krajowego-planu-odbudowy-i-zwiekszenia-odpornosci/> [dostęp: 25.03.2025 r.].
16. <https://www.gov.pl/web/rodzina/krajowy-plan-odbudowy-i-zwiekszenia-odpornosci> [dostęp: 25.03.2025 r.].

THE NATIONAL RECOVERY PLAN AND THE ISSUE OF DEINSTITUTIONALIZATION OF SOCIAL SERVICES FOR PEOPLE WITH DISABILITIES

Summary

The evolution of the Polish concept of equalizing life chances for people with disabilities is moving towards community-based support systems in the place of residence and its individualization. The implementation of the indicated assumptions is to improve the quality of life of dependent persons and their families. The concept of environmentalization of services (deinstitutionalization) is the axis of the designed activities adopted and adopted by the Government in 2022 entitled "Strategy for the development of social services, public policy until 2030 (with an outlook until 2035)". However, the implementation of its assumptions is slowed down by the lack of financial guarantees supporting municipalities in the process of implementing the Strategy's assumptions. As many of them do not have adequate resources of their own, the availability of external funding plays an important role. However, do the authorities take this need into account in concepts and programmes aimed at developing and strengthening socio-economic resilience?, the author seeks to answer this question by analysing the assumptions of the National Recovery and Resilience Plan.

Keywords: people with disabilities, deinstitutionalization of social services, National Recovery and Resilience Plan.

Marek Wikiński
Katedra Prawa Konstytucyjnego i Nauk o Polityce
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego
ORCID: 0000-0002-5569-9205

FINANSOWANIE PROJEKTÓW I PROGRAMÓW W LATACH 2021-2027

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza obszarów, które mogą być finansowane w ramach funduszy strukturalnych UE w nowej perspektywie na lata 2021-2027. Są one przyznane na podstawie wdrażania przez polski rząd (poszczególne ministerstwa) Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz przez samorząd wojewódzki w ramach 16 programów regionalnych. Polskie regiony przygraniczne będą również dysponować środkami w ramach programów międzyregionalnych. W niniejszym artykule omówiono podstawowe fundusze w ramach polityki spójności, a także podział środków na realizację wszystkich komponentów KPO w ramach programów krajowych oraz regionalnych (z podziałem na województwa).

Słowa kluczowe: fundusze, polityka spójności, programy regionalne, rozwój.

Wstęp

W ramach nowego budżetu unijnego na lata 2021-2027 Polska zrealizuje inwestycje o wartości prawie 76 miliardów euro z polityki spójności. To kluczowe pieniądze, które zostaną przeznaczone na rozwój kraju, m.in. na cyfrową transformację, edukację, kulturę, innowacje społeczne, przedsiębiorczość, system ochrony zdrowia, efektywność energetyczną, klimat, transport, turystykę i odbudowę po COVID-19 czy łagodzenie skutków ukraińskiego kryzysu.

Fundusze z polityki spójności trafią do programów realizowanych na poziomie krajowym i regionalnym. 44 proc. otrzymają programy regionalne, zarządzane przez marszałków województw. To najwyższy poziom decentralizacji środków od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej i dowód na to, jak sukcesywnie rośnie rola samorządów w kształtowaniu polityki spójności i współodpowiedzialność za jej realizację.

1. Fundusze UE

Unia Europejska to wspólnota krajów znajdujących się na różnych poziomach rozwoju i mierzących się z wieloma różnymi wyzwaniami. Wiele z tych wyzwań jest wspólne dla wszystkich państw Unii. Dzięki Funduszom Europejskim wzmacniana jest konkurencyjność gospodarek państw członkowskich, podejmowana jest walka z bezrobociem, a także realizowane są działania, które pomagają w rozwoju uboższych regionów.

Polska jest beneficjentem już czwartej perspektywy Funduszy Europejskich.

Korzystaliśmy z budżetów UE na lata: 2000-2006 (wstępując do UE w 2004 r.), 2007-2013, 2014-2020 i obecnie 2021-2027.

W nowym rozdaniu funduszy unijnych na politykę spójności będziemy mieć do dyspozycji ponad 76 mld euro.

Pochodzą one z następujących funduszy unijnych: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny+, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury, Fundusz Solidarności, Fundusz Azylu, Migracji i Integracji.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) jest jednym z głównych instrumentów finansowych europejskiej polityki spójności. Powstał w 1975 r., aby złagodzić dysproporcje w rozwoju europejskich regionów i podnieść poziom życia w regionach znajdujących się w najmniej korzystnej sytuacji¹. Jego działalność jest ukierunkowana w szczególności na regiony dotknięte poważnymi i trwałymi trudnościami naturalnymi lub demograficznymi, takie jak wysunięte najbardziej na północ regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie.

Artykuł 176 TFUE stanowi, że EFRR ma przyczyniać się do zniwelowania głównych dysproporcji regionalnych w Unii Europejskiej. Realizuje ten cel, wspierając:

- rozwój i dostosowanie strukturalne regionów opóźnionych pod względem rozwoju;
- przekształcanie upadających regionów przemysłowych.

Zasady dotyczące EFRR na lata 2021-2027 określono w następujących aktach:

- rozporządzenie w sprawie EFRR i Funduszu Spójności,
- rozporządzenie w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg).

EFRR ma dwa główne cele:

- inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia mające umocnić rynek pracy i gospodarki regionalne;

¹ K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, wyd. ELIPSA, Warszawa 2003, s. 56.

- europejska współpraca terytorialna mająca umocnić współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną w UE.

Zasoby przeznaczone na realizację pierwszego celu przydzielono do trzech kategorii regionów:

- regiony lepiej rozwinięte, których PKB na mieszkańca przekracza 100 % średniej UE;
- regiony znajdujące się w fazie przejściowej, których PKB na mieszkańca wynosi od 75 % do 100 % średniej UE;
- regiony słabiej rozwinięte, których PKB na mieszkańca jest mniejszy niż 75 % średniej UE.

Szczegóły dotyczące przydziału i przyszłego wykorzystania środków z EFRR określa się w umowach partnerstwa. Są to umowy w sprawie sposobu wykorzystania funduszy, zawierane między Komisją a każdym państwem członkowskim i tworzone z pomocą partnerów regionalnych i społecznych.

Ogólne ramy realizacji i wdrażania EFRR określa rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów, które obejmuje kilka innych funduszy UE oraz określa cele szczegółowe i zakres możliwego wsparcia.

Koncentracja tematyczna

W latach 2021-2027 polityka spójności ma pięć celów w odniesieniu do EFRR, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus i Funduszu Spójności²:

- Bardziej inteligentna Europa – innowacyjna i inteligentna transformacja gospodarcza (1. cel);
- Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa (2. cel);
- Lepiej połączona Europa – mobilność i regionalne połączenia teleinformatyczne (3. cel);
- Europa o silniejszym wymiarze społecznym – wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych (4. cel);
- Europa bliżej obywateli – zrównoważony i zintegrowany rozwój obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych (5. cel).

Każdy region i każde państwo członkowskie muszą przeznaczyć co najmniej 30 % przyznanych mu środków z EFRR na 2. cel, tj. na bardziej przyjazną dla środowiska i niskoemisyjną transformację w kierunku gospodarki o zerowych emisjach netto i odpornej Europy. Ponadto w zależności od poziomu dobrobytu każdy region i każde państwo członkowskie muszą skoncentrować wydatki na 1. celu, czyli bardziej konkurencyjnej i inteligentnej Europie. Finansowanie należy rozdzielać w następujący sposób:

² <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/95/europejski-fundusz-rozwoju-regionalnego-efrr> [dostęp: 3.03.2025 r.].

- Słabiej rozwinięte regiony lub państwa członkowskie muszą przeznaczać co najmniej 25 % na 1. cel;
- Regiony lub państwa członkowskie znajdujące się w fazie przejściowej muszą przeznaczać co najmniej 40 % na 1. cel;
- Lepiej rozwinięte regiony lub państwa członkowskie muszą przeznaczać co najmniej 85 % przyznanych środków na 1. i 2. cel.

EFRR wspiera też zrównoważony rozwój obszarów miejskich. W latach 2021–2027 co najmniej 8 % środków z EFRR (na szczeblu krajowym) zostanie przeznaczone na zrównoważony rozwój obszarów miejskich i utworzenie europejskiej inicjatywy miejskiej, która pozwala obszarom miejskim eksperymentować z innowacyjnymi rozwiązaniami w walce z wyzwaniami miejskimi.

Polityka spójności obejmuje szereg działań, których nie można finansować z EFRR. Należą do nich likwidacja lub budowa elektrowni jądrowych, infrastruktura portów lotniczych (z wyjątkiem regionów najbardziej oddalonych), niektóre działania związane z gospodarką odpadami (np. składowanie odpadów) i wspieranie przemysłu tytoniowego.

W okresie programowania 2021–2027 UE przeznaczyła ponad 392 mld EUR na politykę spójności. Na EFRR przeznaczyła około 226 mld EUR. Kwota ta obejmowała 9 mld EUR na europejską współpracę terytorialną i specjalne przydziały w wysokości 1,9 mld EUR dla regionów najbardziej oddalonych i słabo zaludnionych³.

Regionom słabiej rozwiniętym będzie przysługiwać stopa współfinansowania do 85 % kosztów projektów. Stopy współfinansowania dla regionów znajdujących się w fazie przejściowej i dla regionów lepiej rozwiniętych wynoszą odpowiednio 60 % i 50 %.

European Social Fund + (ESF)

Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) jest głównym instrumentem finansowym wzmacniającym wymiar społeczny Europy poprzez wprowadzenie w życie zasad Europejskiego filaru praw socjalnych⁴. Jest on ukierunkowany na zatrudnienie, mobilność pracowników, włączenie społeczne i umiejętności.

EFS+ wspiera państwa członkowskie UE w osiągnięciu wysokiego poziomu zatrudnienia, sprawiedliwej ochrony socjalnej, eliminacji ubóstwa oraz wykwalifikowanej i odpornej siły roboczej przygotowanej do przejścia na zieloną i cyfrową gospodarkę. Budżet EFS+ wynosi 87,9 mld euro na lata 2021–2027, z czego 87,3 mld euro na komponent objęty zarządzaniem dzielonym wdrażany przez państwa członkowskie UE (w tym **pomoc techniczna EFS+ (EFS+ TA)**) i 676 mln euro na komponent „Zatrudnienie i innowacje społeczne” (EaSI).

³ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/95/europeiska-regionala-utvecklingsfonden->

⁴ J. Auleytner, K. Głabicka-Auleytner, *Nowy wymiar polityki społecznej Unii Europejskiej. Od kwestii socjalnych do praw socjalnych*, wyd. Elipsa, Warszawa 2024.

Komponent EFS+ „Zatrudnienie i innowacje społeczne” (EaSI) wspiera działania analityczne (ankiety, badania, dane statystyczne, metody, klasyfikacje, mikrosymulacje, wskaźniki, wsparcie dla obserwatoriów i poziomów odniesienia na szczeblu europejskim) w celu promowania kształtowania polityki w dziedzinie zatrudnienia i polityki społecznej w oparciu o dowody.

EaSI wspiera również testowanie eksperymentów społecznych i innowacyjnych rozwiązań w celu transferu i upowszechnienia tych dobrych praktyk, a także rozwój ekosystemu rynkowego związanego z mikrofinansowaniem dla mikroprzedsiębiorstw oraz powstaniem rynku inwestycji społecznych. W ramach EaSI zainteresowane strony mogą korzystać z działań w zakresie tworzenia sieci kontaktów i budowania zdolności w ramach współpracy transnarodowej. Komponent ten wspiera społeczeństwo obywatelskie, administracje, instytucje zabezpieczenia społecznego i służby zatrudnienia, a także instytucje mikrofinansowe i instytucje zapewniające finansowanie przedsiębiorstwom społecznym lub innym podmiotom zaangażowanym w inwestycje społeczne.

Aby przeciwdziałać niedociągnięciom na rynku pracy i rozwijać zintegrowany unijny rynek pracy, finansuje on inicjatywy współpracy transnarodowej, partnerstwa transgraniczne i usługi w regionach transgranicznych, a także ogólnounijne ukierunkowane programy mobilności pracowników w celu obsadzenia wolnych miejsc pracy w miejscach, w których stwierdzono brak równowagi na rynkach pracy.

Kluczowym elementem programu są również działania w zakresie komunikacji i rozpowszechniania informacji, w szczególności wzajemne uczenie się poprzez wymianę praktyk, innowacyjne podejścia, wzajemne oceny i analizę porównawczą, ale także przewodniki po wydarzeniach, sprawozdania, materiały informacyjne i relacje w mediach.

Fundusz Spójności

Fundusz Spójności został ustanowiony w 1994 r. i udostępnia środki na projekty z zakresu ochrony środowiska oraz na projekty w ramach sieci transeuropejskich w tych państwach członkowskich, których dochód narodowy brutto na mieszkańca nie sięga 90 % średniej unijnej⁵.

Fundusz Spójności został ustanowiony w celu zwiększenia gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności Unii Europejskiej w trosce o sprzyjanie zrównoważonemu rozwojowi⁶. W okresie programowania 2021–2027 z funduszu są wspierane⁷:

- inwestycje na rzecz środowiska, włączając w to dziedziny związane ze zrównoważonym rozwojem i energią przynoszące korzyści środowisku,
- sieci transeuropejskie w obszarze infrastruktury transportowej (TEN-T),
- pomoc techniczna.

⁵ K. Głabicka, M. Grewiński, *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej* wyd. ELIPSA, Warszawa 2005, s. 79.

⁶ Art. 177 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 13.XII.2007 r.

⁷ M. Wikiński, *Wpływ wykorzystania środków strukturalnych UE i EOG na tworzenie miejsc pracy w subregionie radomskim*, wyd. UTH, Radom 2017, s. 57.

W przypadku projektów służących osiągnięciu unijnych celów z zakresu ochrony środowiska Fundusz Spójności może także udzielać wsparcia w dziedzinach związanych ze zrównoważonym rozwojem, np. w dziedzinie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii oraz – w obszarze transportu poza sieciami transeuropejskimi – w dziedzinie transportu kolejowego, śródlądowego i morskiego, intermodalnych systemów transportowych i ich interoperacyjności, zarządzania ruchem drogowym, morskim i lotniczym, ekologicznego transportu miejskiego i publicznych środków transportu.

Fundusz Spójności finansuje programy podlegające zarządzaniu dzielonemu, za które odpowiada Komisja Europejska oraz władze krajowe i regionalne w państwach członkowskich. Państwa członkowskie wybierają projekty do finansowania i biorą na siebie odpowiedzialność za bieżące zarządzanie. Przepisy dotyczące sposobu wykorzystywania funduszy zostały ustanowione rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów.

Fundusz Spójności przeznaczony jest dla państw członkowskich, których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca jest niższy niż 90 % średniej unijnej. W okresie programowania 2021–2027 z Funduszu Spójności korzystało 15 państw członkowskich: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry⁸.

Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRA) wspiera wdrażanie wspólnej polityki rybołówstwa, unijnej polityki morskiej oraz programu UE na rzecz międzynarodowego zarządzania oceanami.

EFMRA dysponuje budżetem w wysokości 6,108 mld EUR na lata 2021-2027 i przyczynia się do osiągnięcia zrównoważonego rybołówstwa, ochrony żywych zasobów morza oraz celu zrównoważonego rozwoju ONZ nr 14, a także do realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu.

EFMRA zapewnia wsparcie na rzecz opracowywania innowacyjnych projektów zapewniających zrównoważone wykorzystanie zasobów wodnych i morskich. W szczególności ułatwia:

- przejście na zrównoważone i niskoemisyjne rybołówstwo,
- ochrona różnorodności biologicznej mórz i ekosystemów morskich,
- dostawy wysokiej jakości zdrowej żywności pochodzenia morskiego dla europejskich konsumentów,
- atrakcyjność społeczno-gospodarczą i wymianę pokoleń w sektorze rybołówstwa, w szczególności w odniesieniu do łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego,
- rozwój zrównoważonej i konkurencyjnej akwakultury przyczyniającej się do bezpieczeństwa żywnościowego,
- poprawa umiejętności i warunków pracy w sektorach rybołówstwa i akwakultury,
- żywotność ekonomiczna i społeczna społeczności nadbrzeżnych,
- innowacje w zrównoważonej niebieskiej gospodarce,

⁸ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/96/fundusz-spojnosci>.

- bezpieczeństwo morskie na rzecz bezpiecznej przestrzeni morskiej,
- współpraca międzynarodowa na rzecz zdrowych, bezpiecznych i zarządzanych w sposób zrównoważony oceanów.

Większość działań EFMRA w ramach zarządzania bezpośredniego przekazanych CINEA (Europejska Agencja Klimatu, Infrastruktury i Ochrony Środowiska) jest realizowana w drodze zamówień publicznych (zakup usług) i dotacji (wkład w działania szczegółowe)⁹.

Działania w ramach EFMRA przekazane CINEA będą wspierać Europejski Zielony Ład poprzez realizację działań w dziedzinie unijnej polityki morskiej i wspólnej polityki rybołówstwa, ze szczególnym naciskiem na strategię „Od pola do stołu”, energię z morskich źródeł odnawialnych i unijną strategię na rzecz bioróżnorodności oraz plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym.

Ponadto EFMRA będzie wspierać dobrowolne wkłady na rzecz organizacji międzynarodowych i pomoc techniczną.

CINEA ogłasza i zarządza otwartymi zaproszeniami do składania wniosków i zaproszeniami do składania ofert, a także doraźnymi dotacjami i wnioskami o usługi w ramach umów ramowych dotyczących badań, mechanizmów pomocy, projektów innowacyjnych i projektów współpracy, wymiany najlepszych praktyk i kampanii uświadamiających itp.

Fundusz Solidarności

Dzięki Funduszowi Solidarności Unii Europejskiej UE może wspierać finansowo państwo członkowskie, kraj uczestniczący w negocjacjach akcesyjnych lub region w przypadku poważnej klęski żywiołowej lub poważnego stanu zagrożenia zdrowia publicznego.¹⁰

Fundusz Solidarności nie jest narzędziem szybkiego reagowania na konkretne sytuacje nadzwyczajne lub klęski żywiołowe. Taką rolę pełni rezerwa na pomoc nadzwyczajną.

Fundusz Solidarności jest głównym instrumentem UE służącym wspieraniu odbudowy po klęskach żywiołowych i stanowi wyraz solidarności UE. Umożliwia on UE udzielenie skutecznego wsparcia państwu członkowskiemu UE (lub krajowi kandydującemu), aby pomóc mu uporać się ze skutkami poważnej klęski żywiołowej, takiej jak powódź, pożar lasu, trzęsienie ziemi, huragan lub susza. Od 2020 r. z Funduszu Solidarności pokrywane są również wydatki związane z poważnymi sytuacjami kryzysowymi dotyczącymi zdrowia publicznego, takimi jak pandemia COVID-19. Ze względu

⁹ https://cinea.ec.europa.eu/index_en.

¹⁰ Artykuł 175 akapit trzeci i art. 212 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 661/2014 i (UE) 2020/461 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002.

na rosnącą częstotliwość i dotkliwość ekstremalnych zjawisk pogodowych i klęsk żywiołowych związanych ze zmianą klimatu znaczenie Funduszu Solidarności jest coraz bardziej doceniane.

Fundusz Solidarności został utworzony w 2002 r. w reakcji na katastrofalne powo-
dzie, które nawiedziły Europę Środkową latem tego roku. Od tego czasu udzielono
z niego wsparcia w ponad 130 przypadkach. Dotychczas wsparcie z Funduszu Solidar-
ności otrzymały 24 państwa członkowskie (i Zjednoczone Królestwo) oraz trzy kraje
kandydujące (Albania, Czarnogóra i Serbia), a łącznie wypłacono ponad 8,2 mld EUR.

Od 2021 r. Fundusz Solidarności i rezerwa na pomoc nadzwyczajną są finansowane
jako jeden instrument, zwany rezerwą na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej
(SEAR). Maksymalny roczny budżet SEAR wynosi 1,2 mld EUR (w cenach z 2018 r.).

W lutym 2024 r. dokonano rewizji wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027,
zapewniając dodatkowe finansowanie w celu sprostania nowym i pojawiającym się wy-
zwaniom stojącym przed UE. W ramach tego przeglądu maksymalny roczny budżet
SEAR zostanie zwiększony o 1,5 mld EUR. Wzrost ten ma na celu zwiększenie zdolno-
ści UE do radzenia sobie z kryzysami i sytuacjami nadzwyczajnymi¹¹.

Realizacja pomocy

Pomoc z Funduszu Solidarności przybiera formę dotacji uzupełniającej wydatki
publiczne państwa będącego beneficjentem i przewidziana jest na finansowanie działań
nadzwyczajnych oraz naprawczych mających na celu złagodzenie szkód, które zasadni-
czo nie podlegają ubezpieczeniu. Pilne działania kwalifikujące się do wsparcia
obejmują:

- bezzwłoczne przywrócenie do stanu używalności infrastruktury i urządzeń energetycznych, wody pitnej, telekomunikacji, transportu, opieki zdrowotnej i edukacji;
- zapewnienie tymczasowego zakwaterowania i pokrycie kosztów działań ratowniczych w celu zaspokojenia najpilniejszych potrzeb poszkodowanej ludności;
- bezzwłoczne wzmocnienie infrastruktury zabezpieczającej i ochronę zabytków dziedzictwa kulturowego;
- bezzwłoczne oczyszczanie obszarów dotkniętych klęską, w tym stref przyrodniczych;
- szybką pomoc, w tym medyczną, dla ludności dotkniętej poważnym stanem zagrożenia zdrowia publicznego oraz ochronę ludności przed ryzykiem wystąpienia takiego zagrożenia.

UE może przyznać pomoc finansową każdemu państwu członkowskiemu lub kandydującemu, które zwróci się o nią w następstwie poważnej klęski żywiołowej. Państwo dotknięte klęską musi złożyć wniosek w ciągu 12 tygodni od jej wystąpienia. Następnie Komisja ocenia wnioski i proponuje kwotę pomocy finansowej.

¹¹ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/97/fundusz-solidarnosci>.

Fundusz Azylu, Migracji i Integracji

Fundusz Azylu, Migracji i Integracji to mechanizm finansowy Unii Europejskiej ustanowiony na okres 2021-2027¹².

Celem Funduszu jest przyczynianie się do skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi i do wdrażania, wzmocniania i rozwijania wspólnej polityki azylowej i wspólnej polityki imigracyjnej zgodnie z odpowiednim unijnym dorobkiem prawnym i przy pełnym poszanowaniu zobowiązań międzynarodowych Unii i państw członkowskich wynikających z instrumentów międzynarodowych, których są stronami¹³.

Fundusz Azylu, Migracji i Integracji w Polsce wdrażany jest poprzez Program FAMI zatwierdzony przez Komisję Europejską 12 grudnia 2022 r., zmieniony Program został zatwierdzony przez Komisję 18 listopada 2024 r.

Budżet Programu wynosi 313 521 872,23 EUR, z czego 264 716 494,00 EUR to wkład UE.

Program FAMI 2021-2027 obejmuje trzy cele szczegółowe, w ramach których będą mogły być realizowane działania¹⁴:

Cel szczegółowy nr 1 (CS1): Azyl, przykłady działań:

- wzmocnienie systemu azylu i recepcji,
- zwiększanie kwalifikacji personelu w kompleksowej obsłudze obywateli państw trzecich,
- rozwój metod identyfikacji grup wymagających szczególnego traktowania oraz nieletnich, ochrona dzieci obywateli państw trzecich (OPT) przed przemocą oraz działania podnoszące świadomość personelu pracującego z OPT,
- poprawa warunków mieszkalnych w sieci ośrodków przeznaczonych dla OPT,
- zapewnienie nowoczesnych systemów informatycznych usprawniających pracę służb migracyjnych i obsługę OPT np. poprzez udostępnienie nowoczesnych usług cyfrowych,
- zwiększanie współpracy z państwami trzecimi w celu budowy ich zdolności do skutecznego zarządzania migracją,
- rozwój Migracyjnego Centrum Analitycznego,
- wsparcie operacyjne.

Cel szczegółowy nr 2 (CS2): Legalna migracja i integracja, przykłady działań:

- prowadzenie badań, analiz i dostarczanie ekspertyz w zakresie objętym wsparciem funduszu,

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiającym Fundusz Azylu, Migracji i Integracji.

¹³ <https://www.gov.pl/web/dfe-mswia/program-funduszu-azylu-migracji-i-integracji-2021-2027>.

¹⁴ https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027_en].

- działania informacyjne prowadzone w Polsce obejmujące kwestie legalnej migracji, w szczególności dla służb zatrudnienia, służb porządku publicznego i wymiaru sprawiedliwości oraz uczelni,
- wsparcie w zakresie uznawalności dyplomów i kwalifikacji zdobytych w krajach pochodzenia,
- rozwijanie zasobów do prowadzenia rekrutacji za granicą zgodnie z zapotrzebowaniem polskiego rynku pracy,
- działania wzmacniające zaangażowanie władz lokalnych oraz organizacji pozarządowych,
- wzmocnienie i rozwój legalnej migracji do Polski poprzez ułatwienie sprawnej integracji osób oczekujących na repatriację,
- budowanie zdolności organów migracyjnych,
- wspólne działania z wybranymi państwami trzecimi oraz wsparcie tych państw w zarządzaniu migracją legalną i integracją,
- tworzenie sieci Centrów Integracji Cudzoziemców (CIC) w oparciu o formułę one stop shop,
- kształcenie asystentów integracyjnych,
- środki kształcenia młodzieży oraz dorosłych; wspieranie usamodzielniania się i samowystarczalności; działania preintegracyjne,
- działania skierowane do grup wymagających szczególnego traktowania
- wsparcie dla pracowników oświaty wspierających proces integracji obywateli państw trzecich,
- działania skierowane do studentów i absolwentów będących obywatelami państw trzecich,
- działania kierowane do społeczeństwa przyjmującego,
- wsparcie operacyjne.

Cel szczegółowy nr 3 (CS3): Powrót, przykłady działań:

- rozbudowa i infrastruktury służącej pobyтови obywateli państw trzecich w ośrodkach SG,
- zapewnianie OPT doradztwa w zakresie powrotu, opieki medycznej, psychologicznej, prawnej i językowej, wsparcia materialnego,
- identyfikacja grup wymagających szczególnego traktowania,
- realizacja operacji powrotowych, dobrowolnych oraz przymusowych w tym readmisji,
- szkolenia personelu w zakresie sprawnego i skutecznego prowadzenia operacji powrotowych,
- rozbudowa i doskonalenie bazy szkoleniowej SG; szkolenia dla personelu,
- tworzenie i wyposażanie placówek aglomeracyjnych SG,
- działania przygotowawcze dotyczące powrotów,
- działania w zakresie wspomaganých dobrowolnych powrotów, poszukiwania rodzin i reintegracji,

- budowa zdolności w partnerskich państwach trzecich w obszarze organizacji powrotów, readmisji i reintegracji własnych obywateli oraz detencji i środków alternatywnych,
- działania informacyjno-promocyjne w krajach trzecich dla podniesienia świadomości dot. legalnych kanałów migracyjnych oraz zagrożeń związanych z nielegalną migracją,
- prowadzenie kampanii informacyjnych w celu dostarczania wiarygodnych i rzeczowych informacji na temat zagrożeń związanych z nieuregulowaną migracją i przemytem migrantów,
- wsparcie operacyjne.

2. Programy Krajowe

Na lata 2021-27 zostało przygotowanych 8 programów krajowych. Sześć z nich będzie zarządzanych w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. Program poświęcony kwestiom pomocy żywnościowej będzie zarządzany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej natomiast program na rzecz rybactwa będzie zarządzany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (tab. 1).

Tabela 1. Programy krajowe na lata 2021-2027

Nazwa funduszu	Kwota	Instytucja zarządzająca
Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (FENIKS)	24,2 mld euro/ 113,4 mld zł	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki (FENG)	7,9 mld euro/ 37,1 mld zł	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS)	4 mld euro/ 18,8 mld zł	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej (FEPW)	2,65 mld euro/ 12,3 mld zł	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy (FERC)	2 mld euro/ 9,2 mld zł	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich (PTFE)	550 mln euro/ 2,5 mld zł	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową (FEPŻ)	525 mln euro/ 2,4 mld zł	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Fundusze Europejskie dla Rybactwa (PFER)	512 mln euro/ 2,3 mld zł	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Źródło: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/polska-inauguruje-programy-europejskie-na-lata-2021-2027> [dostęp: 31.01.2025 r.]

Jak z powyższej tabeli wynika największe dofinansowanie zostanie przeznaczone na infrastrukturę, klimat i środowisko. Środki zostaną zainwestowane w bezpieczeństwo energetyczne Polski, rozwój odnawialnych źródeł energii, ochronę środowiska, bezpieczny i ekologiczny transport, a także na rozwój ochrony zdrowia, kultury i ochronę dziedzictwa kulturowego.

Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (FEnIKS) stanowi kontynuację dwóch wcześniejszych programów Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 oraz 2014-2020¹⁵.

Głównym celem programu jest poprawa warunków rozwoju kraju poprzez budowę infrastruktury technicznej i społecznej zgodnie z założeniami rozwoju zrównoważonego, w tym poprzez:

- obniżenie emisyjności gospodarki transformację w kierunku gospodarki przyjaznej środowisku i o obiegu zamkniętym,
- budowę efektywnego i odpornego systemu transportowego o jak najniższym negatywnym wpływie na środowisko naturalne,
- dokończenie realizacji odcinków sieci bazowej TEN-T do roku 2030,
- poprawę bezpieczeństwa transportu,
- zapewnienie równego dostępu do opieki zdrowotnej oraz poprawę odporności systemu ochrony zdrowia,
- wzmocnienie roli kultury w rozwoju społecznym i gospodarczym.

Program ma zwiększyć efektywność energetyczną mieszkalnictwa, budynków użyteczności publicznej i przedsiębiorstw oraz zwiększyć udział zielonej energii z odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii.

Inwestycje w infrastrukturę energetyczną mają przynieść poprawę jakości i bezpieczeństwa funkcjonowania sieci elektroenergetycznych oraz rozwój inteligentnych sieci gazowych i wzrost ich znaczenia w nowoczesnym, zielonym systemie energetycznym. Inwestycje w sektorze środowiska mają przyczynić się do większej odporności na zmiany klimatu (w tym na susze i powodzie) oraz ochronę dziedzictwa przyrodniczego (wzrost zdolności retencyjnych oraz poprawę systemów monitorowania i zarządzania kryzysowego).

W programie dąży się do poprawy gospodarowania wodą pitną oraz ściekami komunalnymi, a także odpadami komunalnymi.

W ramach programu będzie wzmocniona ochrona bioróżnorodności i naturalnych ekosystemów; aby rozwijać systemy monitorowania zasobów przyrodniczych oraz ułatwić ich ochronę.

Będzie rozwijany transport szynowy, w tym w miastach, zwiększona dostępność komunikacji zbiorowej, a także alternatywne wobec dróg łańcuchy logistyczne (porty morskie, drogi wodne śródlądowe, przewozy intermodalne).

Budżet programu to około 125,8 mld zł, czyli około 29,3 mld euro.

Wkład UE: około 103,9 mld zł.

Wkład krajowy: około 21,9 mld zł.

Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki przeznaczą środki na projekty badawczo-rozwojowe, innowacyjne i zwiększające konkurencyjność polskiej gospodarki. Z programu skorzystają głównie przedsiębiorcy oraz sektor nauki.

¹⁵ <https://www.feniks.gov.pl/>.

Kolejny największy budżet zostanie przeznaczony na poprawę sytuacji socjalnej polskich obywateli, w tym osób na zmieniającym się rynku pracy, rozwój edukacji i usług zdrowotnych, wsparcie rodziców w opiece nad dziećmi i osób ze szczególnymi potrzebami.

Dodatkowe wsparcie otrzyma Polska Wschodnia. Z programu korzysta 5 województw: lubelskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie oraz część mazowieckiego. Program ma na celu ułatwienie rozwoju biznesu, transportu, obejmuje też inwestycje w sieci energetyczne, ochronę środowiska i turystykę.

Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS) – Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (FERS) stanowi kolejny etap do dalszego rozwoju społecznego i gospodarczego kraju¹⁶.

Budżet programu to ok. 20,9 mld zł, czyli ok. 4,9 mld euro.

Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (FERS) wspiera rozwój społeczny i gospodarczy kraju. Wsparcie w programie realizowane jest na rzecz m.in. poprawy sytuacji osób na rynku pracy, zwiększenia dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami, zapewnienia opieki nad dziećmi, podnoszenia jakości edukacji i rozwoju kompetencji, integracji społecznej, rozwoju usług społecznych i ekonomii społecznej oraz ochrony zdrowia. Cele Programu są następujące:

- wsparcie samozatrudnienia poprzez udzielanie preferencyjnych pożyczek na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej,
- rozwój potencjału instytucji i służb rynku pracy,
- wspieranie przedsiębiorców, innych pracodawców oraz ich pracowników w obszarach kluczowych dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju,
- poprawa jakości systemów kształcenia oraz rozwój edukacji włączającej,
- wspieranie procesu uczenia się przez całe życie, w tym kompetencji cyfrowych osób dorosłych,
- wsparcie systemu szkolnictwa wyższego, w tym w dostosowaniu oferty do wyzwań związanych z cyfrową i zieloną transformacją,
- wspieranie instytucji odpowiedzialnych za integrację społeczno-zawodową migrantów,
- rozwój potencjału instytucji działających w sferze integracji społecznej, usług społecznych i ekonomii społecznej,
- rozwój opieki nad najmłodszymi dziećmi m.in. poprzez tworzenie miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 i podnoszenie kompetencji kadr w tym obszarze,
- zapewnienie równych szans dla osób z niepełnosprawnościami,

¹⁶ <https://www.rozwojspoeczny.gov.pl>.

- wsparcie systemu ochrony zdrowia, w tym kształcenie podyplomowe lekarzy, pielęgniarek, położnych oraz innych zawodów związanych z ochroną zdrowia,
- budowanie potencjału partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego,
- rozwój innowacji społecznych i upowszechnianie przetestowanych rozwiązań.

Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej – Program Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej to kontynuacja wsparcia dla wschodnich województw na lata 2021-2027, aby przyspieszyć ich rozwój. Program jest finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Program będzie służył utrwaleniu warunków sprzyjających konkurencyjności gospodarki oraz wyższej jakości życia w 6-ciu województwach Polski Wschodniej: warmińsko-mazurskim, podlaskim, lubelskim, świętokrzyskim, podkarpackim oraz mazowieckim (bez Warszawy i otaczających ją powiatów)¹⁷.

Z Programu dofinansowywane będą projekty nastawione na biznes, adaptację miast do zmian klimatu, rozwój niskoemisyjnej mobilności miejskiej, ochronę bioróżnorodności, rozwój inteligentnych sieci dystrybucji energii, zwiększenie dostępności kolejowej i drogowej oraz rozwój zrównoważonej turystyki.

Budżet programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej na lata 2021-2027 wynosi 13,4 mld zł, czyli 3,1 mld euro.

Program Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej na lata 2021-2027 to kontynuacja wsparcia dla wschodnich województw, aby przyspieszyć ich rozwój. Cel główny programu to *Utrwalenie warunków sprzyjających konkurencyjności makroregionu oraz wyższej jakości życia w Polsce Wschodniej*.

Cele szczegółowe programu są następujące:

- Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw,
- Zwiększenie atrakcyjności miast i podniesienie jakości życia mieszkańców w dobie zmian klimatu,
- Zwiększenie dostępności transportowej Polski Wschodniej,
- Rozwój społeczno-gospodarczy dzięki turystyce.

Budżet programu to około 13,4 mld zł, czyli ok. 3,1 mld euro.

Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy będą przeznaczone na dostęp do ultraszybkiego Internetu szerokopasmowego i rozwój e-usług. Z budżetu tego programu zostanie wzmocnione cyberbezpieczeństwo oraz podniesione kompetencje cyfrowe społeczeństwa.

W ramach pomocy żywnościowej pieniądze przeznaczone zostaną na wsparcie najuboższych i najbardziej potrzebujących.

¹⁷ <https://www.fepw.gov.pl/>.

Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową (FEPŻ) – 12 grudnia 2022 r. Komisja Europejska zatwierdziła Program Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027 (FEPŻ). Program Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027 to program współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus oferujący pomoc żywnościową w formie paczek lub posiłków dla osób najbardziej potrzebujących, a także możliwość udziału w tzw. działaniach towarzyszących¹⁸.

Jego łączny budżet wynosi 583 mln EUR.

Za wdrażanie Programu odpowiada Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jako Instytucja Zarządzająca.

W ramach Programu będą realizowane następujące operacje:

- zakup żywności dostarczanej do magazynów organizacji partnerskich w celu dystrybucji wśród osób najbardziej potrzebujących,
- wsparcie organizacji partnerskich w realizacji dystrybucji żywności, w tym w obszarze transportu, magazynowania i administracji,
- realizacji działań towarzyszących dla odbiorców pomocy żywnościowej, mających na celu ich włączenie społeczne,
- wsparcie organizacji partnerskich w pozyskiwaniu dodatkowej żywności pochodzącej z darowizn celem jej przekazania do odbiorców Programu.

Fundusze Europejskie dla Rybactwa wesprą wspólną politykę rybołówstwa, unijną politykę morską, zrównoważone rybołówstwo i ochronę żywych zasobów morza. Środki zostaną przeznaczone na bezpieczeństwo żywnościowe i rozwój zrównoważonej niebieskiej gospodarki, a także bezpieczeństwo oraz czystość mórz i oceanów, w tym poprawę skuteczności międzynarodowego zarządzania oceanami.

Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich dofinansuje działania wzmacniające potencjał beneficjentów Funduszy Europejskich oraz przedsięwzięcia koordynacyjne, np. w obszarze Funduszy Europejskich.

3. Programy regionalne

Programami regionalnymi zarządza 16 samorządów wojewódzkich, co oznacza, że każde województwo posiada własny program finansujący inwestycje na jego terenie. Dzięki nim regiony będą wspierać przedsiębiorczość, dostęp do edukacji, ochrony zdrowia czy kultury. Dbają one o infrastrukturę społeczną i środowisko. Fundusze wspierają także technologie cyfrowe, energetykę oraz transport. Przeznaczony budżet na programy regionalne wynosi 155,4 mld zł (tab. 2).

¹⁸ <https://www.gov.pl/web/rodzina/fundusze-europejskie-na-pomoc-zywnosciowa-2021-2027>.

Tabela 2. Wykorzystanie środków europejskich w programach zarządzanych na poziomie regionalnym w latach 2021-2027 – wg wielkości przyznanego dofinansowania

Województwo	Kwota
Śląskie	5,14 mld euro
Łódzkie	2,74 mld euro
Małopolskie	2,69 mld euro
Lubelskie	2,43 mld euro
Dolnośląskie	2,31 mld euro
Podkarpackie	2,27 mld euro
Wielkopolskie	2,15 mld euro
Mazowieckie	2,1 mld euro
Kujawsko-pomorskie	1,84 mld euro
Warmińsko-mazurskie	1,79 mld euro,
Pomorskie	1,75 mld euro
Zachodniopomorskie	1,69 mld
Świętokrzyskie	1,46 mld euro
Podlaskie	1,3 mld euro
Opolskie	0,97 mld euro
Lubuskie	0,91 mld euro

Zródło: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/polska-inauguruje-programy-europejskie-na-lata-2021-2027> [dostęp: 1.02.2025 r.]

4. Programy międzyregionalne

Obok programów krajowych i regionalnych Polska realizować będzie z polityki spójności również kilkanaście międzynarodowych programów Interreg¹⁹. Fundusze Interreg (łącznie ok. 1,8 mld euro na programy z udziałem Polski) przeznaczone zostaną na: ochronę środowiska, transgraniczną mobilność, kulturę i turystykę, edukację, ochronę zdrowia, badania i rozwój, konkurencyjność przedsiębiorstw i zapobieganie katastrofom. Będziemy wspierać także międzynarodową współpracę instytucji i obywateli w różnych dziedzinach, a w programie Polska-Ukraina dodatkowo służby zajmujące się ochroną granicy.

Cztery programy Interreg z udziałem Polski są zarządzane przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Instytucja ta pełni funkcję instytucji zarządzającej dla programów ze Słowacją, Saksonią, Ukrainą i w obszarze południowego Bałtyku.

Ogółem strona polska będzie realizowała 11 programów międzyregionalnych w ramach Interreg.

¹⁹ Współpraca z Rosją i Białorusią w ramach Interreg nie będzie kontynuowana.

Tabela 3. Programy Interreg z udziałem Polski

Nazwa programu	Kwota
Interreg Polska-Słowacja	130 mln euro
Interreg Polska-Czechy	178,87 mln euro
Interreg Południowy Bałtyk	83,8 mln euro
Interreg Polska-Saksonia	60,3 mln euro
Interreg Polska-Ukraina	187 mln euro
Interreg Polska-Meklemburgia-Pomorze Przednie/Brandenburgia	124,5 mln euro
Interreg Litwa-Polska	45,7 mln euro
Interreg Brandenburgia-Polska	88,3 mln euro,
Interreg Region Morza Bałtyckiego	251 mln euro
Interreg Europa Środkowa	224,6 mln euro
Interreg Europa	379,5 mln euro

Zródło: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/interreg> [dostęp: 4.02.2025 r.].

Polska będzie uczestniczyć w następujących programach zarządzanych przez partnerów zagranicznych:

- transgraniczne: Litwa-Polska, Meklemburgia-Pomorze Przednie/Brandenburgia-Polska, Brandenburgia Polska, Czechy Polska,
- transnarodowe: Europa Środkowa i Region Morza Bałtyckiego,
- międzyregionalne: INTERACT, URBACT, ESPON i Interreg Europa. Planowany budżet to ok. 2 mld złotych (tab.3).

Zakończenie

Polityka spójności oznacza ogromne inwestycje. Programy unijne wesprą cały szereg najważniejszych obszarów. Ponad 50% inwestycji publicznych realizowanych jest w Polsce ze środków funduszy europejskich. Wsparcie unijne zostanie przeznaczone na efektywnie oraz zgodnie z przepisami unijnymi i polskimi realizowanie najpotrzebniejszych inwestycji dla Polski – dróg, kolei, wsparcie przedsiębiorczości, edukację, ochronę środowiska, energetykę.

W nowej perspektywie finansowej podstawową formą wsparcia będzie dotacja. Jest to forma bezzwrotna mająca zastosowanie w projektach, które nie generują dochodów.

Będzie kontynuowane również wsparcie zwrotne, w tym pożyczki, poręczenia i gwarancje. Jest to pomoc dla przedsiębiorców w projektach generujących dochód. Obejmuje obszary innowacyjności, energetyki oraz wybrane typy projektów z zakresu środowiska i transportu.

Szczegółowe wytyczne możliwych programów i projektów zostały w programach krajowych i regionalnych. Określają one priorytetowe obszary wsparcia i wyznaczają konkretne działania np. taką rolę na szczeblu krajowym pełni Krajowy Program Odbudowy i Zwiększania Odporności²⁰.

²⁰ Krajowy Program Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Bibliografia

Publikacje naukowe

1. Auleytner J., Głębicka-Auleytner K., *Nowy wymiar polityki społecznej Unii Europejskiej. Od kwestii socjalnych do praw socjalnych*, wyd. Elipsa, Warszawa 2024.
2. Głębicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, wyd. Elipsa, Warszawa 2003.
3. Głębicka K., Grewiński M., *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, wyd. ELIPSA, Warszawa 2005
4. Krajowy Program Odbudowy i Zwiększania Odporności, Warszawa 2020.
5. Wikiński M., *Wpływ wykorzystania środków strukturalnych UE i EOG na tworzenie miejsc pracy w subregionie radomskim*, wyd. UTH, Radom 2017.
6. Wikiński M. (red.), *Prawno-instytucjonalne zagadnienia państwa i polityki społecznej*, wyd. URad., Radom 2023.

Netografia

1. <https://www.gov.pl/web/dfe-mswia/program-funduszu-azylu-migracji-i-integracji-2021-2027>.
2. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/95/europejski-fundusz-rozwoju-regionalnego-efrr>.
3. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/97/fundusz-solidarnosci>.
4. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/interreg>.
5. <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/polska-inauguruje-programy-europejskie-na-lata-2021-2027>.
6. https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027_en].
7. <https://www.gov.pl/web/rodzina/fundusze-europejskie-na-pomoc-zywnosciowa-2021-2027>.
8. <https://www.fepw.gov.pl>.
9. <https://www.rozwojspoleczny.gov.pl>.
10. <https://www.feniks.gov.pl/>.

FINANCING OF PROJECTS AND PROGRAMMES IN 2021-2027

Summary

The aim of the article is to analyze the areas that can be financed under the EU structural funds in the new perspective for 2021-2027. They are granted on the basis of the implementation of the National Recovery and Resilience Plan by the Polish government (individual ministries) and by the provincial government under

16 regional programs. Polish border regions will also have funds at their disposal under interregional programmes. This article discusses the basic funds under the cohesion policy, as well as the division of funds for the implementation of all components of the NRP under national and regional programs (broken down by voivodeship).

Keywords: funds, cohesion policy, regional programs, development.

ISBN 978-83-68172-22-5

