

Prawne uwarunkowania współpracy ośrodków pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi i wolontariatem

Legal conditions of cooperation of social welfare centers with non-governmental organizations and volunteering

Jolanta Zozula

Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej

Streszczenie

Ośrodek pomocy społecznej jako instytucja działająca w obszarze pomocy społecznej realizuje wiele zróżnicowanych zadań pomocowych wobec osób i rodzin w społeczności lokalnej. Współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz wsparcie wolontariuszy pozwala na rozszerzenie i podniesienie jakości udzielanego wsparcia. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej [1] nakłada na organy administracji rządowej i samorządowej organizujące pomoc społeczną obowiązki współpracy, na zasadzie partnerstwa, z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi. W zakresie podstaw prawnych jej nawiązania i realizacji ustawodawca w art. 25 ustawy o pomocy społecznej odsyła do regulacji ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ta sama ustawa określa zasady korzystania przez jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej ze świadczeń wolontariuszy. W niniejszym artykule podjęto próbę analizy regulacji prawnych dotyczących współpracy ośrodka pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi i wolontariatem. Problematyka ta jest bardzo istotna z praktycznego punktu widzenia, albowiem stanowi podstawę wdrażania takich rozwiązań. (Gerontol Pol 2023; 31; 184-191) doi: 10.53139/GP.20233125

Słowa kluczowe: ośrodek pomocy społecznej, organizacja pozarządowa, wolontariat, współpraca

Abstract

A social welfare center as an institution operating in the field of social assistance performs many various assistance tasks for people and families in the local community. Cooperation with non-governmental organizations and the support of volunteers allows for the extension and improvement of the quality of the support provided. The Act of 12 March 2004 on social assistance [1] imposes an obligation on the government and local government administration bodies organizing social assistance to cooperate on a partnership basis with other entities, including non-governmental organizations. As regards the legal basis for its establishment and implementation, the legislator in Art. 25 of the Social Assistance Act refers to the regulations of the Act of 24 April 2003 on public benefit activities and volunteer work. The same act defines the rules for the use of volunteer services by organizational units subordinated to public administration bodies. This article attempts to analyze legal regulations concerning the cooperation of a social welfare center with non-governmental organizations and volunteering. This issue is very important from a practical point of view, because it is the basis for implementing such solutions. (Gerontol Pol 2023; 31; 184-191) doi: 10.53139/GP.20233125

Keywords: social welfare center, non-governmental organization, volunteering, cooperation

Wstęp

Ośrodek pomocy społecznej jest jednostką organizacyjną gminy, tworzoną na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [2]. Działa w każdej gminie, jednakże w zależności od tego, czy jest to gmina wiejska czy miejska instytucja

ta nosi nazwę odpowiednio – ośrodek pomocy społecznej albo miejski ośrodek pomocy społecznej. Instytucja ta realizuje, określone w ustawie o pomocy społecznej, zadania gminy (własne i zlecone) z zakresu pomocy społecznej. Ich realizacja wymaga zaangażowania wielu kompetentnych osób posiadających określone kwalifikacje, mających właściwą motywację, świadomych aktual-

nych potrzeb i możliwości z obszaru pomocy społecznej i mających wiedzę o przewidzianych prawem możliwościach podejmowania działań z tego obszaru. Zasoby ośrodka pomocy społecznej w tym zakresie mogą zostać poszerzone poprzez współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz korzystanie ze wsparcia wolontariuszy. Mając to na uwadze, należy zgodzić się z M. J. Broniewską, która wskazuje, że „różnice w sposobie działania samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowej są tym, co pozwala na ich wzajemne uzupełnianie się, więc warto je wykorzystać dla dobra lokalnej społeczności” [3, 258]. Celem niniejszego artykułu jest analiza prawnych aspektów współdziałania ośrodka pomocy społecznej z organizacjami z zakresu trzeciego sektora oraz wolontariatem.

Ośrodek pomocy społecznej

Zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (dalej – skrót u.p.s.) ośrodek pomocy społecznej jest jednym z rodzajów jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (art. 6, pkt 5). Ośrodki pomocy społecznej albo centra usług społecznych, utworzone na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych [4] wykonują zadania z zakresu pomocy społecznej na obszarze gminy (art. 110 u.p.s.). Z tego względu ich rola jest niezmiernie istotna. Gmina jest bowiem najmniejszą, najbliższą osobie lub rodzinie jednostką samorządu terytorialnego. W sytuacji wystąpienia kryzysu, potrzeby udzielenia pomocy, wsparcia w codziennym funkcjonowaniu te instytucje stanowią formę pierwszego kontaktu. M. Brenk wskazuje, że ośrodek pomocy społecznej realizując ustawowy katalog zadań gminy staje się podstawową placówką udzielającą wsparcia w przewyciężeniu trudności życiowych osobom potrzebującym [5:138-139]. Natomiast W. Sieciński zaznacza, że ośrodki pomocy społecznej, które wchodzi w skład lokalnej administracji samorządowej mają podstawowe znaczenie w organizowaniu i świadczeniu pomocy społecznej w gminie [6:75]. Beneficjentami ośrodka pomocy społecznej mogą być osoby bądź rodziny doświadczające w szczególności: ubóstwa; sieroctwa; bezdomności; bezrobocia; niepełnosprawności; długotrwałej lub ciężkiej choroby; przemocy domowej; ofiary handlu ludźmi; potrzebujące ochrony macierzyństwa lub wielodzietności; wykazujące bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych; cudzoziemcy, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy potrzebujący wsparcia w zakresie integracji;

osoby mające trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; dotknięte alkoholizmem lub narkomanią; potrzebujące pomocy z powodu zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej (art. 7 u.p.s.). Powyższy katalog sytuacji stanowiących podstawę udzielania pomocy społecznej jest katalogiem otwartym, co oznacza, że wsparciem mogą zostać objęte także osoby i rodziny z powodu innych trudności życiowych. Wielość i różnorodność problemów stanowiących podstawę wdrożenia wsparcia z zakresu pomocy społecznej uwidacznia potrzebę zaangażowania dużego grona profesjonalistów w jego realizację. Rzetelne wsparcie często warunkuje pracę interdyscyplinarną, opartą na wiedzy i doświadczeniu przedstawicieli różnych profesji oraz znajomości specyfiki społeczności lokalnej. Właściwe świadczenie pomocy osobom potrzebującym wymaga przede wszystkim odpowiedniej liczby przygotowanych, posiadających właściwe kompetencje i kwalifikacje pracowników. Ustawodawca w art. 110 ust. 11 u.p.s. wprowadził zasadę, zgodnie z którą ośrodek pomocy społecznej oraz centrum usług społecznych zatrudniają „pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących”. Jednocześnie art. 110 ust. 12 u.p.s. stanowi, że każda z tych instytucji zatrudnia obligatoryjnie w pełnym wymiarze czasu pracy co najmniej 3 pracowników socjalnych. W celu doskonalenia pracy w strukturze organizacyjnej ośrodka pomocy społecznej mogą zostać wyodrębnione zespoły o określonym zakresie zadań. Mogą to być, zgodnie z art. 110a ust. 1 u.p.s.:

- 1) zespół realizujący zadania w zakresie pracy socjalnej,
- 2) zespół realizujący zadania w zakresie usług pomocy społecznej,
- 3) zespół realizujący zadania zarówno w zakresie pracy socjalnej jak i pomocy społecznej.

W doktrynie wskazuje się, że oddzielenie pracy socjalnej i czynności administracyjnych ma na celu podniesienie jakości świadczonych przez ośrodek pomocy społecznej usług poprzez ich profesjonalizację oraz zwiększenie efektywności obsługi osób i rodzin korzystających ze wsparcia. Ustawodawca dąży do tego, by pracownicy socjalni nie wykonywali wszystkich zadań, lecz byli przypisani do konkretnych zespołów lub stanowisk zajmujących się ich określonym zakresem [7, Teza 1]. Podkreślić należy, że konstrukcja przepisu art. 110a ust. 1 u.p.s., z użyciem słowa „może” świadczy

Adres do korespondencji / Correspondence address: ✉ Jolanta Zozula, Akademia Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej; ul. Szczyliwicka 40, 02-353 Warszawa ☎ (+48 22) 589 36 00 w. 2204w 📧 jzozula@aps.edu.pl
ORCID: Jolanta Zozula: 0000-0002-0116-4547

o fakultatywnym charakterze tworzenia zespołów wykonujących określony zakres zadań w ramach ośrodków pomocy społecznej. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie wydaje się zasadne ze względu na potrzebę dostosowywania pracy tej instytucji do potrzeb danej gminy wynikających chociażby z jej wielkości czy specyfiki społeczności lokalnej. Utworzenie zespołów (stanowisk) w OPS powinno zostać poprzedzone przeprowadzeniem odpowiedniej diagnozy obejmującej m.in. zatrudnioną kadrę, zakres zadań wykonywanych przez poszczególnych pracowników, strukturę osób korzystających z pomocy społecznej oraz ich problemów [7, Teza 3].

W skład zorganizowanych w ramach ośrodka pomocy społecznej zespołów wchodzić specjaliści: z zakresu pracy socjalnej, z zakresu pracy z rodziną oraz inni specjaliści realizujący zadania usług pomocy społecznej, w tym w zakresie integracji społecznej (art. 110a ust. 2 u.p.s.).

Współpraca ośrodka pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi

Niezależnie od tego jak dobrze zorganizowana jest struktura wewnętrzna ośrodka pomocy społecznej oraz jak wysokie kwalifikacje i kompetencje ma zatrudniona w nim kadra, niejednokrotnie specyfika bądź wielość i stopień skomplikowania realizowanych zadań wymaga współpracy z innymi instytucjami. Ustawodawca w art. 2 ust. 2 u.p.s. nałożył na organy administracji rządowej i samorządowej organizujące pomoc społeczną obowiązek współpracy, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Zakres wszelkich działań z obszaru pomocy społecznej, w tym wskazanej współpracy, powinien zostać określony na podstawie strategii rozwiązywania problemów społecznych. Obowiązek opracowania takiego dokumentu nakłada na gminę i powiat art. 16b u.p.s. Strategia rozwiązywania problemów społecznych zawiera w szczególności:

- 1) diagnozę sytuacji społecznej, w tym określenie zdolności podmiotów ekonomii społecznej do realizacji usług społecznych w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1-14 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych,
- 2) prognozę zmian w zakresie objętym strategią,
- 3) określenie:
 - a) celów strategicznych projektowanych zmian,
 - b) kierunków niezbędnych działań,
 - c) sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych,
 - d) wskaźników realizacji działań.

Ze względu na temat niniejszego artykułu należy podkreślić, że punkt pierwszy powyższego katalogu dotyczący określania w strategii zdolności podmiotów ekonomii społecznej do realizacji usług społecznych został dodany ustawą z dnia 5 lipca 2022 r. o ekonomii społecznej [8]. W ramach wprowadzonych tą ustawą zmian, w ustawie o pomocy społecznej zawarto dodatkowo wymóg określania w opracowywanej przez gminę i powiat strategii rozwiązywania problemów społecznych usług społecznych i zadań publicznych zleczanych w trybach uregulowanych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej skrót – u.d.p.p.w.) [9]. W uzasadnieniu do projektu ustawy o ekonomii społecznej wskazano, że wprowadzone zmiany mają na celu ujęcie w szerszy kontekst działań realizowanych w ramach współpracy samorządu z podmiotami ekonomii społecznej w celu ograniczenia problemów społecznych i jednocześnie zobowiązanie samorządu do podjęcia współpracy z sektorem ekonomii społecznej [10;44].

W zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi i wolontariatem w obszarze pomocy społecznej, ustawa o pomocy społecznej odsyła do regulacji przywołanej wcześniej ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o publicznego i o wolontariacie. Albowiem przedmiotem regulacji tejże ustawy jest między innymi współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi (art. 1 pkt 1 u.d.p.p.w.), którymi są:

- 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,
- 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku. Osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia (art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w.).

Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach wyrażonym w Wyroku z dnia 24 maja 2016 r. [11] podmiot, aby być uznany za organizację pozarządową nie musi spełniać żadnych innych wymogów niż te określone w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2004 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie musi on zatem prowadzić działalności pożytku publicznego. „Można jedynie stwierdzić, że aby ubiegać się o uznanie za podmiot prowadzący działalność pożytku publicznego należy być np. organizacją pozarządową, a nie odwrotnie”.

Zakres współpracy organów administracji publicznej prowadzących działalność w sferze publicznej z organizacjami pozarządowymi określa art. 5 u.d.p.p.w. Na

podstawie zawartego w tym przepisie katalogu płaszczyzn współpracy w literaturze podzielono je na finansowe i niefinansowe. Do pierwszej grupy zaliczono:

- powierzanie tzn. wykonywanie zadania publicznego łącznie z udzieleniem dotacji na sfinansowanie jego realizacji,
- wspieranie, czyli wykonywanie zadania publicznego wraz z udzieleniem na tylko częściowe dofinansowanie jego realizacji,
- inicjatywę lokalną,
- umowę partnerstwa wynikającą z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [12,9].

Współpracę o charakterze finansowym organów administracji rządowej i samorządowej z organizacjami pozarządowymi przewiduje i określa jej zasady art. 25 u.p.s. Polega ona na zlecaniu realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej z udzieleniem dotacji na finansowanie lub ich dofinansowanie. Przepis ten koresponduje z art. 5 ust. 2 pkt 1 u.d.p.p.w., który stanowi, że współpraca może polegać na zlecaniu organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie. Może ono przybrać formę:

- 1) powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub
- 2) wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji (art. 5 ust. 4 u.d.p.p.w.).

Nie wszystkie jednak zadania z zakresu pomocy społecznej mogą zostać zlecone do wykonania przez organizacje non-profit. Ustawodawca w art. 25 ust. 2 u.p.s. wyłączył taką możliwość w zakresie:

- 1) ustalania uprawnień do świadczeń, w tym przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych,
- 2) opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne,
- 3) wypłaty świadczeń pieniężnych.

Zlecenie przez organy administracji publicznej realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej organizacjom pozarządowym musi być poprzedzone przeprowadzeniem konkursu ofert (art. 25 ust. 4 u.p.s.). Szczegółowe regulacje w tym zakresie zawiera ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W art. 13 u.d.p.p.w. ustawodawca nakłada na organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym obowiązek ogłoszenia otwartego konkursu ofert. Powinno ono zawierać następujące informacje:

- 1) rodzaj zadania,
- 2) wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania,
- 3) zasady przyznawania dotacji,

- 4) terminy i warunki realizacji zadania,
- 5) termin składania ofert (nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia – art. 13 ust. 1 u.d.p.p.w.),
- 6) tryb i kryteria stosowane przy wyborze ofert oraz termin dokonania wyboru ofert,
- 7) zrealizowane przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadania publiczne tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym (art. 13 ust. 2 u.d.p.p.w.).

Otwarty konkurs jest obligatoryjnie ogłaszany w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń oraz na stronie internetowej organu administracji publicznej. Dodatkowo ogłoszenie o konkursie może zostać zamieszczone w dzienniku lub tygodniku o zasięgu ogólnopolskim, regionalnym lub lokalnym, w zależności od rodzaju zadania publicznego (art. 13 ust. 3 i 4 u.d.p.p.w.). W doktrynie wskazuje się, że w praktyce realizacja zasad dotyczących ogłaszania otwartego konkursu ofert może być trudna do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego posiadające jednostki organizacyjne takie jak: ośrodki pomocy społecznej, powiatowe urzędy pracy, powiatowe centra pomocy rodzinie, szkoły, które często mają swoje strony internetowe oraz strony BIP. W takich sytuacjach powszechnym rozwiązaniem jest upoważnianie kierowników jednostek organizacyjnych do organizacji otwartych konkursów ofert w obszarze, za które jest ona odpowiedzialna [13, Teza 4].

Organizacje pozarządowe mogą składać w ramach ogłoszonego konkursu oferty realizacji zadania publicznego, które powinny zawierać w szczególności:

- 1) szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji,
- 2) termin i miejsce realizacji zadania publicznego,
- 3) kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego,
- 4) informację o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej składającej ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie publiczne,
- 5) informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania publicznego oraz o planowanej wysokości środków finansowych na realizację danego zadania pochodzących z innych źródeł,
- 6) deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego (art. 14 ust. 1 u.d.p.p.w.).

Natomiast w sytuacji, gdy oferta dotyczy zlecenia organizacji pozarządowej realizacji zadania jako operatorowi projektu, składana oferta powinna zawierać dodatkowo zasady i tryb przeprowadzenia konkursu na realizatorów projektów, w tym warunki i kryteria ich wyboru, oraz zasady i sposób monitorowania oraz oceny realizowanych przez nich projektów (art. 14 ust. 1a u.d.p.p.w.). Możliwe jest także złożenie wspólnej oferty przez dwie lub więcej organizacje pozarządowe. W takim przypadku oferta powinna wskazywać jakie działania w ramach realizacji zadania publicznego będą wykonywać poszczególne organizacje pozarządowe oraz sposób reprezentacji każdej z nich wobec organu administracji publicznej (art. 14 ust. 2 i 3 u.d.p.p.w.). W tym przypadku do umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego należy obligatoryjnie załączyć umowę zawartą między organizacjami pozarządowymi określającą zakres ich świadczeń składających się na realizację zadania publicznego (art. 14 ust. 4 u.d.p.p.w.). Oferty realizacji zadania publicznego przez organizacje pozarządowe składane są na formularzach, których wzory stanowią załączniki do Rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań [14].

Złożone oferty podlegają ocenie komisji konkursowej powołanej przez organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs. W skład komisji wchodzi w zależności od organu ją powołującego odpowiednio przedstawiciele jednostki samorządu terytorialnego albo przedstawiciele organizacji rządowej oraz osoby wskazane przez organizacje pozarządowe z wyłączeniem przedstawicieli tych organizacji, które biorą udział w konkursie (art. 15 u.d.p.p.w.). Analizowana ustawa przewiduje też sytuacje, w których możliwe jest działanie komisji konkursowej bez udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych. Zgodnie z art. 15 ust. 2e u.d.p.p.w. komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których dotyczy konkurs.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje możliwość wyboru więcej niż jednego oferenta, chociaż w doktrynie wskazano, że w praktyce nie zawsze będzie to możliwe jako przykład podając takie opisanie przedmiotu konkursu, które wymusza wybór wyłącznie jednej oferty [15, Teza 17].

Ogłoszenie o wynikach konkursu jest publikowane w ten sam sposób co informacja o ogłoszeniu otwartego konkursu ofert i musi zawierać następujące informacje:

- 1) nazwę oferenta,
- 2) nazwę zadania publicznego,
- 3) wysokość przyznanych środków publicznych (art. 15 ust. 2h u.d.p.p.w.).

Każdemu przysługuje prawo żądania uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu (art. 15 ust. 2i u.d.p.p.w.).

Niezwłocznie po rozstrzygnięciu konkursu organ administracji publicznej zawiera z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi umowę o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego.

Realizacja zadania może być kontrolowana i oceniana przez podmiot administracji publicznej, który je zlecił (art. 17 u.d.p.p.w.). Natomiast w terminie 30 dni od jego wykonania organizacja pozarządowa obowiązana jest sporządzić sprawozdanie końcowe. Zawiera się w nim następujące informacje:

- 1) szczegółowy opis wykonania zadania publicznego, z uwzględnieniem osiągniętych celów oraz zrealizowanych działań,
- 2) zestawienie wydatków poniesionych na wykonanie zadania publicznego wraz ze wskazaniem źródeł ich finansowania,
- 3) informację o poniesionych nakładach na wykonanie zadania publicznego z podziałem na wkład osobowy i rzeczowy.

W przypadku realizowania zadania publicznego przez operatora projektu sprawozdanie zawiera dodatkowo, określone w ustawie, informacje (art. 18 ust. 4 i 5 u.d.p.p.w.).

Poza opisaną powyżej standardową procedurą zlecania realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym, ustawodawca w art. 19a u.d.p.p.w. przewidział procedurę uproszczoną. Dotyczy ona tzw. małych grantów. Jej specyfika polega na tym, że:

- zadanie publiczne ma charakter lokalny lub regionalny,
- zlecenie realizacji zadania odbywa się bez przeprowadzania otwartego konkursu ofert,
- zamierzenie realizacji zadania publicznego pochodzi od organizacji pozarządowej,
- wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10 000 zł,
- zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni.

W tym przypadku także istnieje obowiązek opublikowania oferty w terminie nie dłuższym niż 7 dni roboczych od jej wpłynięcia w: Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu jednostki samorządu terytorialnego w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń, na stronie internetowej organu jednostki

samorządu terytorialnego. Oferta zamieszczana jest na okres 7 dni.

Jak wspomniano wyżej współpraca jednostek samorządu terytorialnego, a w ich ramach ośrodków pomocy społecznej, z organizacjami pozarządowymi może przybrać także formę niefinansową. Polega ona głównie na:

- wzajemnej wymianie informacji o planowanych kierunkach działalności między jednostkami samorządu a organizacjami pozarządowymi,
- konsultacjach z trzecim sektorem projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących jego działalności statutowej,
- konsultacjach projektów aktów normatywnych odnośnie sfery pożytku publicznego z radami pożytku publicznego,
- powoływaniu wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych, w skład których wchodzi przedstawiciele trzeciego sektora i jednostek [12,9].

Jednakże niezależnie od tego jaką formą przybiera współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi powinna ona być realizowana zgodnie z zasadami: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (art. 5 ust. 3 u.d.p.p.w.).

Wolontariat w ośrodkach pomocy społecznej

Duże znaczenie dla profesjonalizacji działań realizowanych przez ośrodek pomocy społecznej ma także wsparcie udzielane przez wolontariuszy. Angażując wolontariuszy (którzy mogą zajmować się dziećmi, seniorami, osobami bezrobotnymi, osobami z niepełnosprawnościami, a także pomagać na terenie ośrodka, w świetlicach środowiskowych, w miejscach zamieszkania podopiecznych lub podczas organizowanych imprez) ośrodek pomocy społecznej może lepiej i szybciej reagować na problemy i potrzeby środowiska oraz rozszerzać zakres świadczonych usług bez nakładów finansowych [16, 5].

Zgodnie z legalną definicją zawartą w art. 2 ust. 3 u.d.p.p.w. „wolontariuszem” jest osoba fizyczna, która ochotniczo i bez wynagrodzenia wykonuje świadczenia na zasadach określonych w ustawie.

Podstawę prawną korzystania przez ośrodki pomocy społecznej ze wsparcia wolontariuszy jest art. 42 ust. 1 pkt. 3 u.d.p.p.w. Przepis ten stanowi, że wolontariusze mogą, na zasadach określonych w przedmiotowej ustawie, wykonywać świadczenia na rzecz jednostek organizacyjnych podległych organom administracji publicznej lub nadzorowanych przez te organy, z wyłączeniem prowadzonej przez te jednostki działalności gospodarczej. W doktrynie wskazano, że są to przede wszystkim jed-

nostki budżetowe [17, Teza 3], do których należy ośrodek pomocy społecznej [18, Teza 2].

Ustawa o pomocy społecznej nie określa szczególnych kwalifikacji wymaganych od wolontariuszy. „Wolontariuszem w placówkach zajmujących się pomocą społeczną może być w zasadzie każdy bez względu na poziom wykształcenia czy wykonywany zawód, każdy kto tylko chce poświęcić swój czas i energię w celu przeciwdziałania wybranemu problemowi społecznemu lub na rzecz grupy spoza kręgu rodziny, kolegów, przyjaciół” [19,8].

Wolontariusze wykonują świadczenia na podstawie porozumienia z korzystającym określającego ich zakres, sposób i czas realizacji oraz zawierającego informację o możliwości jego rozwiązania. Porozumienie dotyczące świadczeń wykonywanych przez wolontariusza w okresie krótszym niż 30 dni nie wymaga formy pisemnej, jednakże na żądanie wolontariusza korzystający ma obowiązek potwierdzić jego treść na piśmie oraz wydać mu pisemne zaświadczenie o wykonaniu świadczeń, w tym o ich zakresie. Natomiast jeżeli wolontariusz wykonuje świadczenie przez okres dłuższy niż 30 dni, porozumienie powinno być sporządzone na piśmie (art. 44 u.d.p.p.w.).

Ustawodawca zobowiązał korzystającego ze świadczeń wolontariusza do:

- 1) informowania wolontariusza o ryzyku dla zdrowia i bezpieczeństwa związanym z wykonywanymi świadczeniami oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniami,
- 2) zapewnienia wolontariuszowi, na dotyczących pracowników zasadach określonych w odrębnych przepisach, bezpiecznych i higienicznych warunków wykonywania przez niego świadczeń, w tym – w zależności od rodzaju świadczeń i zagrożeń związanych z ich wykonywaniem – odpowiednie środki ochrony indywidualnej,
- 3) pokrywania, na dotyczących pracowników zasadach określonych w odrębnych przepisach, kosztów podróży służbowych i diet (art. 45 ust. 1 u.d.p.p.w.).

Dodatkowo na zasadzie fakultatywności korzystający może pokrywać:

- inne niezbędne koszty ponoszone przez wolontariusza, związane z wykonywaniem świadczeń na jego rzecz,
- koszty szkoleń wolontariuszy w zakresie wykonywanych przez nich świadczeń określonych w porozumieniu (art. 45 ust. 2 i 3 u.d.p.p.w.).

Wolontariuszowi wykonującemu świadczenia na rzecz korzystającego przysługują, na podstawie art. 46 u.d.p.p.w. określone świadczenia. Niektóre z nich mają

charakter obligatoryjny, inne – fakultatywny. W pierwszej grupie mieszczą się:

- zaopatrzenie z tytułu wypadku przy wykonywaniu świadczeń w przypadku wykonywania świadczeń przez okres krótszy niż 30 dni;
- ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków w przypadku wykonywania świadczeń przez okres dłuższy niż 30 dni.

Druga grupa obejmuje natomiast:

- możliwość przysługiwania świadczeń zdrowotnych na zasadach przewidzianych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;
- możliwość zapewnienia przez korzystającego wolontariuszowi ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, w zakresie wykonywanych świadczeń.

Artykuł 47 u.d.p.p.w. nakłada na korzystającego obowiązek poinformowania wolontariusza o przysługujących mu prawach i ciężących obowiązkach oraz zapewnienia dostępność tych informacji. W doktrynie wskazano, że obowiązek ten może zostać spełniony już na etapie zawierania umowy z wolontariuszem. Jednocześnie jako przykład informacji, które korzystający powinien przekazać wolontariuszowi podaje się powiadomienie go o: odpowiedzialności cywilnej a nawet karnej za niedotrzymanie warunków umowy, obowiązku stosowania się do obowiązujących u korzystającego warunków BHP, obowiązku stosowania środków ochrony jeśli specyfika pracy tego wymaga, zasadach przetwarzania danych oraz obowiązku zachowania poufności tych informacji w sytuacji, gdy wolontariusz będzie miał dostęp do danych osobowych, których administratorem jest korzystający [20, Teza 1,2,3].

Podsumowanie

Specyfika pracy ośrodka pomocy społecznej, zakres i różnorodność zadań realizowanych przez tę instytucję uwidacznia potrzebę wsparcia w ramach współpracy z instytucjami zewnętrznymi. Obok podmiotów publicznych (takich jak: sądy, Policja, jednostki penitencjarne, instytucje ochrony zdrowia, instytucje oświatowe), niezwykle istotne jest współdziałanie z organizacjami pozarządowymi i wolontariatem. Wdrażanie i realizacja tej współpracy musi odbywać się zgodnie z zasadami wyznaczonymi przez prawo. Znajdują się one przede wszystkim w:

- ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, która zawiera podstawowe wytyczne dotyczące zlecenia realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej oraz

- ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, określającej tryb zlecenia zadań publicznych do realizacji organizacjom pozarządowym oraz regulującej zasady korzystania przez organy władzy publicznej ze świadczeń wolontariuszy.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie weszła w życie 29 czerwca 2003 r., natomiast ustawa o pomocy społecznej 1 maja 2004 r. Zatem, około dwudziestoletni czas obowiązywania obu aktów prawnych pozwolił na wypracowanie optymalnych, uwzględniających potrzeby i możliwości obu stron zasad współpracy ośrodka pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi.

Przeprowadzona w ramach niniejszego artykułu analiza regulacji prawnych określających zasady współpracy ośrodka pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi i wolontariatem pokazuje, że są one jasno i precyzyjnie określone. Podkreślić przy tym należy, że w zakresie organizacji pomocy społecznej ustawodawca zobowiązał organy administracji rządowej i samorządowej do współpracy na zasadzie partnerstwa z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (art. 2 ust.2 u.p.s.). O zasadności tej współpracy i potrzebie jej precyzyjnego uregulowania mogą świadczyć wprowadzane co pewien czas zmiany w ustawie o pomocy społecznej. Wskazać tu wypada chociażby nowelizację art. 25 u.p.s. z 2010 r. wprowadzającą odesłanie do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w ramach zlecenia zadań z zakresu pomocy społecznej [21]. Innym przykładem jest wprowadzenie w 2022 r. obowiązku zawierania w opracowywanej przez gminę i powiat strategii rozwiązywania problemów społecznych usług społecznych oraz zadań publicznych zleczanych w trybach określonych w ustawie o publicznego i o wolontariacie [8]. Należy przyznać rację R. Kowalskiemu, który wskazuje, że „ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stworzyła ogólne i uniwersalne ramy współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną” [22]. Przede wszystkim w art. 5 tego aktu prawnego ustawodawca wprowadził obowiązek współpracy organów administracji publicznej prowadzących działalność w sferze zadań publicznych z organizacjami pozarządowymi. Ponadto zawarł przejrzyste zasady jej realizacji, uwzględniając potrzebę szczególnych rozwiązań dla realizacji zadań publicznych o charakterze lokalnym lub regionalnym. Przepisy ustawy dotyczące wolontariatu stanowią natomiast podstawę prawną wykonywania przez wolontariuszy świadczeń na rzecz korzystającego. Regulacje z obu obszarów są kluczowe dla ośrodka pomocy społecznej w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi i wolonta-

riatem. Wydaje się, że prawna płaszczyzna jej realizacji jest właściwa, jasno określa zasady i uwzględnia potrzebę zwiększania jej zakresu.

Piśmiennictwo/References

1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. 2023, poz. 901 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym t.j. Dz.U. 2023, poz. 40, z późn. zm.
3. Broniewska M. J. Model współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Acta Univrsitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica. 2012;270:255-66.
4. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych Dz.U. 2019, poz. 1818.
5. Brenk M. Ośrodki Pomocy Społecznej w systemie polityki społecznej państwa. Praca Socjalna. 2015;5:138-49.
6. Siciński W. Tradycje i współczesność pomocy społecznej w Polsce. Studia Administracyjne. 2016;8:61-78.
7. Frąckowiak R., Górna R., Kopania R., Krajewski T., Lisowski A., Sarna M., Szochner-Siemieńska M. Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz. Warszawa: Legalis; 2019. Komentarz do art. 110a u.p.s.
8. Ustawa z dnia 5 lipca 2022 r. o ekonomii społecznej, Dz.U. 2022, poz. 1812.
9. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz.U. 2023, poz. 571.
10. Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o ekonomii społecznej, druk nr 2321, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2321>, dostęp: 03.07.2023.
11. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24 maja 2016 r., I SA/Ke 239/16, Legalis nr 1476147.
12. Raport z badania współpraca instytucji pomocy społecznej z innymi instytucjami na terenie gminy, powiatu, województwa zajmującymi się pomocą i wsparciem rodzin i jej w pływ na skuteczność działania pomocy społecznej w województwie mazowieckim. Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej. Warszawa 2014, <https://mcps.com.pl/wp-content/uploads/2021/01/2014-raport-wspolpraca-ipis.pdf>, dostęp: 27.06.2023.
13. Kubalski G.P., Skóbel B. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz. Warszawa: Legalis; 2020. Komentarz do art. 13 u.d.p.p.w.
14. Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań, Dz.U. 2018, poz. 2057.
15. Kubalski G.P., Skóbel B. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz. Warszawa: Legalis; 2020. Komentarz do art. 15 u.d.p.p.w.
16. Beldowska M. (red.). Wolontariat w Ośrodkach Pomocy Społecznej. Wstęp. Katowice: Centrum Wolontariatu; 2009. Wydanie II. http://bibliotekawolontariatu.pl/wp-content/uploads/wolontariat_w_ops.pdf, dostęp: 28.06.2023.
17. Kubalski G.P., Skóbel B. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz. Warszawa: Legalis; 2020. Komentarz do art. 42 u.d.p.p.w.
18. Malinowska – Misiąg E. Komentarz do art. 11 u.f.p., (w:) W. Misiąg (red.), Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz. Warszawa: Legalis; 2019.
19. Padaszyńska K., Solecka-Florek E. (w:) W. Wilimska (red.), Wolontariat w pomocy społecznej. Kraków: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej. <https://rops.krakow.pl/pliki-do-pobrania/wpis.wolontariat-w-pomocy-spolecznej,63>, dostęp: 27.06.2023 r.
20. Kubalski G.P., Skóbel B. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz. Warszawa: Legalis; 2020. Komentarz do art. 47 u.d.p.p.w.
21. Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2010, Nr 28, poz. 146.
22. Kowalski R. Bez ustawy o pożytku – bez współpracy z administracją? <https://publicystyka.ngo.pl/bez-ustawy-o-pozytku-bez-wspolpracy-z-administracja>, dostęp: 30.06.2023.