

Pomoc społeczna jako zadanie samorządu województwa

Abstrakt: Reforma terytorialna stworzyła podstawę dla reformy administracyjnej – reformy ustroju samorządu terytorialnego, w której wyniku powstało województwo samorządowe. Zostało ono wyposażone w kategorię zadań administracji publicznych określonych jako zadania własne województwa. Wśród tych zadań wymienione są zadania z zakresu pomocy społecznej o charakterze wojewódzkim, co wskazuje na podział zadań z tego zakresu między gminy, powiaty i województwa w zależności od stopnia bezpośredniości i specjalizacji ich wykonywania względem świadczeniobiorców. Artykuł poświęcony jest analizie tej sfery działania administracji publicznej w kierunku ustalenia specyfiki zadań wykonywanych przez województwo samorządowe.

Słowa kluczowe: samorząd województwa, region, pomoc społeczna, strategia rozwoju polityki społecznej, regionalne ośrodki polityki społecznej

1. Zagadnienia wprowadzające

W doktrynie prawa administracyjnego ukształtował się pogląd, że podstawową formą decentralizacji administracji publicznej jest samorząd terytorialny², a więc powstały z mocy prawa i wyodrębniony w strukturze państwa związek lokalnego społeczeństwa powołany do samodzielnego wykonywania zadań administracji publicznej. Tak rozumiany samorząd wyposażony został w środki materialne umożliwiające realizację przypisanych mu prawem zadań, a jego działalność poddana została nadzorowi sprawowanemu przez państwo z uwzględnieniem kryteriów legalności i celowości. Mimo poddania całej działalności samorządu terytorialnego nadzorowi ze strony państwa pozostaje on względnie niezależny, charakteryzując się możliwością wybierania własnych organów przedstawicielskich oraz możliwością stosowania władztwa administracyjnego³. Przy czym samodzielność tak ujmowanego samorządu terytorialnego zagwarantowana została w przepisach rangi konstytucyjnej⁴.

¹ Autorka jest doktorantką w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego oraz laureatką stypendium naukowego w ramach projektu „Rozwój potencjału i oferty edukacyjnej Uniwersytetu Wrocławskiego szansą zwiększenia konkurencyjności Uczelni”, który jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

² T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 46-51. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej (dalej: Konstytucja RP, ustawa zasadnicza).

³ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 132.

⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK 1998, nr 3, poz. 31.

W nauce prawa administracyjnego podkreśla się, że głównym przedmiotem nauki o samorządzie terytorialnym jest gmina⁵ będąca podstawową jednostką podziału terytorialnego państwa⁶. Jest to jednak duże uproszczenie, ponieważ w obecnym systemie organizacyjnym państwa funkcjonują także powiaty i województwa samorządowe⁷. Pośród nich największymi terytorialnie jednostkami są województwa⁸, które zostały utworzone w związku z wprowadzeniem z dniem 1 stycznia 1999 r. trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa⁹. W ocenie M. Kuleszy proces tworzenia województw samorządowych wynikał z wymogów konstytucyjnych oraz ze zjawiska regionalizacji¹⁰. Z kolei restytucja trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa wynikała z „konieczności uproszczenia i racjonalizacji licznych, wieloszczeblowych podziałów specjalistycznych (...) nie mieszczących się w dawnym układzie gmin i województw” oraz z konieczności „tworzenia terytorialnych podstaw do rozbudowy demokratycznych instytucji lokalnych oraz regionalizacji, której wyrazem były nowe województwa”¹¹. Zjawisko to związane było z przekazaniem samorządom województw zadań o charakterze regionalnym, z których część uprzednio należała do zadań terenowej administracji specjalnej, część zaś wykonywana była przez centralne organy administracji rządowej¹².

⁵ E. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 23.

⁶ Jak zauważa J. Jeżewski, użyte w art. 164 ust. 1 Konstytucji RP określenie „Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina” jest błędem terminologicznym, ponieważ „Gmina nie jest jednostką samorządu terytorialnego”, z uwagi na fakt, że samorząd terytorialny nie jest całością organizacyjną podzieloną na jednostki, „pozostające w jakimkolwiek stosunku organizacyjnym do całości”. Cyt. za: J. Jeżewski, *Komentarz do art. 164 Konstytucji RP*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 257.

⁷ Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 7-8, s. 83.

⁸ M. Miemiec, *Województwo*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 220. W ujęciu prawnoadministracyjnym za region uważa się jednostkę organizacji terytorialnej państwa bez względu na jego formę ustrojową. Region charakteryzuje się dużą powierzchnią i znaczącą liczbą ludności, stanowiąc obszar na miarę jednolity pod względem gospodarczym, politycznym i społecznym. Polskie województwa uznawane są za regiony samorządowe będące samodzielnymi i odrębnymi od państwa podmiotami, które nie posiadają uprawnień ustawodawczych. Ustrój i pozycję regionów samorządowych określają ustawy zwykłe. Warto w tym miejscu zauważyć, że do polskich województw mają zastosowanie przepisy Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. Zob.: J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle prawnoporównawczym*, Kraków 2006, s. 37; S. Malarski, *Zasady i formy uczestnictwa polskich samorządów w międzynarodowych zrzeszeniach współpracy samorządów*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002, s. 162 oraz *Nowa encyklopedia PWN*, t 5 (P-S), Warszawa 1996, s. 481; A. Kamiński, *Samorządowa polityka regionalna na przykładzie sejmiku samorządowego we Wrocławiu w latach 1990-1998*, Wrocław 2012, s. 23.

⁹ Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa wprowadzony został na mocy przepisów ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.) i wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Natomiast ustrój i zadania samorządu województwa określone zostały w ustawie z dnia 8 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596 i 645). Dalej: ustawa o samorządzie województwa, u.s.w.

¹⁰ M. Kulesza, *Podział kraju na województwa* [w:] B. Mościcki (red.), *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Municipium SA, Warszawa 2008.

¹¹ J. Jeżewski, *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 147.

¹² M. Kulesza, *op. cit.*, s. 254.

Obecnie województwa samorządowe realizują tylko te zadania publiczne, których gmina i powiat nie są w stanie same wykonać¹³. Przyjęcie takiego rozwiązania wynika z regulacji art. 164 Konstytucji RP¹⁴ oraz z funkcjonującego podziału zadań publicznych między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego¹⁵. Na taki podział zadań publicznych wpływa również regionalne usytuowanie województw, które sprawia, że są one właściwe w sprawach określania strategii rozwoju województwa¹⁶ oraz w zakresie realizacji zadań o charakterze wojewódzkim¹⁷. Przy czym zadania realizowane na poziomie województwa nie stanowią wyłącznie zadań samorządu województwa. Są to również zadania z zakresu administracji rządowej, które przypisane zostały do realizacji wojewodzie¹⁸. I tak, zadania samorządu województwa obejmują w szczególności sprawy edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, kultury fizycznej i turystyki oraz przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy¹⁹. Zadania te nastawione są na rozwój regionalny i społeczny²⁰, mają charakter bardziej ogólny i strategiczny²¹ w porównaniu z zadaniami realizowanymi przez gminy i powiaty. Katalog tych zadań jest otwarty, co wynika ze sformułowania art. 14 ust. 1 u.s.w. oraz z tego, że pojawienie się nowych zadań o profilu regionalnym jest wysoce prawdopodobne²². Wśród wymienionych tutaj zadań ważne miejsce zajmują zadania z zakresu pomocy społecznej²³, co wynika z tego, że pomoc

¹³ B. Jaworska-Dębska, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 414.

¹⁴ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1994 r., sygn. W1/94, OTK 1994/2/46.

¹⁵ Jak zauważa J. Korczak, art. 4 u.s.w. gwarantuje nienaruszalność samodzielności powiatu i gminy przed zakresem działania województwa i stanowi o braku jakiegokolwiek relacji między organami tych jednostek. Zob. więcej na ten temat: J. Korczak, *Województwo samorządowe jako uczestnik form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2012, s. 206 i 207.

¹⁶ M. Miemiec, *Województwo*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 220.

¹⁷ T. Jędrzejewski, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, T. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 85.

¹⁸ S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*, Wrocław 2013, s. 242. Jak podkreśla J. Lemańska, „na szczeblu regionalnym ustawodawca wprowadził domniemanie kompetencji na rzecz samorządu województwa, ilekroć chodzi o zadania publiczne o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżone na rzecz organów administracji rządowej”. Cyt. za: J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle prawnoporównawczym*, Kraków 2006, s. 141.

¹⁹ Art. 14 ust. 1 u.s.w.

²⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 285. Zob. także: B. Dolnicki, *Koncepcja województwa samorządowego*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 168.

²¹ A. Miruć, *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2008, nr 3, s. 36.

²² R. Cybulska, *Komentarz do art. 14*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 151.

²³ Aktualnie prawo do pomocy społecznej zostało uregulowane przez przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182). Dalej: ustawa o pomocy społecznej, u.s.p. Jak podkreślają A. Miruć i J. Korczak, „Współcześnie pomoc społeczna realizowana jest przez państwo, samorząd terytorialny, podmioty pozarządowe oraz podmioty prywatne. W świetle obowiązującego prawa organizowanie pomocy społecznej należy do obowiązków organów administracji publicznej, rządowej i samorządowej, a zwłaszcza administracji samorządu terytorialnego, gdzie oczekiwania obywateli są największe”. Cyt. za: A. Miruć, J. Korczak, *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze*

społeczna w nowoczesnym i rozwiniętym państwie o gospodarce rynkowej stanowi jedną z instytucji polityki społecznej²⁴, a jej głównym celem jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości²⁵.

2. Kompetencje organów samorządu województwa w zakresie pomocy społecznej

Stojące przed województwem samorządowym zadania w zakresie pomocy społecznej wykonywane są przez jego organy oraz przez powołane specjalnie w tym celu jednostki organizacyjne²⁶. Organami samorządu województwa są sejmik województwa i zarząd województwa²⁷. W przypadku sejmiku województwa należy zauważyć, że organ ten nie dysponuje szczególnymi kompetencjami w zakresie pomocy społecznej. Jest on uprawniony jedynie do ustalania zasad częściowego lub całkowitego zwalniania z opłat za pobyt dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej o zasięgu regionalnym²⁸. Na sejmiku spoczywa również obowiązek uchwalania wojewódzkiej strategii rozwoju, której częścią integralną jest strategia rozwoju polityki społecznej. Ponadto do zadań sejmiku należy uchwalanie budżetu i przyjmowanie programów z zakresu pomocy społecznej²⁹. Jeśli chodzi natomiast o zadania zarządu województwa w zakresie pomocy społecznej, to należy zauważyć, że organ ten nie posiada żadnych zadań własnych w tym zakresie. Zarząd może jedynie w ramach posiadanych kompetencji ogólnych przygotowywać projekty uchwał sejmiku z zakresu pomocy społecznej, a także przygotowywać i następnie wykonywać budżet województwa³⁰.

Szczególną rolę w realizacji wojewódzkich zadań samorządowych z zakresu pomocy społecznej odgrywa marszałek województwa, który mimo że nie został uznany

pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 169.

²⁴ S. Golinowska, *Pomoc społeczna w koncepcjach współczesnego państwa opiekuńczego. Wnioski dla Polski*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 7, s. 2. Pomoc społeczna jest podstawowym elementem polityki społecznej. Działania państwa łączące się z polityką społeczną odnoszone się do podziału posiadanych przez państwo środków, a zwłaszcza zapewnienia jednostce dostępu do dóbr publicznych uznawanych za szczególnie ważne. Elementami konstytuującymi politykę społeczną są więc decyzje dotyczące celów i środków działań podejmowanych przez administrację publiczną. Zob.: H. Wilensky, *The Welfare State Equality*, University of California Press, Berkley 1975, s. 119, cyt. za: L. Dziewięcka-Bokun, *O sposobach rozumienia polityki społecznej*, [w:] B. Ponikowski, J. Zarzeczny (red.), *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, Wrocław 2002, s. 79; K. Zamorska, *Przemiany w polskiej polityce społecznej*, [w:] B. Ponikowski, J. Zarzeczny (red.), *op. cit.*, s. 49; L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 1999, s. 25.

²⁵ Art. 2 ust. 1 u.p.s.

²⁶ S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*, Wrocław 2013, s. 242.

²⁷ B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 156.

²⁸ S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*, Wrocław 2013, s. 243.

²⁹ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 323.

³⁰ *Ibidem*, s. 233.

przez ustawę o samorządzie województwa za organ, to jednak bezspornie spełnia rolę organu administracji publicznej, co wynika z przyznanych mu przez prawo kompetencji³¹. Marszałek dysponuje więc uprawnieniami o charakterze decyzyjnym, związanymi z kierowaniem do regionalnych domów pomocy społecznej i ustalaniem wysokości opłat za pobyt w nich. To do marszałka województwa należy ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym kosztów utrzymania mieszkańca w regionalnym domu pomocy społecznej³². Ponadto do wyłącznej kompetencji marszałka województwa należy udzielanie upoważnienia kierownikowi regionalnego ośrodka polityki społecznej do wydawania decyzji administracyjnych oraz wskazanym przez tego kierownika pracownikom ośrodka³³. Marszałek województwa sprawuje również nadzór nad wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi w sferze pomocy społecznej. Art. 113 ust. 3 u.p.s., stanowiącej podstawowy akt prawny w zakresie pomocy społecznej, wyrażnie wskazuje, że marszałek województwa może nadzorować wyłącznie jednostki powiązane z organami samorządu województwa zależnościami organizacyjnymi i służbowymi. Sprawami objętymi nadzorem marszałka są m.in. sprawy finansowe i organizacyjne wojewódzkich jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. W opinii S. Niteckiego takie unormowanie może sugerować, że zakres nadzoru sprawowanego przez marszałka został ograniczony tylko do tych dwóch sfer. Nie jest to jednak właściwe ujęcie, ponieważ użyty w art. 113 ust. 3 u.p.s. zwrot „w szczególności” oznacza, że katalog sfer objętych nadzorem marszałka nie stanowi katalogu zamkniętego. Argumentem przemawiającym za przyjęciem takiego stanowiska jest również to, że województwo samorządowe i reprezentujące je organy ponoszą odpowiedzialność za wszystkie sfery działania ich jednostek organizacyjnych, w tym za jakość świadczonych usług³⁴.

3. Rodzaje i charakter zadań samorządu województwa w zakresie pomocy społecznej

Zadania samorządu województwa z zakresu pomocy społecznej o charakterze wojewódzkim wynikają ze wspomnianej już ustawy o pomocy społecznej³⁵. Stosownie do założeń ustrojowych samorząd województwa nie realizuje jednak zadań, które polegałyby na bezpośrednim zaspokajaniu potrzeb mieszkańców województwa³⁶ i bezpośrednim świadczeniu usług³⁷. To bowiem do gmin i powiatów należy realizacja zadań z zakresu pomocy społecznej, które polegają na faktycznym udzielaniu świadczeń pieniężnych

³¹ Zob. szerzej na ten temat: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 169.

³² S. Nitecki, *Komentarz do ustawy ...*, s. 243-244.

³³ *Ibidem*, s. 844.

³⁴ *Ibidem*, s. 845.

³⁵ R. Cybulska, *op. cit.*, s. 152. Realizacja zadań z zakresu pomocy społecznej przez województwo samorządowe wynika również z postanowień Konstytucji RP oraz z obowiązującej w obecnym systemie organizacyjnym państwa idei samorządności. A. Jachowicz, *Zarządzanie systemem pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 35.

³⁶ B. Dolnicki, *Koncepcja województwa ...*, s. 169-171.

³⁷ S. Nitecki, *Prawo do pomocy ...*, s. 324.

i niepieniężnych osobom, którym taka pomoc jest potrzebna i do których taka pomoc jest adresowana. Natomiast zadania samorządu regionalnego związane są bardziej ze wspieraniem działalności gmin i powiatów z zakresu pomocy społecznej³⁸. Takie rozwiązanie potwierdza przyjętą w doktrynie prawa administracyjnego tezę, że kontakt organów samorządu województwa z adresatami świadczeń z zakresu pomocy społecznej praktycznie nie istnieje, a załatwianie spraw indywidualnych przez województwo samorządowe w drodze decyzji administracyjnej jest raczej sporadyczne³⁹. W wyniku tego katalog zadań samorządu województwa w zakresie pomocy społecznej został ukształtowany inaczej niż w przypadku gmin i powiatów. Poczyniona uwaga dotyczy nie tylko podziału zadań z zakresu pomocy społecznej między jednostkami samorządu terytorialnego, ale także ich charakteru. W przypadku województw samorządowych nie wyodrębnia się bowiem zadań obligatoryjnych i fakultatywnych w zakresie pomocy społecznej⁴⁰.

Zadania samorządu województwa w zakresie pomocy społecznej można podzielić na zadania o charakterze analitycznym i planistycznym, zadania związane z kształceniem kadr pomocy społecznej, tworzeniem i prowadzeniem regionalnych jednostek pomocy społecznej oraz zadania z zakresu sprawozdawczości⁴¹. Do zadań o charakterze analitycznym należy obowiązek sporządzania oceny zasobów pomocy społecznej, która uwzględnia lokalną sytuację społeczną i demograficzną⁴². Z kolei wśród zadań o charakterze planistycznym wyróżnia się zadania związane z opracowaniem, aktualizacją i realizacją strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, która stanowi integralną część strategii rozwoju województwa i obejmuje swoim zakresem programy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Natomiast charakter zadań w zakresie polityki społecznej wymaga współdziałania samorządu województwa z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, a w szczególności z gminami i powiatami z terenu danego województwa⁴³. Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.s.w. samorząd województwa już na etapie formułowania strategii rozwoju województwa i realizacji polityki rozwoju podejmuje taką współpracę m.in. z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa, z samorządem gospodarczym i zawodowym, z administracją rządową, a w szczególności z wojewodą, z innymi województwami, organizacjami pozarządowymi⁴⁴, szkołami

³⁸ A. Miruć, *Zasada pomocniczości* ..., s. 36.

³⁹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2005, s. 36.

⁴⁰ A. Jachowicz, *op. cit.*, s. 36.

⁴¹ S. Nitecki, *Komentarz do ustawy* ..., s. 244.

⁴² *Ibidem*, s. 244.

⁴³ I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 117.

⁴⁴ Zlecenie wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej organizacjom sektora pozarządowego uregulowane zostało w polskim prawie podwójnie. Regulacja o charakterze ogólnym zawarta jest w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.), natomiast regulacja o charakterze szczególnym znajduje się w ustawie o pomocy społecznej (art. 2 i 25 u.p.s.). Zob.: A. Miruć, *Współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2012, s. 55 i n. W zakresie współdziałania samorządu województwa z organizacjami sektora pozarządowego

wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi⁴⁵. Ustawodawca nie określa jednak trybu podejmowania i prowadzenia tego rodzaju współpracy. Ustawa o samorządzie województwa w art. 12a ust. 1 pkt 1 ogranicza się jedynie do sformułowania, że sejmik województwa, określając zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa, uwzględnia w szczególności tryb i zasady współpracy z wyżej wymienionymi podmiotami. Jako regułę przyjmuje się jednak, że współpraca taka powinna odbywać się na zasadach partnerstwa, pomocniczości, profesjonalizmu, jawności ekonomicznej efektywności oraz jakości⁴⁶. Również ustawa o pomocy społecznej nie określa szczegółowego trybu takiej współpracy⁴⁷, mimo że potrzeba jej podejmowania uwiadacza się w szczególności przy tworzeniu lokalnych i regionalnych programów pomocy społecznej oraz strategii rozwiązywania problemów społecznych⁴⁸. Ramy proceduralne tak podejmowanej współpracy wyznaczone są zasadą legalności oraz jej niewładczym charakterem⁴⁹.

W dalszej kolejności do zadań samorządu województwa należy rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej wspierających gminy i powiaty w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska oraz inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej. Do zadań samorządu województwa należy także organizowanie i prowadzenie regionalnych jednostek organizacyjnych. Kolejnym zadaniem stojącym przed województwem samorządowym jest organizowanie kształcenia kadr pomocy społecznej oraz sporządzanie oceny zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej na podstawie ocen sporządzonych przez gminy i powiaty z obszaru danego województwa do dnia 3 lipca każdego roku⁵⁰. Przy czym zadania w zakresie organizowania kształcenia kadr pomocy społecznej obejmują prowadzenie przez samorząd województwa publicznych szkół służb społecznych, dla których samorząd ten jest

dowego w realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej istotne znaczenie ma współpraca podejmowania w formie tzw. outsourcingu komunalnego, który wynika z narastającego zjawiska zapotrzebowania na usługi z zakresu pomocy społecznej. Zob.: A. Miruć, *Współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2012, s. 54. Omawiane zjawisko jest w literaturze przedmiotu opisane w sposób wyczerpujący i analizowane w korelacji z szeroko rozumianą prywatyzacją zadań publicznych. Zob. szerzej na ten temat: A. Miruć, J. Korczak, *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, J. Blicharz (red.), Wrocław 2012, s. 152 i n.

⁴⁵ Art. 12 ust. 1 u.s.w.

⁴⁶ T.G. Grosse, *Polityka społeczna w samorządzie terytorialnym (z wyłączeniem ochrony zdrowia i edukacji)*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 11, s. 52 i R. Cybulska, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 142.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 52.

⁴⁸ I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 117. Jak podkreśla Autorka, „w obliczu swobodnego kształtowania zasad współpracy jednostek samorządu terytorialnego szanse na stworzenie skutecznych programów zwalczania lokalnych i regionalnych problemów społecznych są niewielkie”. *Ibidem*, s. 117.

⁴⁹ K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2005, s. 124.

⁵⁰ Zob. art. 21 pkt 9 u.s.p.

organem prowadzącym⁵¹. Realizacja tego zadania obejmuje również różnego rodzaju szkolenia zawodowe kadr pomocy społecznej. W tym celu przy urzędach marszałkowskich działają regionalne komisje egzaminacyjne, które zajmują się prowadzeniem postępowań w zakresie egzaminowania i nadawania pierwszego stopnia specjalizacji dla pracowników socjalnych, jak również rejestracją wydanych dyplomów oraz opracowywaniem informacji i opinii dotyczących pierwszego stopnia specjalizacji zawodowej dla Centralnej Komisji Egzaminacyjnej do spraw specjalizacji zawodowej pracowników socjalnych⁵². Decyzją marszałka województwa regionalne komisje egzaminacyjne mogą działać przy regionalnym ośrodku polityki społecznej lub innej jednostce, dla której organem prowadzącym jest samorząd województwa⁵³.

Szczególnego rodzaju zadaniem stojącym przed samorządem województwa w zakresie pomocy społecznej jest inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej⁵⁴. Natomiast w zakresie zadań związanych ze sprawozdawczością samorząd województwa sporządza i przekazuje sprawozdawczość właściwemu terytorialnie województwie. Przy czym sprawozdania te przekazywane są albo w formie papierowej, albo w formie dokumentu elektronicznego⁵⁵.

4. Regionalne ośrodki polityki społecznej

W województwie samorządowym działają również wyspecjalizowane jednostki organizacyjne, których głównym celem jest realizacja zadań z zakresu pomocy społecznej⁵⁶. Jednostkami tymi są regionalne ośrodki polityki społecznej⁵⁷, stanowiące aparat pomocniczy ich kierownika (dyrektora). Ośrodki te stanowią odpowiednik gminnych (miejskich) ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie⁵⁸. Są to samorządowe jednostki budżetowe, których podstawą prawną działania jest

⁵¹ Utworzenie kolegium i rozpoczęcie działalności wymaga uzyskania pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, w przypadku kolegium publicznego. Natomiast w przypadku kolegium niepublicznego wymagane jest zezwolenie ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego wydawane w formie stosownego aktu administracyjnego, tj. decyzji administracyjnej. Zob. szerzej na ten temat: S. Nitecki, *Komentarz do ustawy ...*, s. 246 i n.

⁵² I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 198. Zgodnie z art. 116 ust. 1 u.p.s. pracownikiem socjalnym może być jedynie osoba, która posiada co najmniej dyplom ukończenia kolegium pracowników służb społecznych lub ukończyła studia wyższe na kierunku praca socjalna lub do dnia 31 grudnia 2013 r. ukończyła studia wyższe o specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego na jednym z następujących kierunków: pedagogika, pedagogika specjalna, politologia, polityka społeczna, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie.

⁵³ Zob. art. 118 ust. 1a u.p.s.

⁵⁴ S. Nitecki, *Komentarz do ustawy ...*, s. 248.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 249.

⁵⁶ W. Maciejko, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 145.

⁵⁷ Regionalne ośrodki polityki społecznej pojawiły się w strukturze organizacyjnej pomocy społecznej wraz z utworzeniem samorządu województwa. Początkowo ich tworzenie i utrzymywanie przez samorządy województw było fakultatywne.

⁵⁸ W. Maciejko, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 145.

statut oraz plan dochodów i wydatków⁵⁹. Początkowo tworzenie regionalnych ośrodków polityki społecznej było fakultatywne, jednak od dnia 14 sierpnia 2003 r. ośrodki te wykonują zadania z zakresu pomocy społecznej, w związku z czym istnieje ustawowy obowiązek ich powoływania i utrzymywania przez samorządy województw⁶⁰.

Tworzenie regionalnych ośrodków polityki społecznej należy do kompetencji sejmiku województwa. Pracami ośrodka kieruje dyrektor, który jest zatrudniany przez zarząd województwa na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 6 u.s.w.⁶¹. Zgodnie z art. 113 ust. 4 u.p.s. dyrektor ośrodka polityki społecznej może zostać upoważniony przez marszałka województwa do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości samorządu województwa⁶². Przepis stanowiący o możliwości upoważnienia dyrektora ośrodka do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu marszałka dodany został do ustawy o pomocy społecznej w związku z nowelizacją w 2011 r. ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁶³. Przyjęcie takiego rozwiązania wynikało z regulacji prawnej art. 268a k.p.a.⁶⁴ oraz miało na celu usprawnienie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej należących do działania samorządu województwa⁶⁵.

Głównym zadaniem regionalnych ośrodków polityki społecznej jest koordynacja realizacji wojewódzkiej strategii polityki społecznej oraz wspomaganie marszałka województwa w nadzorowaniu podległych mu jednostek organizacyjnych pomocy społecznej⁶⁶. Koordynowanie realizacji wojewódzkiej strategii polityki społecznej przez regionalne ośrodki polityki społecznej odbywa się przy współpracy między regionalnymi ośrodkami polityki społecznej a pozostałymi wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej (np. regionalne domy pomocy społecznej, szkoły kształcące w zakresie pomocy społecznej, regionalne ośrodki opiekuńczo-wychowawcze)⁶⁷. Regionalne ośrodki pomocy społecznej wspomagają również marszałka województwa w sprawowaniu przez niego nadzoru nad wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. Przy wykonywaniu nadzoru ośrodki te powinny uwzględniać przepisy ustawy

⁵⁹ P. Zaborniak, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 405.

⁶⁰ Zob. art. 20 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 325 z późn. zm.). Szerzej na ten temat zob.: S. Nitecki, *Komentarz do ustawy ...*, s. 842.

⁶¹ P. Zaborniak, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 401. Dyrektor regionalnego ośrodka pomocy społecznej może zostać zatrudniony wyłącznie na podstawie umowy o pracę. Czynności z zakresu prawa pracy wobec dyrektora ośrodka polityki społecznej wykonuje marszałek województwa. Dyrektor regionalnego ośrodka polityki społecznej jest pracodawcą dla zatrudnionych w ośrodku pracowników.

⁶² Art. 113 ust. 4 u.p.s.

⁶³ Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 88, poz. 440).

⁶⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

⁶⁵ Możliwość upoważnienia przez marszałka województwa kierownika regionalnego ośrodka pomocy społecznej do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych stanowi przejaw tzw. dekoncentracji wewnętrznej. Zob.: S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1982, s. 61 i n.

⁶⁶ Zob. art. 113 ust. 2 i 3 u.p.s.

⁶⁷ P. Zaborniak, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 402.

o pomocy społecznej, które wyznaczają cele i kryteria nadzoru nad poszczególnymi typami jednostek organizacyjnych pomocy społecznej⁶⁸.

5. Podsumowanie

Z przedstawionego katalogu zadań samorządu województwa w zakresie pomocy społecznej wyraźnie wynika, że samorząd ten nie jest nastawiony na zaspokajanie w sposób bezpośredni potrzeb mieszkańców danego województwa (regionu)⁶⁹. Założenie to znajduje wyraz w charakterze przedstawionych zadań województwa samorządowego w omawianym obszarze⁷⁰. Choć w Polsce większość zadań z zakresu pomocy społecznej została przyznana przez ustawodawcę samorządom, to jednak główny ciężar ich realizacji spoczywa nie na samorządzie województwa, jako regionalnej wspólnocie samorządowej, ale na gminach i powiatach, które usytuowane są najbliżej osób potrzebujących i które, organizując pomoc społeczną, realizują bezpośrednio wyrażoną w Konstytucji RP zasadę pomocniczości⁷¹. Przyjęty podział zadań z zakresu pomocy społecznej między jednostkami samorządu terytorialnego wynika również z regionalnego charakteru województwa i z tego, że zadania realizowane przez województwo samorządowe nastawione są bardziej na rozwój regionalny i społeczny⁷². Tak przyjęty podział zadań nie przesądza jednak o tym, że zadania samorządu województwa nie przynoszą korzyści osobom potrzebującym i bezpośrednio korzystającym ze świadczeń pomocy społecznej.

Literatura

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928
- Blicharz J. (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012
- Błaś A. (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka T., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005
- Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2005
- Dolata S. (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002
- Dolnicki B. (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012

⁶⁸ *Ibidem*, s. 402.

⁶⁹ S. Nitecki, *Komentarz do ustawy ...*, s. 242.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 242.

⁷¹ A. Miruć, *Współdziałanie podmiotów ...*, s. 58-59.

⁷² B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 151.

- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012
- Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2013
- Dziewięcka-Bokun L., *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 1999
- Gilowska Z., Płoskonka J., Prutis S., Stec M., Wysocka E., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 7-8
- Golinowska S., *Pomoc społeczna w koncepcjach współczesnego państwa opiekuńczego. Wnioski dla Polski*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 7
- Grosse T.G., *Polityka społeczna w samorządzie terytorialnym (z wyłączeniem ochrony zdrowia i edukacji)*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 11
- Jachowicz A., *Zarządzanie systemem pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 36
- Kamiński A., *Samorządowa polityka regionalna na przykładzie sejmiku samorządowego we Wrocławiu w latach 1990-1998*, Wrocław 2012
- Knosala E., Matan A., Łaszczyca G. (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999
- Kowalewski S., *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1982
- Kulesza M., Podział kraju na województwa [w:] B. Mościcki (red.), *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Municipium SA, Warszawa 2008
- Lemańska J., *Koncepcja samorządu województwa na tle prawnoporównawczym*, Kraków 2006
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2005
- Miruć A., *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2008, nr 3.
- Nitecki S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*, Wrocław 2013
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008
- Nowacka E., *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011
- Sierpowska I., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2009
- Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994
- Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013
- Ponikowski B., Zarzeczny J. (red.), *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, Wrocław 2002
- Wilensky H., *The Welfare State Equality*, University of California Press, Berkley 1975, [cyt. za:] Dziewięcka-Bokun L., *O sposobach rozumienia polityki społecznej*, [w:] Ponikowski B., Zarzeczny J. (red.), *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, Wrocław 2002

