

**WSPÓŁPRACA
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
Z PODMIOTAMI
EKONOMII SPOŁECZNEJ**
Aspekty administracyjnoprawne

Magdalena Małecka-Łyszczyk

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer

WSPÓŁPRACA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z PODMIOTAMI EKONOMII SPOŁECZNEJ

Aspekty administracyjnoprawne

Magdalena Małecka-Łyszczyk

MONOGRAFIE

Stan prawny na 31 grudnia 2016 r.

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne

Joanna Cybulska

Łamanie

Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN 978-83-8107-162-8

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Wstęp	15
-------------	----

Rozdział I

Ekonomia społeczna i jej podmioty – ustalenia definicyjne

i przyjęte klasyfikacje	45
--------------------------------------	-----------

1. Pojęcie ekonomii społecznej	45
1.1. Zidentyfikowanie i rozwój ekonomii społecznej w wymiarze międzynarodowym	49
1.2. Zidentyfikowanie i rozwój koncepcji ekonomii społecznej w Polsce	54
2. Zakres podmiotowy i klasyfikacja pojęcia „podmiot ekonomii społecznej”	58
2.1. Przedsiębiorstwo społeczne	61
2.2. Podmioty ekonomii społecznej niebędące przedsiębiorstwami społecznymi	68
2.3. Podmioty formujące otoczenie ekonomii społecznej	71
2.3.1. Podmioty kościelne	72
2.3.2. Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych	77
2.3.3. Agencje Rozwoju Regionalnego	79

Rozdział II

Rozwój koncepcji ekonomii społecznej w kontekście

polityki rozwoju	81
-------------------------------	-----------

1. Ewolucja postrzegania potencjału ekonomii społecznej w Unii Europejskiej	84
--	----

2. Ekonomia społeczna w okresie budowania systemu zarządzania rozwojem w Polsce	94
2.1. Narodowa Strategia Integracji Społecznej	95
2.2. Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2006–2008”	97
2.3. Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008–2010”	102
2.4. Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, 2007–2013	104
2.5. Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015	108
2.6. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie	111
2.7. Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (na lata 2007–2013, 2009–2015)	115
2.8. Krajowe Programy Reform (2005–2008, 2008–2011)	117
2.9. Strategia Polityki Społecznej 2007–2013	118
2.10. Krajowy Plan Strategiczny dla Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013	119
3. Ekonomia społeczna w nowym systemie zarządzania rozwojem w Polsce	121
3.1. Umowa Partnerstwa	122
3.2. Krajowy Program Reform „Europa 2020”	127
3.3. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności	130
3.4. Strategia Rozwoju Kraju 2020	131
3.5. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie	132
3.6. Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020	134
3.7. Strategia Sprawne Państwo 2020	135
3.8. Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”	136
3.9. Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	137
3.10. Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji	138
3.11. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020	141

3.12. Strategie ponadregionalne	142
3.13. Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej	144

Rozdział III

Paradygmat współpracy podmiotów ekonomii społecznej

z administracją publiczną	149
1. Uwarunkowania rozwoju współpracy administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej	149
2. Zakresy pojęć – współdziałanie, współpraca, kooperacja, koordynacja	155
3. Pojęcia prywatyzacji i uspołeczniania przekazywania zadań publicznych podmiotom ekonomii społecznej	166
4. Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej jako wyraz realizacji założeń <i>governance</i>	179
4.1. Pojęcie sieci	187
4.2. Administracja publiczna jako uczestnik sieci	194
4.3. Prawne formy działania administracji wykorzystywane w ramach struktury sieciowej	204
4.3.1. Umowy	206
4.3.2. Działalność społeczno-organizatorska	212
4.3.3. Akty planowania	214
4.4. Podmioty ekonomii społecznej jako uczestnicy sieci	218

Rozdział IV

Podmioty ekonomii społecznej jako podmioty administrujące ...

1. Podmioty ekonomii społecznej jako kolaboratorzy administracji publicznej w świetle koncepcji J. Langroda	223
2. Podmioty ekonomii społecznej jako inne niepubliczne podmioty administrujące	227
2.1. Organizacje pozarządowe w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie	234
2.2. Organizacje pozarządowe <i>sensu largo</i>	237
2.3. Pozostałe podmioty niepubliczne	246

Rozdział V**Omówienie wybranych form podmiotów ekonomii społecznej ... 248**

1. Spółdzielnie socjalne 248
2. Podmioty reintegracyjne 261
 - 2.1. Centra Integracji Społecznej i Kluby Integracji Społecznej 262
 - 2.2. Podmioty reintegracyjne przewidziane w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych 269
 - 2.2.1. Warsztaty terapii zajęciowej 271
 - 2.2.2. Zakłady aktywności zawodowej 274
3. Stowarzyszenia i fundacje prowadzące działalność gospodarczą 276

Wnioski końcowe 293**Bibliografia 301****Wykaz aktów prawnych 325**

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|--------------------|---|--|
| k.c. | – | Kodeks cywilny z 23.04.1964 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.) |
| Konstytucja RP | – | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) |
| k.p.a. | – | Kodeks postępowania administracyjnego z 14.06.1960 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.) |
| k.s.h. | – | Kodeks spółek handlowych z 15.09.2000 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1578 ze zm.) |
| p.s. | – | Prawo o stowarzyszeniach z 7.04.1989 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1393 ze zm.) |
| p.spółdz. | – | Prawo spółdzielcze z 16.09.1982 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 21) |
| p.z.p. | – | Prawo zamówień publicznych z 29.01.2004 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.) |
| rozp. nr 1296/2013 | – | rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1296/2013 w sprawie programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych („EaSi”) i zmieniające decyzję nr 283/2010/UE ustanawiającą Europejski instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego Progress z 11.12.2013 r. (Dz.Urz. UE L 347, s. 238) |
| rozp. nr 1303/2013 | – | rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne prze- |

- pisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/200 z 17.12.2013 r. (Dz.Urz. UE L 347, s. 320)
- r.s.p.o.n. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej z 17.10.2007 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 102 ze zm.)
- r.z.a.z. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zakładów aktywności zawodowej z 17.07.2012 r. (Dz.U. poz. 850)
- u.d.p.p.w. – ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 24.04.2003 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1817)
- u.d.u.r. – ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej z 11.09.2015 r. (Dz.U. poz. 1844 ze zm.)
- u.f. – ustawa o fundacjach z 6.04.1984 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 40 ze zm.)
- u.g.w.s.w. – ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 17.05.1989 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 ze zm.)
- u.p.s. – ustawa o pomocy społecznej z 12.03.2004 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1829 ze zm.)
- u.p.z.i.r.p. – ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20.04.2004 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 645 ze zm.)

u.r.z.s.z.	–	ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z 27.08.1997 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.)
u.s.d.g.	–	ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z 2.07.2004 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 584 ze zm.)
u.s.g.	–	ustawa o samorządzie gminnym z 8.03.1990 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 446)
u.s.p.	–	ustawa o samorządzie powiatowym z 5.06.1998 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 814)
u.s.s.	–	ustawa o spółdzielniach socjalnych z 27.04.2006 r. (Dz.U. Nr 94, poz. 651 ze zm.)
u.s.w.	–	ustawa o samorządzie województwa z 5.06.1998 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 486)
u.z.p.p.r.	–	ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6.12.2006 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 383)
u.z.r.p.z.p.s.	–	ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 z 11.07.2014 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 217)
u.z.s.	–	ustawa o zatrudnieniu socjalnym z 13.06.2003 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1828)

Inne

ARL	–	Agencja Rozwoju Lokalnego
ARR	–	Agencja Rozwoju Regionalnego
CBOS	–	Centrum Badań Opinii Społecznej
CIRIEC	–	European Economic and Social Committee by the International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy
CIS	–	Centrum Integracji Społecznej
Dz.U.	–	Dziennik Ustaw
EFS	–	Europejski Fundusz Społeczny
ES	–	Ekonomia Społeczna

GUS	–	Główny Urząd Statystyczny
KIS	–	Klub Integracji Społecznej
KPRES	–	Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, zawarty w załączniku do uchw. Nr 164 RM w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” z 12.08.2014 r. (M.P. poz. 811)
KRS	–	Krajowy Rejestr Sądowy
KSRR	–	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, zawarta w uchw. RM z 13.07.2010 r. (M.P. z 2011 r. Nr 36, poz. 423)
LGD	–	Lokalne Grupy Działania
MGPPS	–	Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
M.P.	–	Monitor Polski
NPR	–	Narodowy Plan Rozwoju
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
NSIS	–	Narodowa Strategia Integracji Społecznej
NSRO	–	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
OECD	–	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Cooperation and Development)
OWES	–	ośrodek wsparcia ekonomii społecznej
PiP	–	Państwo i Prawo
Polska 2030	–	Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, zawarta w załączniku do uchw. Nr 16 RM w sprawie przyjęcia długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności z 5.02.2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 121)
POP	–	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
post.	–	postanowienie
RLKS	–	rozwój lokalny kierowany przez społeczność
RM	–	Rada Ministrów
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

SIiEG	–	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”, zawarta w załączniku do uchw. Nr 7 RM w sprawie Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” z 15.01.2013 r. (M.P. poz. 73)
Sprawne Państwo 2020	–	Strategia Sprawne Państwo 2020, zawarta w załączniku do uchw. Nr 17 RM w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” z 12.02.2013 r. (M.P. poz. 136)
SRK 2020	–	Strategia Rozwoju Kraju 2020, zawarta w załączniku do uchw. Nr 157 RM w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju z 25.09.2012 r. (M.P. poz. 882)
SRKL	–	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, zawarta w załączniku do uchw. Nr 104 RM w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 z 18.06.2013 r. (M.P. poz. 640)
SRKS	–	Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, zawarta w załączniku do uchw. Nr 61 RM w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” z 26.03.2013 r. (M.P. poz. 378)
ST	–	Samorząd Terytorialny
SWRSO	–	Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009–2015, zawarta w załączniku do uchw. Nr 240/2008 RM z 4.11.2008 r.
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TUW	–	Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych
uchw.	–	uchwała
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny
WTZ	–	Warsztat Terapii Zajęciowej
wyr.	–	wyrok
ZAZ	–	Zakład Aktywności Zawodowej
ZP	–	Zarządzanie Publiczne

WSTĘP

1. Uzasadnienie wyboru tematu

Rozwój społeczno-gospodarczy wpływa na zmianę oblicza administracji publicznej, która ewoluuje i dostosowuje swoje struktury, jak i sposoby działania do zachodzących przeobrażeń cywilizacyjnych. Powszechnym zjawiskiem jest ustawiczne dostosowywanie administracji publicznej do zachodzących zmian zewnętrznych (globalizacja) i wewnętrznych (pojawiających się nowych zadań)¹. Aktualna analiza administracji publicznej wskazuje, że zauważalne staje się wyeksponowanie jej funkcji świadczącej, przemieszczanie zadań publicznych poza struktury administracji w ramach tworzonych z jej współudziałem sieci, narastanie partycypacji i poszerzanie się puli tzw. innych podmiotów administrujących. Można wręcz stwierdzić, że powierzanie wykonywania zadań administracji publicznej podmiotom prywatnym i podmiotom społecznym odbywa się aktualnie na niespotykaną wcześniej skalę².

W tej sytuacji poprzestawanie na ogólnym wskazaniu rosnącego znaczenia tzw. trzeciego sektora, na odwołaniu się do pojęć: „organizacja pozarządowa”, „organizacja społeczna” czy też „organizacja pożytku

¹ B. Dolnicki, *Monokratyczność czy kolegialność organów samorządowych*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak, Lublin 2012, s. 63.

² A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 38.

publicznego”, wydaje się być niewystarczające, gdyż nie pozwala na zidentyfikowanie aktywności obywatelskiej kumulującej się na przecięciu obszaru społecznego i gospodarczego. Jest to obszar, gdzie rozwijają się – przyjmujące zróżnicowane formy prawne, niezależne od państwa, a nakierowane przede wszystkim na pomnażanie dobra wspólnego – działania uwzględniające rachunek ekonomiczny³. Stanowią one przedmiot analizy koncepcji określanej mianem ekonomii społecznej. Ekonomię społeczną można wydobyć z „trzeciego sektora”, mając na uwadze istotny element charakteryzujący, jakim jest nacisk kładziony na ekonomiczny charakter i ekonomiczne znaczenie działań społecznych⁴. A zatem jakkolwiek trzeci sektor posiada oczywiste punkty styczne z ekonomią społeczną i opisuje rzeczywistość o znacznych obszarach wspólnych, to jednak zakresy tych pojęć nie pokrywają się w pełni⁵.

Z perspektywy prawno-instytucjonalnej podmioty ekonomii społecznej ujmuje się szeroko, jako pojęcie zbiorcze obejmujące rozmaite formy organizacyjne, głównie takie jak: spółdzielnie; w tym zwłaszcza spółdzielnie socjalne, stowarzyszenia, fundacje, centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej,

³ Stała Konferencja Ekonomii Społecznej, *Pakt publiczno-społeczny na rzecz zwiększenia udziału obywateli i wspólnot samorządowych w rozwoju ekonomii społecznej wspierającej działania na rzecz spójności społecznej*. Projekt z 4.04.2013 r., http://www.kces.pozYTEK.gov.pl/uploads/images/pakt_publiczno-spoeczny_na_rzecz_es.pdf (dostęp: 4.11.2016 r.).

⁴ J. Herbst, *Wstęp – pole przedsiębiorczości społecznej*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, red. J. Dąbrowska, Warszawa 2008, s. 7. Zważywszy, że ekonomia społeczna nazywana też bywa gospodarką społeczną (przedsiębiorczością społeczną) – terminy te będą się pojawiały synonimicznie w ramach niniejszej monografii.

⁵ J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 19-22. Jak zauważa A. Miruć poprzez fakt, iż trzeci sektor buduje kapitał społeczny (którego wartość opiera się na wzajemnych relacjach społecznych i zaufaniu jednostek, które dzięki niemu mogą osiągać korzyści z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia), pośrednio wspiera on również i rozwój gospodarczy. A. Miruć, *Społeczeństwo obywatelskie a jakość życia obywateli*, [w:] *Jakość działania administracji publicznej, a jakość życia społeczeństwa – wybrane aspekty prawne i społeczne*, red. E. Jasiuk, Radom 2012, s. 380 i 391. L. Zacharko zwraca uwagę, że trzeci sektor to nazwa używana dla ogółu organizacji pozarządowych. L. Zacharko, *Uspołecznianie procesu administrowania – przyczynek do dyskusji*, [w:] *Nowe...*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, s. 517.

warsztaty terapii zajęciowej. Tak zróżnicowane formy wykazują aktywność w rozmaitych obszarach, które uporządkować można poprzez wskazanie zwłaszcza takich sfer, jak:

- 1) integracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych marginalizacją społeczną,
- 2) tworzenie miejsc pracy,
- 3) świadczenie usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego),
- 4) rozwój lokalny⁶.

Już wstępny ogłęd wskazuje na szereg potencjalnych interakcji, jakie zaistnieć mogą w tych obszarach, pomiędzy podmiotami przynależnymi do form ekonomii społecznej a administracją publiczną (zwłaszcza samorządową).

Analiza działań administracji publicznej, dokonywana przez pryzmat ekonomii społecznej, pozwala na wyeksponowanie tego, co w administracji publicznej najistotniejsze – jej służebnego względu na obywateli charakteru, jak i zmierzania w stronę realizacji dobra wspólnego. Skoro w życiu publicznym akcent spoczywa dziś nie na panowaniu, ale na służeniu społeczeństwu⁷, coraz częściej to właśnie podmioty ekonomii społecznej (jako istotni dostarczyciele usług publicznych) współdefiniować mogą samo pojęcie dobra wspólnego, a następnie być istotnymi „współwykonawcami” w tym obszarze.

Analizowana koncepcja oparta na społecznym (wspólnotowym) kapitale jednocześnie wpływa na jego zwiększenie i umocnienie, zaś wartości, na jakich się opiera, służą rozwojowi lokalnego dialogu i demokracji. Mając to na uwadze, podmioty ekonomii społecznej określa się mianem decydującego czynnika odnowy demokratycznej (demokracji stowarzyszeniowej)⁸. Szczególna rola w rozwoju ekonomii społecznej

⁶ Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, zwany dalej: KPRES.

⁷ T. Kuta, *O nowych tendencjach rozwojowych w nauce prawa administracyjnego słów kilka*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. J. Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 407.

⁸ G. Smith, S. Teasdale, *Associative democracy and the social economy: exploring the regulatory challenge*, *Economy and Society* 2012/2, vol. 41, s. 151–176.

przypisywana jest administracji samorządowej, gdyż jest to tzw. ekonomia wspólnotowa, uwarunkowana lokalnie, wyrastająca z oddolnych potrzeb, inicjatyw, jak i dotycząca problemów społecznych powstających miejscowo czy terytorialnie. O lokalności decyduje spontaniczność, a dopiero później rodzi się potrzeba nadania jej ram prawnych i poddania regulacji⁹. Dlatego jej prawidłowy rozwój wymaga oddolnych inicjatyw osadzonych w potrzebach konkretnej wspólnoty samorządowej. Istotny jest tu bowiem kontekst społeczny i uwarunkowania kształtujące konkretne formy i rozwiązania. Oczywiście korzystne jest inspirowanie się wzorcami zewnętrznymi i poszukiwanie najlepszych rozwiązań w oparciu o *benchmarking*, niemniej jednak należy to czynić w sposób przemyślany i adekwatny, odrzucając możliwości mechanicznego przeszczepiania funkcjonujących w odmiennym kontekście rozwiązań. Należy wypracować swoiste instrumenty, dobrać odpowiednią formułę dla istniejących na danym terenie problemów. Owo wspólnotowe zakorzenienie powoduje, iż gospodarka społeczna obiera swój konkretny kształt w ścisłej zależności od lokalnych czynników społecznych czy też kulturowych. Tym samym należy zdać sobie sprawę z braku możliwości stworzenia jej uniwersalnego międzynarodowego wzorca.

Dotykamy tutaj problemów związanych ze współczesnymi przeobrażeniami, jakie charakterystyczne są dla aktualnie badanej administracji publicznej. Po pierwsze, zauważyć należy, że w badaniach administracji publicznej, poza kontekstem prakseologicznym i teorią organizacyjną, ważna dziś staje się płaszczyzna *sensu stricto* ekonomiczna, a zwłaszcza problematyka ekonomii na poziomie lokalnym¹⁰. Po drugie – co jest z tym ściśle związane – coraz szerzej toruje sobie w obszarze problemów badawczych nurt określany mianem globalizacji, rozumianej jako rosnące znaczenie lokalnych społeczności i lokalnych gospodarek funkcjonujących w warunkach stwarzanych przez procesy integracyjne. To

⁹ Tak J. Hausner, *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki*, ES 2007, nr 1, s. 13; J. Hausner, *Ekonomia społeczna. Konceptualizacja*, [w:] *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy*, red. S. Mazur, A. Pacut, Warszawa 2008, s. 19–21.

¹⁰ J. Łukasiewicz, *Współczesne przeobrażenia nauki administracji*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, red. J. Ślugoński, Wrocław 2014, s. 630.

właśnie globalizacja zwraca uwagę na uzależnienie sukcesu ekonomicznego od lokalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, odkrywając na nowo lokalną przedsiębiorczość, dając impulsy technologiczne, ekonomiczne, sieciowe i społeczne, a jednocześnie zwracając uwagę na czynniki lokalnie specyficzne¹¹.

To, co jest charakterystyczne w relacji podmiotów ekonomii społecznej i samorządów terytorialnych, to wspólnota misji, jak również wspólnota celów – znajdujące swój wyraz głównie w dążeniu do rozwoju lokalnego, jak i przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. Jak podkreślają eksperci OECD, osadzenie gospodarki społecznej w warunkach lokalnych jest kwestią podstawową, wprost warunkującą jej rozwój¹². Owo nakierowanie na wspólnoty lokalne jest w pełni uzasadnione, jeśli uzmysłowimy sobie, że to one są podstawową przestrzenią obywatelskiej aktywności. Sama administracja jest przecież ujmowana jako kształtowanie społeczeństwa, a jej przedmiotem jest współżycie społeczne, dlatego ma za zadanie zajmować się sprawami wspólnoty i ludzi w ramach wspólnoty¹³. To na poziomie poszczególnych gmin, powiatów czy też województw budowany jest lokalny kapitał społeczny warunkujący rozwój zarówno indywidualnie postrzeganych obywateli, ich organizacji, jak i instytucji¹⁴. Tu właśnie partycypacja w sferze wykonywania zadań publicznych, poprzez podejmowanie współdziałania z administracją publiczną, może znaleźć swoje najpełniejsze rozwinięcie. Dzięki tej kooperacji możliwe jest wzmocnienie demokracji oraz partnerstwa pomiędzy lokalnymi władzami a podmiotami ekonomii

¹¹ J. Ciechanowicz-McLean, *Globalizacja i europeizacja w publicznym prawie gospodarczym i w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Dziesięć...*, red. J. Sługocki, s. 95–96.

¹² M. Mendell, V. Pestoff, A. Noyi, E. Clarnece, *Poprawa potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną. Raport na temat Polski*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 15.

¹³ H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht* (tłum. i red. K. Nowacki), Wrocław 2003, s. 24.

¹⁴ Podstawowym warunkiem wzmocnienia kapitału społecznego jest kreowanie kompleksowych działań zwiększających aktywność obywatelską, wzrost udziału obywateli w życiu publicznym oraz ich wpływu zarówno na planowanie i na realizację zadań publicznych. W tym celu należy rozwijać te sfery aktywności obywatelskiej i relacji z państwem, które dotychczas nie miały wystarczającego odzwierciedlenia w porządku prawnym i politykach publicznych, czyli dialogu obywatelskiego i ekonomii społecznej. Por. Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, zwana dalej: SRKS.

społecznej (*a social economy actors*)¹⁵. Jak to ujęto w ramach badania koncepcyjno-porównawczego – przeprowadzanego przez Międzynarodowe Centrum Badań i Informacji na temat Gospodarki Publicznej, Społecznej i Spółdzielczej na wniosek Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – to właśnie ekonomia społeczna, poprzez charakterystyczny dla niej model sprawowania kontroli i podejmowania decyzji (oparty na partycypacji i zasadach demokratycznych), silnie umocowuje jej podmioty w ramach danej wspólnoty samorządowej. Dla samorządów korzystanie z jej narzędzi oznacza stworzenie możliwości większej swobody w kształtowaniu własnego modelu rozwoju¹⁶, co jest możliwe do urzeczywistnienia poprzez odpowiedni dobór instrumentów pozwalających na rozwiązywanie pojawiających się we wspólnotach samorządowych trudnych kwestii społecznych. Ekonomia społeczna nie daje jednego wzorca, tylko inspiruje do wdrażania rozmaitych rozwiązań, stąd taka ilość i zróżnicowanie jej podmiotów. Różnorodność form organizacyjno-prawnych, w jakich się przejawia, postrzegać należy jako niewątpliwą wartość, gdyż takie podejście pozwala na poszukiwanie adekwatnych metod i narzędzi, jakie będą wykorzystywane w konkretnej jednostce samorządu terytorialnego w odniesieniu do jej zidentyfikowanych i swoistych problemów. Przy chęci skorzystania z możliwości jakie stwarza, może być skuteczną odpowiedzią na realne potrzeby mieszkańców konkretnej wspólnoty samorządowej. Lokalne problemy społeczne przyczyniają się przecież do dysfunkcji w obszarze rozwoju lokalnych wspólnot, co oznacza, że w interesie samorządów jest skuteczne ich usuwanie. Adekwatne ku temu instrumentarium, mogące zniwelować występujące w poszczególnych wspólnotach samorządowych problemy szeroko ujmowanego wykluczenia społecznego, formułuje właśnie analizowana koncepcja.

¹⁵ L. Martignetti, *The relevance of the social economy for local and territorial development*, s. 32, [w:] B. Roelants, *Preparatory Dossier to the First European Social Economy Conference in Central and Eastern Europe, Praha Social Economy 2002. Enlarging the social economy*, Prague 24–25.10.2002, Praha 2002, s. 6.

¹⁶ *The Social Economy in the European Union, Summary of the Report drawn up for the European Economic and Social Committee by the International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC)*, red. R. Chavez, J.L. Monzón, Brussel 2007, s. 30.

Problematyka niniejsza pozwala wyeksponować w działaniach administracji publicznej te spośród nich, które w sposób realny przekładają się na wzmocnienie zarówno struktur samorządowych, jak i struktur społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwa, którego ideą – jak podkreśla B. Dolnicki – jest współpraca (a nie rywalizacja) ze strukturami administracji publicznej¹⁷. Stwierdzić wręcz można, że koncepcja ekonomii społecznej pozostaje w nierozzerwalnym związku ze społeczeństwem obywatelskim, stanowiąc jego podstawowy, kluczowy komponent (*a central component of organised civil society*)¹⁸. Jest osadzona w jego strukturach i jest wyrazem, wyartykułowaniem potrzeb tegoż społeczeństwa. Dzięki swym narzędziom pozwala na dopasowanie podejmowanych działań do istniejących w jego strukturach potrzeb. J. Herbst określił swego czasu prawidłowo funkcjonującą administrację mianem responsywnej, czyli reagującej (odpowiadającej) na potrzeby obywateli poprzez stałą interakcję z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego¹⁹. Uruchamianie działalności administracji powinno być zatem reakcją zwrotną na wyartykułowane potrzeby obywateli (ich form organizacyjnych). Przyjmuję, że powyższe założenia prowadzić mogą do urzeczywistniania modelu państwa, w którym administracja nie tylko służy obywatelom (jako klasyczne *administrare*), ale czyniąc to współpracuje z obywatelami (administracja jako *cooperante*)²⁰.

Podmioty przynależne do sektora ekonomii społecznej charakteryzuje naturalna umiejętność patrzenia nie tylko na siebie i swoje potrzeby, lecz szerzej w kontekście interesu społecznego, lokalnego, wspólnoto-

¹⁷ B. Dolnicki, *Wykonywanie zadań publicznych przez organizacje pozarządowe*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, red. B.M. Ćwiertniak, t. 2, Sosnowiec 2013, s. 33.

¹⁸ B. Roelants, C. Sanchez Bajo, *A basic overview of the social economy*, [w:] B. Roelants, *Preparatory...*, s. 6. Również na poziomie dokumentów unijnych artykułuje się przynależność podmiotów ekonomii społecznej właśnie do struktur społeczeństwa obywatelskiego, np. Komitet Społeczno-Ekonomiczny, *Opinia w sprawie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w politykę rozwojową UE oraz we współpracę na rzecz rozwoju (opinia rozpoznawcza)* z 28.03.2012 r. (Dz.Urz. UE C 181, s. 28).

¹⁹ Zob. J. Herbst, *O kategorii „responsywności” władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce*, ZP 2008, nr 4 (6), s. 91–107.

²⁰ Na gruncie doktryny dyskusja o idei państwa kooperatywnego trwa, wskazując zarówno na jej pozytywne, jak i negatywne aspekty. Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 151–154 i przywołana tam literatura przedmiotu.

wego. Uwarunkowane jest to oparciem się na szczególnych wartościach i zasadach. W literaturze międzynarodowej przywołuje się solidarność i spójność społeczną, odpowiedzialność i zaangażowanie, demokrację i partycypację, autonomię i niezależność oraz zaufanie²¹. Natomiast rodzimi autorzy wskazują na przedsiębiorczość i zaangażowanie, pomocniczość i solidarność, roztropność i odpowiedzialność, samodzielność i upodmiotowienie²². Osobiście uznaję, że z perspektywy krajowego kształtowania form, jak i narzędzi wspierających rozwój ekonomii społecznej, szczególne znaczenie mają takie zasady, jak: demokratycznego państwa prawnego, społecznej gospodarki rynkowej²³ (powiązana z zasadą swobody działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych), partycypacja, partnerstwo, subsydiarność oraz (a raczej przede wszystkim) zasada poszanowania godności osoby ludzkiej²⁴. Dlatego przyjmuję też, że wszelkie możliwe do wyróżnienia katalogi zasad powinny mieć jeden wspólny punkt odniesienia, którym jest człowiek. Wracamy tu niejako do Arystotelesowskiego *zoon politikon* (istoty państwowej)²⁵, która dąży do osiągnięcia swoich celów i łączy się w wysiłkach co do ich osiągnięcia z innymi jednostkami funkcjonującymi tak jak i on w danej społeczności. Poprzez osadzenie funkcjonowania i analizy ekonomii społecznej w pojęciu wspólnotowości, silnie eksponujemy, iż nie można człowieka postrzegać tylko jako dążącego do realizacji swych partykularnych interesów, ale jako podejmującego wysiłki mające doprowadzić do realizacji dobra wspólnego (w ramach

²¹ B. Roelants, *How to define the social economy?*, [w:] B. Roelants, *Preparatory...*, s. 31.

²² *Polski model ekonomii społecznej. Rekomendacje dla rozwoju. Zaproszenie do dyskusji*, red. P. Frączak, J. Wygnański, Warszawa 2008, s. 15–16.

²³ Jak wskazuje M.A. Waligórski zasadą, która musi być rozpatrywana w powiązaniu z problematyką gospodarki rynkowej jest również wolność gospodarcza, wyrosła na gruncie sprzeciwu wobec nadmiernej kontroli przez państwo indywidualnej aktywności gospodarczej. M.A. Waligórski, *Działalność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego*, Poznań 2006, s. 113–130. Niewątpliwie wolność gospodarcza warunkuje również inicjowanie i rozwój przedsiębiorczości społecznej.

²⁴ Szerzej zob. M. Małecka-Łyszczek, *Przedsiębiorstwa społeczne – zarys problematyki prawnej*, ES 2008 (2), nr 1, s. 8–10.

²⁵ „Człowiek jest z natury stworzony do życia w państwie, taki zaś, który z natury, a nie przez przypadek żyje poza państwem, jest albo nadludzką istotą, albo nędznikiem (...)”. Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 1964, [w:] S. Solecki (wybór i opracowanie), *Historia europejskiej myśli społecznej. Wybór tekstów źródłowych*, Rzeszów 2000, s. 39.

wspólnot, w jakie jest wpisany). Człowiecze „bycie – w świecie” jest tak naprawdę „współbyciem”, bowiem niemożność jednostki co do zaspokojenia wszystkich potrzeb powoduje konieczność jej kooperacji z innymi podmiotami²⁶. Ekonomia społeczna to zatem również koncepcja relewantna etycznie. Poprzez odniesienie do problemów natury etycznej i humanitarnej dostrzeżona została także w nauce społecznej Kościoła katolickiego. Jan Paweł II w Encyklice *Centesimus annus* podkreślał potrzebę systemu obejmującego trzy podmioty: rynek, państwo oraz społeczeństwo obywatelskie. Uznając jednocześnie pozytywną rolę zysku jako wskaźnika dobrego funkcjonowania przedsiębiorstwa, niemniej wskazując, że nie jest on jedynym regulatorem, gdyż obok niego należy brać pod uwagę czynniki ludzkie i moralne (które w dłuższej perspektywie okazują się równie istotne dla życia przedsiębiorstwa²⁷. Natomiast w Encyklice *Caritas in veritate* Benedykt XVI zauważył, że sfera ekonomiczna należy do działalności człowieka i właśnie dlatego, że jest ludzka, powinna być etycznie strukturyzowana i instytucjonalizowana. Potrzeba zatem przestrzeni dla działalności ekonomicznej realizowanej przez podmioty, które „w sposób wolny decydują się kształtować swoją działalność w świetle zasad odmiennych od czystego zysku, nie rezygnując z tego powodu z wytwarzania wartości ekonomicznej”. Obok przedsiębiorstw prywatnych i różnego rodzajów przedsiębiorstw publicznych, swoją przestrzeń powinny znaleźć również i takie, które stawiają sobie cele społeczne i wzajemną pomoc. Z ich wzajemnej konfrontacji na rynku można oczekiwać pewnego rodzaju skrzyżowania zachowań przedsiębiorczych, a więc wrażliwości na „cywilizację ekonomii”²⁸.

Przenosząc niniejsze spostrzeżenia na grunt prawa administracyjnego, należy mieć na uwadze, że nie ma przedsięwzięć państwa i samorządów, które nie byłyby w ostateczności adresowane do człowieka, bo to dobro

²⁶ A. Anzenbacher, *Wprowadzenie do filozofii*, Kraków 1992, s. 262–272.

²⁷ Jan Paweł II, *Encyklika Centesimus annus*, Watykan 1991, http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html (dostęp: 4.11.2016 r.).

²⁸ Benedykt XVI, *Encyklika Caritas in veritate*, Watykan 2009, http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/pl/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html (dostęp: 4.11.2016 r.).

człowieka jest podstawowym celem działania administracji²⁹. Administracja obejmuje ludzi, dotyczy ludzi i jest realizowana przez ludzi, bo tylko ludzie tworzą administrację i tylko ludzie są adresatami działań administracyjnych³⁰. Samo zaś prawo administracyjne jest prawem ludzi i dla ludzi, godzących się na jej funkcjonowanie w ich imieniu, dla dobra wspólnego sprawiedliwie zrównoważonego z dobrem jednostki³¹. Jak podkreśla J. Boć, sensem istnienia dobra wspólnego jest człowiek, każdy człowiek³². To właśnie zmieniające się i odkrywane coraz szerzej potrzeby człowieka, wpływają na pojmowanie tak fundamentalnego pojęcia zadań publicznych, jak i ich wykonywanie przy uznaniu w tym obszarze aktywności człowieka i innych podmiotów aniżeli państwo³³. Podstawowa powinnością – w istocie jedyną – i sensem istnienia prawa administracyjnego jest służenie dobru człowieka³⁴. Co więcej, I. Lipowicz jako wkład charakterystyczny polskiej doktryny w obszarze badań nad wartościami samorządu terytorialnego, wskazuje właśnie na silne akcentowanie godności i podmiotowości człowieka (mieszkańców danej wspólnoty)³⁵. Natomiast B. Jaworska-Dębska podkreśla, iż system polityczny i prawny gwarantujący takie podmiotowe traktowanie człowieka (poszanowanie jego godności) powinien stwarzać warunki do dialogu społecznego służącego kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego, stwarzając społecznościom lokalnym warunki

²⁹ J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 24.

³⁰ J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 367.

³¹ Z. Duniewska, *W kwestii czynników kształtujących prawo administracyjne*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 117.

³² J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] *Nowe...*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, s. 154.

³³ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] *Między...*, red. J. Supernat, s. 165.

³⁴ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 77. Zob. również J. Zimmermann, *Granice regulacji materialnoprawnej w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe...*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, s. 72.

³⁵ I. Lipowicz, *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania-ujęcie aksjologiczne*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016, s. 10–11.

prawne i faktyczne dla współzarządzania i współdecydowania w różnych formach w procesie realizacji zadań publicznych³⁶.

Mając na uwadze przemiany ustrojowe, jakie dokonały się w naszym kraju i związane z tym przywracanie instrumentów umożliwiających obywatelom aktywne uczestniczenie w życiu publicznym, widoczna jest ewolucja modelu współpracy na linii administracja – podmioty niepubliczne. Pośród podstawowych zasad działania administracji pojawiła się – przejawiająca się w rozmaitych formach – zasada udziału obywateli w administrowaniu³⁷. Nie zawsze ów udział w administrowaniu i związana z tym współpraca postrzegana jest jako satysfakcjonująca, tak przez podmioty niepubliczne, jak i samą administrację, dlatego wymaga dalszych zmian w sensie jej doskonalenia. Wymaga to m.in. postrzegania wsparcia dla tych procesów jako inwestycji w rozwój wspólnoty samorządowej. Wymaga również zidentyfikowania podmiotów ekonomii społecznej (jako istotnych elementów składowych przynależnych do puli podmiotów niepublicznych³⁸), nie tylko jako biernych, ukierunkowanych roszczeniowo, biorców środków finansowych, ale jako potencjalnych aktywnych współtwórców i wykonawców lokalnych polityk publicznych – jako partnerów. Modelowo ukształtowane, optymalne partnerstwo powinno przyjmować, iż podmioty ekonomii społecznej nie będą przez administrację publiczną postrzegane li tylko jako wykonawcy zadań publicznych. Partnerstwo konstruowane możliwie szeroko oznacza, że organizacje mają także prawo do współprecyzowania zadań publicznych i współdefiniowania sposobu ich wykonywania³⁹. Budowanie relacji opartych na takich założe-

³⁶ B. Jaworska-Dębska, *Normatywne podstawy społecznego dialogu w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Prawne...*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, s. 49.

³⁷ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 100.

³⁸ W ujęciu zaproponowanym przez kryterium przynależności do podmiotów niepublicznych jest sytuowanie się poza gronem podmiotów powołanych do realizacji zadań administracji publicznej. Będzie to zatem podmiot, którego byt w sferze stosunków publicznoprawnych nie jest w sposób immanentny związany z realizacją zadań publicznych. P. Wilczyński, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, PiP 2002, nr 2, s. 56–57.

³⁹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 253. Na poszerzanie się udziału społeczeństwa w administrowaniu zwraca też uwagę m.in. E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 54–81.

niach oznacza zmierzanie do zachowania przez strony swojej odrębnej tożsamości, a jednocześnie uznanie wzajemnych zobowiązań⁴⁰. Wspierające działania w tym obszarze ze strony administracji publicznej powinny się koncentrować na umacnianiu, kreowaniu partnerów o potencjale pozwalającym na podejmowanie i skuteczne realizowanie wspólnych wyzwań. Partnerstwo jest kanwą, na której opiera się współdziałanie. Wymaga istnienia niezależnego i zróżnicowanego sektora obywatelskiego, jak i uznania inicjatywy obywatelskiej za istotny komponent społeczeństwa demokratycznego. Ponadto konieczne jest przyjęcie, iż zarówno na poziomie kształtowania, jak i samego dostarczania usług publicznych – administracja (w tym oczywiście również samorządowa) i sektor obywatelski mają do wypełnienia inne, acz komplementarne funkcje. Wymaga to dostrzeżenia, iż partnerstwo w działaniu na rzecz wspólnych zamierzeń i celów tworzy wartość dodaną. W efekcie przyjąć należy, że podmioty publiczne i niepubliczne działają w odmienny sposób, ale także potrzebują jak najszerzego poszanowania równości szans obywateli⁴¹.

Powyższe założenia należy uzupełnić o jeszcze jedno spostrzeżenie. Mam mianowicie na myśli wychwycenie i podkreślenie, że partnerstwo, o jakim mówimy (budowane w kontekście relacji zachodzącej pomiędzy administracją samorządową a podmiotami ekonomii społecznej), nie zakłada absolutnej równorzędności partnerów. Oznacza ono, iż jedynie zwiększa się jej natężenie. Niemniej finalnie, pozycja uprzywilejowana – charakterystyczna dla administracji publicznej – nie zostaje zniesiona. Oznacza wejście w relacje, gdzie pozycja administracji nie będzie jednowymiarowa i tylko dominująca. Takie podejście wymaga tworzenia nowej kultury budowania wzajemnych relacji.

⁴⁰ Punkt 18 Manifestu Ekonomii Społecznej, Gdańsk 2008 r., http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/manifest_ekonomii_spoecznej.pdf (dostęp: 4.11.2016 r.).

⁴¹ Na podstawie: *Compacton Relationsbetween Government and the Voluntary and Community Sector in England, presented to the Parliament by the Secretary of State for the Home Department*, 1998, s. 7–8, [w:] J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 27. Na gruncie przywołanej pozycji dokonano analizy partnerstwa w odniesieniu do relacji: rząd – organizacje społeczne. Przyjmując jednak, iż zachowuje ono aktualność w odniesieniu do całości struktur administracji publicznej.

Polityki publiczne, w odniesieniu do których podmioty ekonomii społecznej mogą mieć do odegrania szczególnie istotną rolę, to z pewnością pomoc społeczna⁴², wzrost zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu, rozwój przedsiębiorczości, edukacja, ochrona zdrowia i ochrona środowiska czy też polityka kulturalna. Generalnie swe działania ekonomia społeczna będzie lokowała w obszarze tych polityk, które nakierowane są na przeciwdziałanie ekskluzji.

W kontekście powyższych rozważań warto dostrzec współzależność pomiędzy rozwojem podmiotów ekonomii społecznej a rozwojem wspólnot samorządowych, gdzie podmioty te są osadzone. Prawdłowo funkcjonujące podmioty ekonomii społecznej, poprzez realizację swych swoistych celów, mogą realnie współtworzyć zasoby samorządu terytorialnego. Podmioty ekonomii społecznej uczestniczą w zwiększaniu rozmaitych form kapitału lokalnego, prowadząc do zwiększenia nasycenia organizacjami, strukturami społeczeństwa obywatelskiego na poziomie wspólnoty samorządowej, w ramach której działają. Rozwijając tę myśl – cele realizowane przez podmioty ekonomii społecznej są nierzadko celami zbieżnymi z celami wspólnot samorządowych. Skoro zatem kierunek działań – takich jak m.in. przeciwdziałanie wykluczeniu, aktywizowanie, reintegracja, wzrost zatrudnienia – jest ten sam, warto zmierzać doń razem, kumulując posiadane zasoby, zamiast, nie dostrzegając naturalnych partnerów do współpracy, realizować cele i zadania niejako obok siebie. Dlatego rozwój ekonomii społecznej przyczyniać się może do rozwoju społeczności lokalnych, w ramach których podmioty te funkcjonują. Wynika to właśnie ze zbieżności celów i misji podmiotów ekonomii społecznej i samorządów, z intencjonalnością ku realizacji dobra wspólnego⁴³. Im wyższy jest bowiem po-

⁴² S. Pieprzny wskazuje, że jakkolwiek główny ciężar zadań w obszarze pomocy społecznej spoczywa na administracji samorządowej, to wzorem państw zachodnich obserwujemy tu dalszą decentralizację i dekoncentrację i przełożenie ciężaru zadań na organizacje pozarządowe. S. Pieprzny, *Udział jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań pomocy społecznej w Polsce*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski 22–25 maja 2005 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2005, s. 243.

⁴³ Co do pojęcia dobra wspólnego w doktrynie prawa administracyjnego zob. M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe...*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, s. 47–60.

ziom rozwoju społeczno-gospodarczego, tym więcej różnorodnych celów i dóbr, które łącznie współtworzą desygnat filozoficzno-etycznej kategorii, jaką jest dobro wspólne⁴⁴. Podmioty ekonomii społecznej analizowane w ujęciu strukturalnym należy oczywiście postrzegać jako zewnętrzne względem administracji publicznej, jednocześnie jednak jako mające istotny wpływ na realizację celów i zadań tejże administracji, co wynika chociażby z osadzenia na tej samej kanwie aksjologicznej. Urzeczywistnienie powyższych założeń wiąże się z uznaniem konieczności tworzenia zaplanowanych procedur współpracy i wymaga odzwierciedlenia w tworzonych strategiach, wyartykułowania w ramach misji (wizji) rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Tylko w ten sposób możliwe jest odejście od rozwiązań doraźnych, prowizorycznych, wyrwanych z lokalnego kontekstu konkretnej gminy, powiatu czy województwa i przejście do współpracy instytucjonalnej, rozwijającej rozwiązania systemowe.

Powyższe kwestie wymagają także analizy w kontekście pojawienia się nowych modeli zarządzania publicznego. W szczególności należy mieć na uwadze założenia wypływające z nurtu *governance* dostrzegającego znaczenie procesów partycypacyjnych, również w odniesieniu do administracji publicznej. *Governance* pozwala na opisanie dynamiki działań podmiotów ekonomii społecznej wchodzących w interakcje z administracją publiczną, poprzez sięgnięcie do koncepcji sieci. Działania inspirowane zasadami właściwymi ekonomii społecznej kreować mogą sieci partnerstw przyczyniających się do synergii w obszarze zakładanych celów. Rola administracji w niniejszych procesach jest szczególna, gdyż to do niej przynależą działania o charakterze koordynacyjnym, wspierającym, inkubującym, aktywizującym. Sięgnięcie przez administrację po instrumentarium właściwe ekonomii społecznej oznaczać może po pierwsze wyjście poza tradycyjne instrumenty, jako niepozwalające na skuteczne przełamywanie postaw pasywnych beneficjentów, następnie zaś czerpanie z potencjału społecznej innowacji, poprzez przekierowanie działań w kierunku urzeczywistnienia modelu aktywnej polityki społecznej, co (jak zostanie rozwinięte) przejawia się

⁴⁴ L. Dziewięcka-Bokun, *Dobro wspólne jako cel służby publicznej*, [w:] *Wartości społeczne w służbie publicznej*, red. L. Dziewięcka-Bokun, J. Kędzior, Toruń 2009, s. 30.

także poprzez zwrócenie się w kierunku właściwym koncepcji gospodarki społecznej.

Natężenie i jakość współpracy, która towarzyszy powyższym procesom, w zasadniczej mierze zależy od zaangażowania i aktywności samej administracji. Uwidacznia się to chociażby biorąc pod uwagę specyfikę osób, które włączane są w działania podmiotów gospodarki społecznej. Bez aktywnego wsparcia ze strony administracji najczęściej nie będą mogły one wykreować struktur i narzędzi urzeczywistniających pożądaną zmianę ekskluzji w inkluzję. Można jednakże na niniejszą kwestię spojrzeć z szerszej perspektywy – administracji jako gwaranta i realizatora dobra wspólnego, na ile będzie ona sprzyjała, optymalizowała warunki do włączania podmiotów ekonomii społecznej w realizację polityk publicznych poprzez inicjowanie sieci współpracy.

Oczywiście nie sposób postrzegać analizowanej idei jako antidotum, które rozwiąże wszelkie pojawiające się trudne problemy społeczne (tzw. *wicked problems*)⁴⁵. Niemniej jednak dostrzec i docenić należy potencjał (pakiet możliwości), jakie rozwiązania z obszaru ekonomii społecznej stwarzają zarówno dla obywateli, jak i dla administracji, potrafiącej z nich skorzystać w sposób przemyślany i adekwatny do lokalnych potrzeb. Prawidłowo wykorzystane zasoby gospodarki społecznej pozwalają na upodmiotowienie jednostek wykluczonych, odbudowując poczucie godności i możliwość czynnego uczestniczenia w byciu podmiotem wnoszącym swój wkład w lokalną społeczność.

W rezultacie stwierdzić również należy, że koncepcja ekonomii społecznej pozwala na urzeczywistnianie wzorca administracji jako orga-

⁴⁵ Jednym z nich jest niewątpliwie problem uzależnienia od alkoholu, zarówno z punktu widzenia osoby uzależnionej, jak i członków jej rodziny. Problemy z nim związane mają przecież nie tylko swój krajowy, ale i lokalny wymiar, a w puli podmiotów zagrożonych inkluzją społeczną mieszczą się osoby uzależnione od alkoholu. Zob. B. Jaworska-Dębska, *Rozwój cywilizacyjny w Polsce przełomu XX i XXI w. a sytuacja prawna osób uzależnionych od alkoholu*, [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administracje publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 814–827; B. Jaworska-Dębska, *Wpływ prawa unijnego na prawną regulację dotyczącą alkoholu i problemów z nim związanych*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 461–475.

nizacji inteligentnej, czyli takiej, która kierując się zasadami logiki, kryteriami racjonalności oraz wymogami słuszności bez dodatkowych wysiłków organizacyjnych, nakładów finansowych i ludzi, potrafi – działając zgodnie z prawem – wzbogacić wartości leżące u podstaw jej kreacji i funkcjonowania oraz jednocześnie lepiej załatwić zindywidualizowaną sprawę czy ciąg spraw zindywidualizowanych, albo uniknąć strat, które w danych warunkach administracja mniej inteligentna niewątpliwie by poniosła lub poniósłby adresat jej działań⁴⁶. Rozwijając tę myśl – administracji efektywnej i skutecznej w realizowaniu celów i zadań, która potrafi uruchamiać potencjał tkwiący w podmiotach usytuowanych poza jej strukturami, ale wykazującymi w swych działaniach cele zbieżne z samą administracją. Również, co nie mniej istotne, administracji niezwykle silnie uwarunkowanej aksjologicznie.

2. Problematyka ekonomii społecznej w doktrynie prawa administracyjnego

Jak dotąd terminy „podmiot ekonomii społecznej” czy też „przedsiębiorstwo społeczne” nie są pojęciami normatywnymi, a ich dotychczasowa analiza stanowiła przedmiot prac głównie nauk ekonomicznych. W doktrynie prawa administracyjnego problematyka podmiotów ekonomii społecznej zostaje powoli zauważana, ale w sposób marginalny i w ramach nielicznych opracowań, bez całościowej analizy zagadnienia.

W podręczniku pod red. J. Bocia z 2007 r. wskazano, że jednym ze skutecznych sposobów rozwiązywania problemów istniejących głównie w sferze społecznej jest rozszerzanie i pogłębianie form współpracy oraz partnerstwa organów jednostek samorządu terytorialnego i organizacji funkcjonujących na przynależnym im terenie, co więcej, to właśnie gospodarka społeczna jest ważnym współuczestnikiem sektora publicznego w sferze realizacji zadań publicznych, a jej rola jest nie do przecenienia dla polityki przeciwdziałania ekskluzji na poziomie lo-

⁴⁶ J. Boć, *Ku administracji publicznej jako organizacji inteligentnej*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok 2004, s. 31.

kalnym⁴⁷. Wyzwania stojące przed sektorem organizacji pozarządowych są ściśle związane z procesami, które oddziałują dziś na państwo: globalizacją w wymiarze ogólnosiwiatowym, procesami urynkowania w gospodarce oraz ekskluzją społeczną jako konsekwencją postępu cywilizacyjnego. Procesy globalizacyjne przyczyniają się do zmniejszenia roli państwa w sferze gospodarczej na rzecz ponadnarodowych korporacji, a w sferze politycznej i społecznej na rzecz decentralizacji, samorządności społeczności lokalnych i instytucji pozarządowych, które przejmują część zadań administracji publicznej. Sektor organizacji pozarządowych, zwany niezależnym, ochotniczym albo gospodarką społeczną – którego działalność nie jest mierzona w kategoriach zysków i dochodów – jest ważnym współuczestnikiem sektora publicznego w sferze realizacji zadań publicznych. Rola tego sektora jest również nie do przecenienia dla polityki przeciwdziałania ekskluzji na poziomie lokalnym. W wydaniu „Prawa administracyjnego” z 2010 r., dokonując analizy definicji organizacji pozarządowej w rozumieniu u.d.p.p.w. wskazano, iż widoczne jest, że ustawodawca dopuścił do prowadzenia działalności pożytku publicznego również podmioty, których działalność związana jest z ekonomią społeczną⁴⁸. Podkreślono również znaczenie centrów integracji społecznej, jak i spółdzielni socjalnych dla rozwiązywania zjawiska ekskluzji, same spółdzielnie określając jako element praktyki gospodarki społecznej, realizującej zasady ekonomii społecznej⁴⁹.

J. Blicharz, analizując problematykę spółdzielni socjalnych, określa je mianem „podmiotów szeroko rozumianej ekonomii społecznej”⁵⁰ i istotnego składnika gospodarki społecznej⁵¹, same instytucje ekonomii społecznej uznając za praktyczną odpowiedź samoorganizujących

⁴⁷ J. Blicharz, *Organizacje pozarządowe*, [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 167.

⁴⁸ J. Blicharz, *Organizacje trzeciego sektora*, [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 171.

⁴⁹ J. Blicharz, *Organizacje trzeciego sektora*, [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 177–178.

⁵⁰ J. Blicharz, *Ustawa...*, s. 201.

⁵¹ J. Blicharz, *Wpływ dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku dotyczącej usług na rynku wewnętrznym na działalność podejmowaną przez organizacje trzeciego sektora w sferze pożytku publicznego*, [w:] *Nowe...*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, s. 700.

się obywateli na niedostatki gospodarki rynkowej i państwowej opieki socjalnej, sprzyjającą rozwojowi demokracji uczestniczącej poprzez nową wizję przedsiębiorczości społecznej⁵². W innym opracowaniu Autorka zauważa, że rozwój przedsiębiorczości społecznej stanowi odpowiedź na wyzwania współczesności, jest poszukiwaniem nowych form realizacji polityk publicznych, które nie są już tylko zlecane odgórnie i wpisane w system pomocy państwowej⁵³. Dostrzega także pewne problemy interpretacyjne, jakie może stwarzać przyjęty w ustawie o fundacjach zapis, że fundacja może być powołana również do realizacji celów gospodarczo użytecznych, co skłaniałoby do przyjęcia, że fundacja jest w pewnym stopniu organizmem pośrednim pomiędzy organizacją społeczną a organizacją gospodarczą, niemniej jednak nie podlega kodeksowi spółek handlowych jako instytucja czysto gospodarcza (ze względu na użyteczność publiczną), ale też nie może występować jako instytucja czysto społeczna, charytatywna (ze względu na użyteczność gospodarczą)⁵⁴. Wydaje się, że odpowiedzią na ten dylemat jest właśnie sięgnięcie po konstrukcję podmiotu ekonomii społecznej. To również w opracowaniu zbiorowym pod red. J. Blicharz, dotyczącym współczesnych problemów związanych z procesami prywatyzacyjnymi, pojawił się artykuł autorstwa K. Moskaluk-Łągiewczyk prezentujący podstawowe kwestie dotyczące ekonomii społecznej⁵⁵.

Problematyka ekonomii społecznej, a zwłaszcza przedsiębiorstw społecznych, stanowi przedmiot analiz H. Izdebskiego⁵⁶, co przełożyło się

⁵² J. Blicharz, *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] *Między...*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 39.

⁵³ J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012, s. 97.

⁵⁴ J. Blicharz, *Ustawa...*, s. 52.

⁵⁵ K. Moskaluk-Łągiewczyk, *Podmioty ekonomii społecznej w działalności sektora publicznego*, [w:] *Prawne procesy prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 221–234; zob. również K. Moskaluk-Łągiewczyk, *Status prawny spółdzielni socjalnych*, *Folia Iuridica Wratislaviensis*, 2012, vol. 1, no. 1, s. 159–176.

⁵⁶ H. Izdebski, M. Małek, *Formy prawne przedsiębiorczości społecznej w Polsce*, [w:] *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, red. M. Rymśza, T. Kaźmierczak, Warszawa 2007, s. 193–235; zob. również H. Izdebski, *Spółdzielnie socjalne a organizacje pozarządowe – przewidywane skutki rozwiązań zawartych w ustawie o spółdzielniach socjalnych*, Warszawa 2006, Trzeci Sektor 2007, nr 7; H. Izdebski, *Czym jest ekonomia społeczna?*, *ES* 2007, nr 1, s. 49–50; H. Izdebski, *Anglosaski model ekonomii społecznej*,

na zaangażowanie w przygotowanie założeń projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym i wspieraniu podmiotów ekonomii społecznej⁵⁷. Autor wskazuje na trzy zasadnicze grupy instrumentów prawnych, które pozwalają na uporządkowanie niniejszej problematyki, tj.:

- 1) instrumenty prawne o charakterze instytucjonalnym – za które uznaje wszelkiego rodzaju formy instytucjonalne, w jakich przejawia się działalność zaliczana do sfery ekonomii społecznej,
- 2) instrumenty prawne w znaczeniu materialnym – związane z merytorycznym regulowaniem działalności podmiotów ekonomii społecznej, które zawarte są w stosownych aktach normatywnych (w tym regulujących ustrój poszczególnych podmiotów),
- 3) instrumenty prawne w znaczeniu funkcjonalnym – a więc narzędzia służące prowadzeniu działalności z zakresu ekonomii społecznej i tę działalność ułatwiające (umożliwiające), a zatem wszelkiego rodzaju właściwe formy bezzwrotnego i zwrotnego wsparcia⁵⁸.

W ramach niniejszej monografii szczególna uwaga skoncentrowana zostanie na instrumentach o charakterze instytucjonalnym i materialnym.

Wprost do pojęcia ekonomii społecznej sięga również L. Zacharko, wskazując na znaczącą rolę organizacji pozarządowych oraz podmiotów ekonomii społecznej na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego w krajach Unii Europejskiej⁵⁹. Także A. Miruć – analizując współczesną administrację pomocy społecznej – dostrzega rolę podmiotów ekonomii społecznej w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, umie-

[w:] *Wokół ekonomii społecznej*, red. M. Frączek, J. Hausner, S. Mazur, Kraków 2012, s. 89–96.

⁵⁷ J. Hausner, H. Izdebski, *Wstępne założenia ustawy o przedsiębiorstwie społecznym*, [w:] *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, red. J. Hausner, Kraków 2008, s. 77–79.

⁵⁸ H. Izdebski, M. Małek, *Instrumenty prawne z zakresu ekonomii społecznej*, [w:] *Ekonomia...*, red. S. Mazur, A. Pacut, s. 78–79.

⁵⁹ L. Zacharko, *Innowacyjne rozwiązania w zakresie realizacji zadań publicznych gminy w Polsce i we Francji – modele kontraktowania usług społecznych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 777.