

Dr Magdalena Małecka-Łyszczek

załącznik nr 2

Katedra Prawa Publicznego

Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **AUTOREFERAT**

### **przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych sporządzony dla celów postępowania habilitacyjnego**

#### **I. Wstęp**

Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 ze zm.), przepisami rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodach doktorskich, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. 2016 poz.1586), rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz.U. 2011 Nr 196, poz. 1165), składam niniejszy autoreferat sporządzony dla celów postępowania habilitacyjnego, zawierający informacje na temat uzyskanych przeze mnie stopni naukowych i przebiegu dotychczasowego zatrudnienia w jednostkach naukowych, charakterystykę osiągnięcia naukowego w rozumieniu art. 16 ust. 2 pkt 1 wskazanej powyżej ustawy, a także zwięzłe omówienie moich pozostałych osiągnięć i dorobku naukowego.

#### **II. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe**

Dyplom magistra prawa uzyskałam w dniu 19 czerwca 2000 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, broniąc pracę magisterską w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa, zatytułowaną „*Teoria sprawiedliwości proceduralnej Johna Rawlsa*” pod kierunkiem Prof. zw. dr hab. Jerzego Stelmacha.

Jestem również absolwentką Międzywydziałowego Studium Pedagogicznego Akademii Techniczno-Humanistycznej w Bielsku-Białej, jak również absolwentką Studium Doskonalenia Pedagogicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Po ukończeniu studiów magisterskich podjęłam studia doktoranckie pod opieką naukową prof. zw. dr hab. Józefa Filipka. Stopień doktora nauk prawnych uzyskałam w dniu 11 kwietnia 2005 r. mocą uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, na podstawie obrony pracy zatytułowanej „Zasada subsydiarności i jej znaczenie dla funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce”. Promotorem dysertacji był Prof. zw. dr hab. Józef Filipek, zaś recenzentami: prof. zw. dr hab. Jan Zimmermann oraz prof. zw. dr hab. Jan Szreniawski.

W Katedrze Prawa Publicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie prowadzę działalność naukową i dydaktyczną w obszarze prawa administracyjnego.

### **III. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach badawczych.**

Po ukończeniu studiów, z dniem 1 października 2000 r. rozpoczęłam pracę w Wyższej Szkole Administracji w Bielsku-Białej, gdzie - na stanowisku asystenta - prowadziłam ćwiczenia do przedmiotu Prawo administracyjne z prawem wspólnot samorządowych; wykłady: Nauka administracji, Prawo socjalne, Filozofia prawa. Prowadziłam również seminaria dyplomowe. Ponadto na studiach podyplomowych w Wyższej Szkole Administracji w Bielsku-Białej prowadziłam również takie wykłady jak: Formy działania administracji publicznej, Prawo pomocy społecznej i Umowy w administracji.

Od roku 2005 zatrudniona jestem w Katedrze Prawa Publicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie gdzie prowadzę zajęcia ze studentami I roku (Prawo administracyjne z prawem wspólnot samorządowych – wykłady i ćwiczenia) oraz III roku (Egzekucja w administracji – wykłady i ćwiczenia) studiów dziennych i zaocznych. Jestem ponadto wykładownicą na studiach podyplomowych w Małopolskiej Szkole Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, gdzie prowadzę wykłady z Prawa administracyjnego na kierunkach: Zarządzanie w Administracji Publicznej i Administracja.

W ramach współpracy dydaktycznej współpracowałam z Wyższą Szkołą Finansów i Prawa (dawniej Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów) w Bielsku Białej, gdzie prowadziłam wykłady: Prawo, Prawo administracyjne, Samorząd i wspólnoty lokalne, Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne (i ćwiczenia z tych przedmiotów) oraz prowadziłam seminarium dyplomowe. Natomiast na studiach podyplomowych w WSiP prowadziłam Podstawy prawa i postępowania administracyjnego.

#### **IV. Najważniejsze osiągnięcia po uzyskaniu stopnia doktora**

##### **1. Wskazanie rozprawy habilitacyjnej**

Jako najważniejsze osiągnięcie naukowe uzyskane po otrzymaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych, stanowiące znaczny wkład w rozwój nauki prawa i tym samym spełniające kryteria określone w art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, pozwalam sobie wskazać monografię pt. **„Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty administracyjnoprawne”**, opublikowaną w całości: Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017 r, wyd. I, ss. 330, ISBN: 978-83-8107-162-8.

Recenzentem wydawniczym monografii był Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki.

##### **2. Opis treści rozprawy habilitacyjnej, w tym przedstawienie przyjętych metod badawczych oraz zreferowanie wniosków**

###### **a. Przyczyny podjęcia tematu badawczego, wskazanie zasadniczych celów pracy.**

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. Dostrzegalny jest zatem brak kompleksowego opracowania zagadnień dotyczących ekonomii społecznej, klasyfikacji i opisu możliwych form jej podmiotów jak i ich relacji z administracją publiczną.

Z uwagi na tę niszę, podjęłam próbę wyodrębnienia podmiotów ekonomii społecznej w ramach sektora pozarządowego, ze wskazaniem ich cech charakterystycznych, rodzajów i

możliwych form prawnych, w jakich funkcjonują. Przyjęłam bowiem, że – sytuujące się w ramach szeroko ujmowanej grupy podmiotów niepublicznych – podmioty ekonomii społecznej stają się coraz istotniejszym partnerem administracji publicznej, w odniesieniu do którego wzrasta udział w wykonywaniu zadań publicznych jako podmiotów administrujących. Stąd wymagają one uporządkowania definicyjnego, konceptualizacji, kategoryzacji, która jak dotąd nie nastąpiła. Potrzeba w tym zakresie narasta, chociażby z uwagi na treść strategicznych dokumentów rozwojowych Unii Europejskiej (które wprost odwołują się do gospodarki społecznej, pozostawiając wypracowanie krajowych modeli w tym obszarze samym państwom członkowskim) i związane z nimi procesy na poziomie krajowym.

Punktem wyjścia dla czynionych rozważań stała się obserwacja o wpływie rozwoju społeczno-gospodarczego na zmianę oblicza administracji publicznej, która ewoluuje i dostosowuje swoje struktury, jak i sposoby działania do zachodzących przeobrażeń cywilizacyjnych. Aktualna analiza administracji publicznej wskazuje bowiem na zauważalne wyeksponowanie jej funkcji świadczącej, przemieszczanie zadań publicznych poza struktury administracji w ramach tworzonych z jej współdziałaniem sieci, narastanie partycypacji i poszerzanie się puli tzw. innych podmiotów administrujących. Mianem owych „innych podmiotów administrujących” określić należy również podmioty ekonomii społecznej. Dlatego poprzestawanie na ogólnym wskazaniu rosnącego znaczenia tzw. trzeciego sektora, na odwołaniu się do pojęć: „organizacja pozarządowa”, „organizacja społeczna” czy też „organizacja pożytku publicznego”, wydaje się być niewystarczające, gdyż nie pozwala na zidentyfikowanie aktywności obywatelskiej kumulującej się na przecięciu obszaru społecznego i gospodarczego. Aktywność niniejsza stanowi przedmiot analizy koncepcji określanej mianem ekonomii społecznej, która nie została jak dotąd całościowo przeanalizowana na płaszczyźnie prawa administracyjnego.

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 prowadzące działalność gospodarczą, fundacje prowadzące działalność gospodarczą, centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej, 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 lokalny. Już wstępny ogląd wskazuje na szereg potencjalnych interakcji, jakie

zaistnieć mogą w tych obszarach, pomiędzy podmiotami przynależnymi do form ekonomii społecznej a administracją publiczną (zwłaszcza samorządową).

Przyjęłam, iż analiza działań administracji publicznej, dokonywana przez pryzmat ekonomii społecznej, pozwala na wyeksponowanie tego, co w administracji publicznej najistotniejsze – jej służebnego względem obywateli charakteru, jak i zmierzania w stronę realizacji dobra wspólnego. Analizowana przeze mnie 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, szczególna rola w rozwoju ekonomii społecznej 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. Podmioty ekonomii społecznej zewnętrzne względem administracji publicznej, jednocześnie jednak mają 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.

Problematykę ekonomii społecznej postanowiłam zestawić z przeobrażeniami, jakie charakterystyczne są dla aktualnie badanej administracji publicznej. Dlatego po pierwsze, wyeksponowałam, iż w badaniach administracji publicznej, poza kontekstem prakseologicznym i teorią organizacyjną, ważna dziś staje się płaszczyzna *sensu stricto* ekonomiczna, a zwłaszcza problematyka ekonomii na poziomie lokalnym. Po drugie – co jest z tym ściśle związane – coraz szerzej toruje sobie w obszarze problemów badawczych nurt określany mianem globalizacji zwracającej uwagę na uzależnienie sukcesu ekonomicznego od lokalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, odkrywającej na nowo lokalną przedsiębiorczość, dającej impulsy technologiczne, ekonomiczne, sieciowe i społeczne, a jednocześnie zwracającej uwagę na czynniki lokalnie specyficzne. Ponadto postanowiłam uchwycić to, co jest charakterystyczne w relacji podmiotów ekonomii społecznej i samorządów terytorialnych: wspólnotę misji, jak również wspólnotę celów – znajdujące swój wyraz głównie w dążeniu do rozwoju lokalnego, jak i przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. Dla samorządów korzystanie z narzędzi właściwych ekonomii społecznej oznacza stworzenie możliwości większej swobody w kształtowaniu własnego

modelu rozwoju i odpowiedni dobór instrumentów pozwalających na rozwiązywanie pojawiających się we wspólnotach samorządowych trudnych kwestii społecznych. Sięgnięcie przez administrację po instrumentarium właściwe ekonomii społecznej oznaczać może wyjście poza tradycyjne narzędzia, 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 zostało przedstawione i rozwinięte w monografii) przejawia się także poprzez zwrócenie się w kierunku właściwym koncepcji gospodarki społecznej. Uznałam, że partycypacja administracji samorządowej z podmiotami ekonomii społecznej w sferze wykonywania zadań publicznych wzmacnia demokrację oraz partnerstwo pomiędzy lokalnymi władzami a podmiotami ekonomii społecznej. Przyjęłam, iż różnorodność form organizacyjno-prawnych, w jakich przejawia się ekonomia społeczna, 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.

W rezultacie powyższe założenia wyjściowe prowadzić mogą do urzeczywistnienia modelu państwa, w którym administracja nie tylko służy obywatelom (jako klasyczne *administrare*), ale czyniąc to współpracuje z obywatelami (administracja jako *cooperante*). Problematyka niniejsza pozwoliła mi wyeksponować w działaniach administracji publicznej te spośród nich, które w sposób realny przekładają się na wzmocnienie zarówno struktur samorządowych, jak i struktur społeczeństwa obywatelskiego, gdyż koncepcja ekonomii społecznej pozostaje w nierozzerwalnym związku ze społeczeństwem obywatelskim; jest osadzona w jego strukturach i jest wyrazem, wyartykułowaniem potrzeb tegoż społeczeństwa. Stąd podmioty przynależne do sektora ekonomii społecznej wymagają analizy i ich dostrzeżenia, gdyż charakteryzuje je naturalna umiejętność patrzenia nie tylko na siebie i swoje potrzeby, lecz szerzej - w kontekście interesu społecznego, lokalnego, wspólnotowego. Uwarunkowane jest to oparciem się na szczególnych wartościach i zasadach, dla których istnieje jeden wspólny punkt odniesienia, którym jest człowiek. Osadzenie funkcjonowania i analizy ekonomii społecznej w pojęciu wspólnotowości, pozwala na postrzeganie jednostki ludzkiej nie tylko jako dążącej do realizacji swych partykularnych interesów, ale jako podejmującej wysiłki mające doprowadzić do realizacji dobra wspólnego (w ramach wspólnot, w jakie jest wpisana).

Mając na uwadze przemiany ustrojowe, jakie dokonały się w naszym kraju i związane z tym przywracanie instrumentów umożliwiających obywatelom aktywne uczestniczenie w życiu publicznym, starałam się na wychwycenie ewolucji modelu współpracy na linii administracja –

podmioty niepubliczne, jak i jej doskonalenia. Założyłam, iż wymaga to m.in. postrzegania wsparcia dla procesów współpracy, jako inwestycji w rozwój wspólnoty samorządowej, jak i zidentyfikowania podmiotów ekonomii społecznej jako istotnych elementów składowych przynależnych do puli podmiotów niepublicznych. Nie tylko jako biernych, ukierunkowanych roszczeniowo, biorców środków finansowych, ale jako potencjalnych aktywnych współtwórców i wykonawców lokalnych polityk publicznych – jako partnerów. Powyższe założenia uzupełnić musiałam zaakcentowaniem, że partnerstwo budowane w kontekście styczności 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 niewątpliwie tworzenia nowej kultury budowania wzajemnych relacji.

W kontekście powyższych rozważań starałam się dostrzec współzależność pomiędzy rozwojem podmiotów ekonomii społecznej a rozwojem wspólnot samorządowych, gdzie podmioty te są osadzone. Przyjęłam, że prawidłowo funkcjonujące podmioty ekonomii społecznej, poprzez realizację swych swoistych celów, mogą realnie współtworzyć zasoby samorządu terytorialnego; uczestniczyć w zwiększaniu rozmaitych form kapitału lokalnego, prowadząc do zwiększenia nasycenia organizacjami, strukturami społeczeństwa obywatelskiego na poziomie wspólnoty samorządowej, w ramach której działają. Powyższe kwestie wymagały także analizy w kontekście pojawienia się nowych modeli zarządzania publicznego. Jako kluczowe uznałam założenia wpływające z nurtu *governance* dostrzegającego znaczenie procesów partycypacyjnych (również w odniesieniu do administracji publicznej), pozwalającego 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 bowiem sieci partnerstw przyczyniające 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.

Starałam się dostrzec i wskazać na 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 przyjąłm również, że koncepcja ekonomii społecznej pozwala na urzeczywistnianie wzorca administracji jako organizacji inteligentnej, jak i 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.

### **b. Struktura pracy**

Obrane cele badawcze, jak i zastosowane metody przeprowadzonych badań, znalazły swoje odzwierciedlenie w przyjętej strukturze pracy. Składa się ona ze wstępu, pięciu rozdziałów merytorycznych oraz wniosków końcowych, w ramach których zaprezentowano również perspektywy rozwoju ekonomii społecznej. Każdy z rozdziałów składa się z mniejszych jednostek redakcyjnych (podrozdziały, punkty).

Książka czyni zadość wymaganiom wydawnictwa Wolters Kluwer: zawiera wykaz wykorzystanej literatury (bibliografia), wykaz skrótów oraz źródeł prawa.

### **c. Metodologia**

Prezentowana praca stanowi próbę aktualnego zidentyfikowania, kompleksowego ujęcia i uporządkowania zagadnień dotyczących koncepcji ekonomii społecznej, które uznają za relewantne z punktu widzenia funkcjonowania administracji publicznej, szczególnie na szczeblu samorządowym. Dla osiągnięcia niniejszego celu konieczne było dokonanie niezbędnych ustaleń terminologicznych oraz teoretycznych w zakresie możliwych konstrukcji i form prawnych, w jakich działają podmioty ekonomii społecznej. Umożliwiło to doprecyzowanie nazewnictwa i kwalifikację poszczególnych form podmiotów ekonomii społecznej, a następnie zidentyfikowanie i przeanalizowanie wzajemnych, nasilających się interakcji na linii podmioty publiczne – podmioty gospodarki społecznej.

Przyjęte założenia badawcze wpłynęły na dobór właściwych metod, które pozwoliłyby jak najpełniej je urzeczywistnić. Zastosowana w pracy metoda dogmatycznoprawna oparta została na całościowej, wszechstronnej analizie i ocenie obowiązującego – w zmieniających się czasookresach – stanu normatywnego i skutków wynikających z praktycznego wdrażania przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. Cześć pracy uzyskała wymiar teoretycznoprawny, stąd pragnąc pozyskać jak



najpełniejszy obraz w obszarze poddanym badaniu, konieczne było przeanalizowanie istniejącego (w zakresie przywoływanych zagadnień) dorobku doktryny. Dążąc do pogłębienia najistotniejszych problemów, w trakcie prowadzonych rozważań wykorzystano także dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądownictwa – głównie administracyjnego. W uzasadnionym zakresie sięgnięto po metodę historyczną i porównawczą. Dopiero skojarzenie i wykorzystanie powyższych metod pozwoliło na wydobycie kompleksowego obrazu w analizowanym obszarze, jak i na sformułowanie propozycji koniecznych zmian obowiązującego stanu prawnego.

#### **d. Przegląd treści wraz ze zreferowaniem wniosków**

Przyjęte założenia w obszarze struktury pracy, podział i kolejność omawianych zagadnień tematycznych zapewnić miały spójność i kompletność prezentowanych w niej zagadnień.

Pracę rozpoczyna wstęp obejmujący zagadnienia wprowadzające, w ramach których wywołany zostaje problem badawczy, zdefiniowane zostały cele pracy, zaprezentowana struktura oraz założenia metodologiczne. Omówiona została także problematyka ekonomii społecznej w doktrynie prawa administracyjnego. Następnie zaprezentowałam problematykę ekonomii społecznej w systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

W rozdziale pierwszym skupiłam się na pojęciu ekonomii społecznej - wskazując na ewolucyjne przejście od pierwotnych, rozproszonych rozwiązań w tym obszarze po kształtowanie się nowej jakości, nowego obszaru rozwiązywania trudnych kwestii społecznych. W pierwszej części czynionych rozważań zidentyfikowałam i wskazałam na rozwój pojęcia „ekonomia społeczna” w wymiarze międzynarodowym, uznając, iż analiza rodzimych rozwiązań nie jest możliwa właśnie bez kontekstu międzynarodowego, który stworzył grunt dla uznania koncepcji ekonomii społecznej w Unii Europejskiej - co następnie zaadaptowane zostało na poziomie rozwiązań krajowych i zaowocowało zidentyfikowaniem tej koncepcji w wymiarze rodzimych rozwiązań. W wyniku przeprowadzonych analiz możliwe było zidentyfikowanie, a następnie zaprezentowanie rozwoju ekonomii społecznej w Polsce. Spoglądając na ewolucję, jaka dokonała się w naszym kraju, i stając wobec konieczności zidentyfikowania pojęcia „podmiot ekonomii społecznej”, zauważyć należy, że w okresie początkowym (akcesja do Unii Europejskiej) zetknęliśmy się z koncepcją, którą musieliśmy wstępnie rozpoznać i przełożyć na rodzimy grunt, wyszukując już funkcjonujące podmioty w naszym porządku prawnym, które wpisywałyby się mniej lub bardziej adekwatnie w założenia koncepcji określanej mianem ekonomii społecznej. Wskazanie już istniejących form (spółdzielnia, fundacja prowadząca działalność gospodarczą, stowarzyszenie prowadzące działalność

gospodarczą) pozwoliło na sięgnięcie po środki z Europejskiego Funduszu Społecznego, które były niezbędne dla wzmocnienia struktur już istniejących, a jednocześnie dla dalszych rozwojowych działań w tym zakresie. Następnym etapem było wykreowanie nowych rodzajów podmiotów przynależnych ekonomii społecznej, takich jak: spółdzielnie socjalne, centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej. Z uwagi na taką ich ilość i zróżnicowanie okazało się, iż konkretne formy prawne w różnym natężeniu spełniają przywoływane kryteria (nadrzędność świadczenia usług dla swoich członków lub członków wspólnoty względem zysku, autonomiczne zarządzanie, podejmowanie decyzji w sposób demokratyczny, prymat ludzi i pracy ponad kapitałem w dystrybucji dochodów) warunkujące uznanie za podmiot ekonomii społecznej. Spowodowało to konieczność wyodrębnienia spośród całej puli podmiotów ekonomii społecznej, konstrukcji przedsiębiorstwa społecznego, uznając go za rdzeń całej koncepcji. Czynione rozważania doprowadziły do wskazania zakresu podmiotowego, jak i klasyfikacji pojęcia „podmiot ekonomii społecznej”.

Podmioty ekonomii społecznej postrzegam za tworzące podsektor możliwy do wyróżnienia w ramach sektora organizacji pozarządowych. Następnie w jego ramach wyróżniam następujące kategorie podmiotów:

1. Przedsiębiorstwa społeczne.
2. Pozostałe podmioty ekonomii społecznej:
  - podmioty, które potencjalnie mogą stać się przedsiębiorstwem społecznym,
  - podmioty, które z uwagi na właściwą im formę prawną nie mają możliwości przejścia do grupy przedsiębiorstw społecznych.
3. Osobna trzecia grupa to podmioty formujące otoczenie ekonomii społecznej, które nie przynależą do podmiotów ekonomii społecznej, niemniej niektóre spośród nich mają potencjalną możliwość, aby takimi podmiotami się stać. Dlatego wskazać tu należy:
  - podmioty, które mogą zostać przekształcone w podmiot ekonomii społecznej,
  - podmioty, które nie mogą zostać przekształcone w podmiot ekonomii społecznej.

Tym samym grupy 1 i 2 budują zakres podmiotowy pojęcia podmiot ekonomii społecznej *sensu stricto*, zaś uwzględnienie tych spośród podmiotów z grupy 3, które potencjalnie mogą zostać przekształcone w podmiot ekonomii społecznej, pozwala na mówienie o podmiotach ekonomii społecznej *sensu largo*. Przyjęcie zaproponowanego katalogu wynika z poniższych założeń.

Pojęciem kluczowym w ramach całej puli podmiotów ekonomii społecznej, niezależnie od przyjmowanych następnie szczegółowych ich podziałów, jest zawsze przedsiębiorstwo społeczne. Skoro stanowi ono kategorię pojęciową obejmującą podmioty, które z założenia najpełniej urzeczywistniają w swoich działaniach postulaty płynące z koncepcji ekonomii społecznej, uczynić je należy punktem centralnym całej kategoryzacji i wszelkie pozostałe rodzaje przyporządkowywać do poszczególnych grup w zależności od ich usytuowania względem pojęcia przedsiębiorstwa społecznego (w sensie intensywności spełniania cech mu przynależnych, właściwych).

Tym samym w obrębie grupy obejmującej podmioty ekonomii społecznej, niebędące przedsiębiorstwami społecznymi, wyróżniam dwie podgrupy: a) pierwsza obejmuje takie podmioty, które mogą się potencjalnie stać przedsiębiorstwem społecznym, b) druga zaś podmioty, co do których nie ma takiej możliwości.

W odniesieniu do podgrupy pierwszej (a) możliwe są następujące rozwiązania: nasilenia w obszarze podejmowanej przez nie działalności aspektów ekonomicznych, lub nasilenia aspektów społecznych.

Grupa ostatnia mieści w sobie podmioty, które z uwagi na fakt, iż w zestawieniu z konstrukcją przedsiębiorstwa społecznego spełniają tylko niektóre spośród wymaganych względem niego założeń i jest to stopień, który nie jest wystarczający również dla uznania takiego podmiotu za podmiot ekonomii społecznej (nawet taki, który z założenia nie ma możliwości przekształcenia się w przedsiębiorstwo społeczne) – same nie będąc podmiotami ekonomii społecznej budują bardzo istotną bazę, wsparcie dla jej rozwoju. Grupa ta jest niezwykle rozbudowana, gdyż obejmuje podmioty zarówno z sektora organizacji pozarządowych, jak i podmioty o charakterze wspierającym powiązane z sektorem publicznym. W jej ramach również wskazać można dwie podgrupy. Po pierwsze podmioty, które potencjalnie mogą zostać przekształcone w podmiot ekonomii społecznej. Przykładowo CIS prowadzony jako jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego może zostać przekazany organizacji pozarządowej – w takim przypadku będziemy mieli do czynienia z przejściem z grupy podmiotów budujących otoczenie do podmiotów ekonomii społecznej *sensu stricto*. Dlatego zaliczam je do pojęcia podmiotu ekonomii społecznej w szerszym rozumieniu. Będą tu jednak również i takie podmioty, które zawsze pozostaną tylko wspierającymi sektor ekonomii społecznej, np. sama jednostka samorządu terytorialnego przez fakt, że utworzy CIS lub ZAZ nie stanie się podmiotem ekonomii społecznej, gdyż *ex definitione* usytuowana jest w strukturach władzy publicznej. W obrębie podmiotów budujących otoczenie ekonomii społecznej wyróżniam w konsekwencji: podmioty, które mogą zostać przekształcone w podmiot ekonomii społecznej i

podmioty, które z uwagi na swoje usytuowanie w strukturach publicznych nie mogą przekształcić się w podmiot ekonomii społecznej.

Wskazane klasyfikacje muszą być otwarte z uwagi na nowatorskie rozwiązania charakterystyczne dla sektora ekonomii społecznej i jego stały rozrost. Pozwalają jednak na uporządkowanie podmiotów ekonomii społecznej na obecnym etapie jej rozwoju, wraz ze wskazaniem tych spośród nich, które określić można mianem przedsiębiorstwa społecznego. Przyjęte założenia wymagały zatem przybliżenia samego pojęcia przedsiębiorstwa społecznego (z wyróżnieniem jego możliwych typów: integracyjny i usługowo-prozatrudnieniowy), jak i wskazania jego dwoistej natury, skoro obok społecznego mają one również i cel gospodarczy. Następnie, przyjmując konstrukcję przedsiębiorstwa społecznego za punkt odniesienia dla dalszych podziałów w obrębie podmiotów ekonomii społecznej, omówione zostały takie podmioty ekonomii społecznej, które nie są przedsiębiorstwami społecznymi jednakże:

1. potencjalnie mogą stać nimi stać:

a) podmioty, w przypadku których nie udało się zbalansować aspektu ekonomicznego ze społecznym i obserwujemy niedobór czynników społecznych,

b) podmioty, w przypadku których nie udało się zbalansować aspektu społecznego z ekonomicznym i obserwujemy niedobór czynników ekonomicznych.

2. z uwagi na określoną przepisami prawa powszechnie obowiązującego formę prawną nie będą mogły przejść do grupy przedsiębiorstw społecznych.

Całości rozważań w obrębie niniejszego rozdziału dopełniły kwestie związane z funkcjonowaniem podmiotów formujących otoczenie ekonomii społecznej tj.: podmioty kościelne, Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych jak i Agencje Rozwoju Regionalnego.

Rozdział drugi poświęcony został rozwojowi koncepcji ekonomii społecznej w kontekście polityki rozwoju. Aktualna dyskusja dotycząca ekonomii społecznej musi być bowiem osadzona w szerszym kontekście trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu czy też tworzenia nowych miejsc pracy. Ekonomię społeczną sytuować należy w głównym nurcie polityk publicznych, a jej rozwój postrzegać jako służący realizacji priorytetowych celów rozwojowych administracji, przyjętych w dokumentach strategicznych. Uznać należy, że prawidłowo ukształtowana i rozwinięta gospodarka społeczna to

zasób, który odpowiednio wykorzystany poprzez narzędzia planowania rozwoju może znacząco przyczynić się do osiągnięcia zakładanych celów strategicznych – tak w wymiarze lokalnym, jak i krajowym. Analiza zagadnień dotyczących ekonomii społecznej uwzględniać więc musi całościowy kontekst działań wdrażających polityki publiczne. Oznacza to, że analiza niniejsza nie może być oderwana od kontekstu unijnego, gdyż począwszy od Narodowej Strategii Integracji Społecznej, a na aktualnych strategiach i planach skończywszy, stanowią one przykłady przełożenia rozwiązań wspólnotowych na szczebel krajowy. W ramach niniejszego rozdziału ewolucja budowania i postrzegania roli ekonomii społecznej w Polsce została zaprezentowana na podstawie analizy stosownych aktów polityki rozwoju, które, wyznaczając cele administracji w tym obszarze, sukcesywnie uwzględniały także narastającą rolę podmiotów gospodarki społecznej. Jak zostało wskazane, w okresie początkowym opracowywane dokumenty stopniowo podkreślały znaczenie trzeciego sektora, często nie posługując się wyodrębnionym pojęciem ekonomii społecznej, ujmując przedsiębiorczość społeczną w sposób opisowy, nieco intuicyjny i rozproszony. Natomiast aktualna analiza dokumentów strategicznych na wszystkich poziomach (unijny, krajowy, regionalny i lokalny) pozwala stwierdzić, iż podmioty ekonomii społecznej jawią się jako komplementarna w stosunku do całościowej wizji rozwoju społeczno-gospodarczego częśćka, będąca wyrazem społecznej aktywności i nowej wizji partycypacyjnego dochodzenia do realizacji dobra wspólnego, jako istotny współuczestnik procesów sieciowania realizacji polityki rozwoju na szczeblu Unii i poszczególnych państw członkowskich. Jest to oczywiście pewien stan pożądaný, modelowy. Odrębną kwestą jest przejście ze stanu postulowanego na rzeczywiste wykorzystanie tego potencjału, zwłaszcza przez administrację szczebla samorządowego. Można to również wyrazić i w ten sposób, że w warstwie deklarowania rozmaitych rozwiązań koncepcyjnych ekonomia społeczna została już przez administrację dostrzeżona, kwestią wagi zasadniczej staje się teraz przetransponowanie ich na poziom wdrażania, poprzez konkretne działania podejmowane przez administrację.

Dokumenty ilustrujące niniejsze zagadnienia poddane zostały analizie i podzielone na trzy zasadnicze grupy. Pierwsza z nich objęła podstawowe, tworzone na szczeblu unijnym, będące impulsami dla procesów krajowych - dostrzegających i absorbujących wskazane w nich rozwiązania. Kolejne dwie grupy dotyczyły już dokumentów krajowych i wskazania na ewoluowanie rozwiązań – początkowo budujących, a aktualnie wzmacniających ekonomię społeczną. Za kryterium przyporządkowania przyjęłam aktualność obowiązywania.

Wyznacznikiem dla wyboru i poddania analizie konkretnych aktów planowania było dostrzeżenie w ramach ich treści zagadnień objętych analizowanym zakresem. Dlatego punktem wyjścia uczyniłam przyjętą w 2004 r. Narodową Strategię Integracji Społecznej, pierwszy dokument

programowy w badanym obszarze problemowym, który stał się istotną bazą dla budowy Krajowego Programu „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2006–2008”, a następnie – kontynuującego i korygującego pierwotne założenia – Krajowego Programu „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008–2010”. Zagadnienia niniejsze umiejscowiłam również w szerszym kontekście, który wyznaczały: treść Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Analiza tych zjawisk nie byłaby kompletna bez sięgnięcia do stosownych zapisów Krajowych Planów Reform (z lat 2005–2008 i 2008–2011) oraz Narodowego Planu Rozwoju. Dodatkowo zagadnienia związane z rozwojem ekonomii społecznej zobrazowane zostały poprzez sięgnięcie do Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (na lata 2007–2013, 2009–2015) Strategii Polityki Społecznej 2007–2013, jak i Krajowego Planu Strategicznego dla Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Kolejna grupa dokumentów dobrana została w oparciu o „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski” oraz „Plan uporządkowania strategii rozwoju”. Koniecznym stało się sięgnięcie do zagadnień dotyczących Umowy Partnerstwa, jak i Krajowego Programu Reform „Europa 2020”. Problematyka ekonomii społecznej i jej znaczenia dla rozwoju kraju przebadana została w odniesieniu do założeń: Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, Strategii Rozwoju Kraju 2020, jak i tych strategii sektorowych, których zakres problemowy dotyka zagadnień objętych opisywaną tematyką. Konieczne stało się zatem odwołanie do treści: Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategii Sprawne Państwo 2020, Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Ponadto przeanalizowałam Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji, jak i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Całość rozważań zamknięta została omówieniem założeń Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej, jako pierwszego całościowego dokumentu zajmującego się zagadnieniami, które dotychczas były rozproszone i nie stanowiły przedmiotu kompleksowego opracowania. Tak zakreślony obszar analizy, wymagał również prześledzenia ewolucji postrzegania potencjału ekonomii społecznej w Unii Europejskiej, gdzie gospodarka społeczna, pomimo zróżnicowań charakterystycznych dla poszczególnych państw członkowskich, postrzegana jest jako sektor, który, działając obok publicznego i prywatnego, potrafi łączyć opłacalność ze społecznym włączaniem, przyczyniając się do sprawiedliwszego dochodu i dystrybucji dóbr, a w efekcie potrafi skuteczniej radzić sobie z następstwami kryzysu ekonomicznego.

Rozdział trzeci poświęciłam analizie paradygmatu współpracy podmiotów ekonomii społecznej z administracją publiczną. W jego pierwszej części starałam się uchwycić uwarunkowania rozwoju tejże współpracy. Współpraca, kooperacja podmiotów niepublicznych z administracją prowadzi do wytworzenia więzi, która może charakteryzować się różnym natężeniem. Stąd możliwe są do wyprowadzenia rozmaite jej formy, które pozwalają na elastyczne adaptowanie rozwiązań prawnych w tym obszarze do realnych potrzeb podmiotów współpracę podejmujących. W konsekwencji aktualna analiza procesów współdziałania z udziałem administracji wskazuje, że mamy do czynienia z wyjściem poza współdziałanie, które określić można mianem wewnętrznego, tj. przebiegającego w odniesieniu do struktur samej administracji, w kierunku współdziałania zewnętrznego, odnoszonego do podmiotów ulokowanych poza sektorem publicznym. Sektor publiczny musi zatem dostrzegać partnerów do współpracy nie tylko w swoim obrębie, ale także w ramach biznesu i organizacji pozarządowych; w tym podmiotów ekonomii społecznej, tworząc partnerstwa publiczno-prywatne, jak i publiczno-społeczne. Zauważalny rozrost podmiotów niepublicznych (a przejmujących do wykonania zadania publiczne) pociąga za sobą konieczność podjęcia tematyki współdziałania, które określić można mianem zewnętrznego. Jest to współdziałanie, jakie rodzi się właśnie na linii administracja rządowa – podmioty niepubliczne, bądź administracja samorządowa – podmioty niepubliczne, a z uwagi na przyjętą w ramach art. 16 Konstytucji RP zasadę wykonywania znaczącej liczby zadań publicznych przez samorząd terytorialny, to właśnie ten drugi model znajduje swoje szczególne rozwinięcie na gruncie obowiązującego prawa. Samorząd współdziała zatem: 1) w obrębie własnych struktur (zwiększając tym samym potencjał i możliwości wykonywania zadań publicznych na tym poziomie), 2) z organami administracji rządowej (w oparciu o konstrukcję porozumienia, przejmując do wykonania zadania wraz ze środkami finansowymi na ten cel), 3) z podmiotami stojącymi poza strukturami administracji publicznej (co rozpatrywać należy w szerszym kontekście rozrostu struktur społeczeństwa obywatelskiego, a na gruncie publikacji odniesione zostało do podmiotów ekonomii społecznej). Wymagało to doprecyzowania zakresów pojęć – współdziałanie, współpraca, kooperacja i koordynacja. Przeprowadzone analizy dorowadziły do konstatacji, iż w przypadku relacji administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej mamy do czynienia *de facto* z kooperacją, jako formą współdziałania administracji publicznej z podmiotami spoza jej struktur.

Kolejny obszar badań wyznaczony został poprzez odniesienie do pojęcia prywatyzacji i uspołeczniania przekazywania zadań publicznych podmiotom ekonomii społecznej. W odniesieniu do podmiotów niepublicznych przejmujących zadania publiczne wyróżniłam:

1. Prywatyzację, w sytuacji przejścia zadania publicznego przez podmiot prywatny.

2. Uspołecznianie, gdy zadanie publiczne przechodzi do wykonania w ręce podmiotów społecznych – nienastawionych na zysk, gdzie sytuują się również podmioty ekonomii społecznej.

Uspołecznianie oparte jest zatem na tym samym mechanizmie co prywatyzacja, ale istotnym elementem różnicującym staje się charakter podmiotu przejmującego zadanie. Zmiana podmiotu wykonującego zadanie z publicznego na niepubliczny oznacza w tym przypadku przejście na taki podmiot, który określić można mianem społecznego – a więc (w przeciwieństwie do prywatnego) niezorientowanego, nieukierunkowanego na pomnażanie profitów. Jednocześnie wskazałam na uspołecznianie *sensu stricto* – kiedy dochodzi do przejścia zadania publicznego na podmiot społeczny, jak i uspołecznianie *sensu largo* – kiedy to tworzy się otoczenie, środowisko sprzyjające narastaniu mechanizmów przejmowania zadań przez podmioty społeczne.

Następnie współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej przebadana została jako wyraz realizacji założeń *governance* (pozwalającego na reorientację modelu *New Public Management* pod kątem wychwycenia specyficznych warunków funkcjonowania administracji publicznej, jak i uwzględniającego narastanie procesów współzarządzania w ramach rozwijającego się społeczeństwa obywatelskiego). Pomimo istniejących pośród poszczególnych badaczy nurtu *governance* odmienności, charakterystycznym punktem wspólnym dla nich wszystkich jest oparcie się na teorii sieci (*network structure*). Angażowanie, „wplatanie” podmiotów ekonomii społecznej w obszar długofalowej i zorganizowanej współpracy ze strukturami administracji publicznej związane jest z kształtowaniem się społeczeństwa, w którym dochodzi do coraz szerszej i ściślejszej współpracy kumulującej potencjał władz publicznych, jak i w możliwie najszerszym zakresie – potencjał obywatelski. Sięgając do teorii sieci i dostrzegając jej zalety, jednocześnie zgadzam się z poglądami wskazującymi, iż jej odnośnienie do działań administracji publicznej nie oznacza całkowitego zanegowania, totalnego wyeliminowania hierarchii. Chodzi mianowicie o przekierowanie, zwrócenie się w kierunku interakcji horyzontalnych, przy jednoczesnym dostrzeżeniu, że są w działaniach administracji publicznej obszary, gdzie nadal znacznie bardziej zasadne jest sięganie do układów pionowych i hierarchicznych. W wyniku przeprowadzonych analiz wyróżniłam następujące rodzaje sieci:

1. Przyjmując za kryterium podmioty będące interesariuszami: sieci wewnętrzne (zamykające się w ramach danego sektora, np. formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego) i sieci zewnętrzne (zawierające przynajmniej jednego interesariusza spoza struktur administracji publicznej). Sieci zewnętrzne mogą przyjąć postać: 1) publiczno-prywatnych, 2) publiczno-



społecznych (tutaj mieściłyby się sieci z udziałem podmiotów ekonomii społecznej), 3) jak i w najbardziej rozbudowanej formule, łączących interesariuszy z trzech sektorów.

2. Możliwy jest też podział na sieci otwarte i sieci zamknięte, biorąc pod uwagę, czy interesariusze mogą być dobierani spośród szerokiej puli potencjalnych podmiotów, np. w oparciu o otwarty konkurs ofert, czy też przepisy zamykają konkretną formę współdziałania do ściśle oznaczonych podmiotów, jak to ma miejsce np. w przypadku współdziałania w formie związków jednostek samorządu terytorialnego.

3. Mając na uwadze kryterium terytorialne: sieci międzynarodowe, krajowe, regionalne, lokalne.

4. Biorąc pod uwagę usytuowanie podmiotów tworzących sieć w ramach określonej struktury: sieci pionowe i horyzontalne.

5. Wskazać można również na sieci agregujące, które kumulują w sobie sieci pomniejsze.

Kolejną część rozważań poświęciłam badaniu administracji publicznej jako uczestnika sieci. W analizowanym obszarze zajęłam się badaniem roli administracji w ramach sieci – jako administratora, brokera. Dla jej opisania posłużyłam się teorią interaktywnego mechanizmu koordynacji, wykorzystywaną na gruncie zarządzania publicznego. Zakłada ona, iż pożądane zmiany wywoływane są poprzez tworzenie procesu społecznej innowacji, dokonującej się w następstwie interakcji społecznych. Ośrodek wywołujący i ukierunkowujący zmiany przyjmuje rolę uczestnika, a pozostałych uczestników interakcji postrzega jako podmioty, których zachowanie może ulec zmianie tylko w wyniku wzajemnego oddziaływania. Tym samym zadanie ośrodka wywołującego proces zmian polega na stymulowaniu procesu definiowania i formułowaniu takich reguł, które pozwolą uczestnikom podjętego współdziałania na zaspokajanie ich potrzeb i realizację wspólnych interesów. Przyjęłam ponadto, że partycypacja analizowana w kontekście współdziałania administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej, postrzegana z perspektywy współzarządzania, oznacza możliwie szeroki (zaangażowany) udział administracji we wszelkich procesach i aspektach tejże partycypacji, czego szczególnym wyrazem są tworzone w jego wyniku właśnie struktury sieciowe. Przyjęta perspektywa poszerza nasze tradycyjne postrzeganie współdziałania, nie ograniczając go bynajmniej do współwykonywania zadań publicznych, ale szeroko włączając aktorów zewnętrznych do ich kształtowania i realizowania na każdym etapie polityk publicznych. Opis tak ujmowanej partycypacji oznacza przede wszystkim łączenie jej z odpowiedzialnością w kontekście wzajemnej wiarygodności podmiotów podejmujących współpracę i przestrzegania przezeń uzgodnionych reguł partycypacji. Dlatego partycypować to być odpowiedzialnym (godnym zaufania), jak i ponosić wspólną odpowiedzialność. Partycypowanie zakłada, że do realizacji

przyjętego celu dochodzi poprzez odpowiednie procedury, które zbiorczo ująć można mianem procedur partycypacyjnych, a uczestniczą w ich realizacji zarówno organy administracji publicznej, jak i podmioty niepubliczne funkcjonujące w ramach struktur społeczeństwa obywatelskiego. Jest sprawą oczywistą, iż społeczeństwo takie, chcąc należycie funkcjonować, potrzebuje prawidłowo działającej administracji. Jednakże i sama administracja nie będzie działała należycie (sprawnie, skutecznie) bez instytucji, które daje jej społeczeństwo obywatelskie. Administracja działająca w pojedynkę, w odseparowaniu od społecznych zasobów i struktur, nie jest w stanie w dłuższej perspektywie czasowej zapewnić wykonania zadań publicznych. Dodatkowo dochodzi kwestia wykonania ich w sposób, którego oczekują obywatele, stąd jak najszersze współuczestniczenie powinno być postrzegane jako korzystne zarówno dla społeczeństwa, jak i administracji. W rezultacie przyjąłam, iż partycypacja w ramach *governance*: 1) jest zjawiskiem priorytetowym dla urzeczywistnienia samego modelu, gdyż bez niej nie jest po prostu możliwe zastosowanie struktury sieciowej w praktyce, 2) prowadzi do ukształtowania szeroko rozbudowanych struktur sieciowych, których współuczestnikami są zarówno podmioty publiczne, jak i niepubliczne, 3) można określić ją mianem „partycypacji celowej”, biorąc pod uwagę korzystanie z niej przy realizacji określonych celów i zadań. Można też spojrzeć z szerszej perspektywy, stwierdzając, że jej przyczyną, a także zamierzonym rezultatem jest chęć wspólnej realizacji dobra wspólnego. 4) nie opiera się na uniwersalnej formule, co pozwala na tworzenie sieci optymalnie dopasowanych do potrzeb (możliwości) interesariuszy i miejscowych warunków, w jakich dochodzi do podjęcia współpracy. To, co mamy, to ogólne ramy, które wypełniają się w odniesieniu do konkretnych podmiotów i ich aktywności zmierzającej ku rozwiązaniu stojącego przed nimi problemu. Wynika to pośrednio również z narastającej złożoności problemów społecznych (a w powiązaniu z nimi ekonomicznych), dla których szansą na rozwiązanie jest należycie funkcjonujące w praktyce współuczestnictwo.

Następnie omówione zostały prawne formy działania administracji wykorzystywane w ramach struktury sieciowej, stąd uwagę skupiłam na umowach, działalności społeczno-organizatorskiej i aktach planowania. Kolejnym etapem stało się opisanie podmiotów ekonomii społecznej jako uczestników sieci, gdyż uznałam, że aktualna analiza podmiotów ekonomii społecznej nie może być ograniczana tylko do ich opisu jako poszczególnych form postrzeganych indywidualnie, lecz musi uwzględniać szerszy kontekst rozmaitych sieci sektorowych i międzysektorowych, lokalnych, regionalnych, krajowych, wspólnotowych czy międzynarodowych. Podmioty ekonomii społecznej wykazują bowiem niejako naturalną tendencję do tworzenia sieci współpracy i to zarówno tych tworzonych wewnątrz sektora, jak z partnerami prywatnymi i publicznymi. Poprzez akumulację potencjałów współpraca w ramach sieci pozwala na wykreowanie nowatorskich rozwiązań, będąc

źródłem nowych możliwości dla działających w jej ramach organizacji. Prawidłowe współdziałanie w ramach sieci wymaga powstania różnorodnych mechanizmów umożliwiających każdemu z partnerów i sektorów wykorzystanie posiadanych kompetencji i umiejętności w celu osiągnięcia wspólnych celów w sposób bardziej efektywny i zrównoważony niż w przypadku działań podejmowanych w sposób zatowizowany, na własną rękę. Z samej idei sieciowości wynika, że potencjał jest kumulowany celem doprowadzenia do innowacyjnego podejścia dla rozwiązywania problemów i wyzwań. Sieci pozwalają na przewyższanie izolacji, na poszukiwanie sojuszników w ramach konkretnych sektorów, jak i pomiędzy nimi. Sieci wewnętrzne kumulują potencjał w ramach danego sektora, przyczyniając się niewątpliwie do jego wzmocnienia, ale to dopiero sieci zewnętrzne poprzez łączenie działań poszczególnych uczestników osadzonych w różnych segmentach, stwarzają dostęp do większej puli zasobów (wykorzystując pokłady merytoryczne, kadrowe, techniczne, finansowe poszczególnych partnerów). Tworzenie sieci wewnątrz sektora ekonomii społecznej pozwala na jego zintegrowanie, a tylko w tej postaci może być on silnym i znaczącym partnerem. Pozwala na połączenie potencjałów podmiotów, z których każdy punktowo koncentruje się na związanych z zakresem jego działalności problemach, a dzięki integrującemu sieciowaniu pozwala na szersze i tym samym bardziej skuteczne spektrum działań. Problemy społeczne, które rozwiązywane są przy użyciu instrumentarium ekonomii społecznej, są wielowymiarowe i wymagają złożonego podejścia, stąd korzystne jest włączanie jak najszerszej grupy partnerów, których optyka i metodologia działania są zróżnicowane, aczkolwiek finalny kierunek działań ten sam. Stąd konieczne jest wyjście poza sieci sektorowe, w kierunku zaangażowania interesariuszy i dostępnych im instrumentów w obrębie każdego z sektorów. W konsekwencji struktura sieciowa staje się coraz bardziej rozbudowana, gdyż sieci krajowe lub sektorowe łączą się na poziomie międzynarodowym. Poprzez sieci międzysektorowe możliwe jest wzajemne przenikanie się wartości i zasad swoistych dla poszczególnych sektorów (partnerów). Stwarza to po stronie administracji okazję do modyfikowania metod działania poprzez możliwość „podpatrzenia” dobrych wzorców, sposobów rozwiązywania problemów przez sektor prywatny czy też organizacji z obszaru ekonomii społecznej. Istota sieci opiera się na uzależnieniu możliwości osiągnięcia zakładanych celów od równoczesnych interakcji wielu podmiotów określanych jako interesariusze, *stakeholders*. Związane jest to ze zwróceniem uwagi na wpływ, jaki na rządzenie wywierają podmioty znajdujące się poza strukturami administracji poprzez uczestniczenie, pozostawanie w swoistym dialogu ze strukturami tejże administracji. Jest to także wynikiem konstatacji, iż żaden z interesariuszy, czy to prywatnych, czy publicznych nie jest w stanie rozwiązywać niezależnie coraz bardziej złożonych problemów, bez wpływu innych, bez współzarządzania. Zamykając rozważania niniejszego rozdziału odwołałam się do praktycznych przykładów na poziomie unijnym, takich jak: 1. Europejska Sieć Miast i Regionów

dla Ekonomii Społecznej (REVES), która łączy samorzady oraz podmioty ekonomii społecznej w celu stworzenia trwałych partnerstw i wspólnych strategii politycznych na rzecz harmonijnego rozwoju lokalnego i przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, 2. Europejska Sieć Przedsiębiorstw Integracji Społecznej (*European Network of Social Integration Enterprises*, ENSIE), której celem jest m.in. reprezentowanie wspólnych interesów przedsiębiorstw społecznych, ale także stymulowanie współpracy i partnerstwa poprzez promowanie dobrych praktyk i wyników badań, jak i rozwój współpracy z innymi sieciami działającymi w obszarze ekonomii społecznej. Sięgając po przykłady krajowe odwołałam się do aktywności Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu (zrzeszającego 31 sieci krajowych i 18 organizacji europejskich, które za swoją misję uznają walkę z ubóstwem i integrację społeczną, nawiązując w tym obszarze współpracę z administracją publiczną), jak i do realizacji polityki regionalnej (gdyż osiągnięcie jej celów wymaga tworzenia współpracy modelowanej w postaci sieci zarówno na szczeblu krajowym, jak regionalnym) oraz Krajowej Sieci Wsparcia Obszarów Wiejskich (mając na uwadze jej cele, i interesariuszy takich jak m.in. administracja samorządowa i lokalne grupy działania, organizacje pozarządowe i spółdzielcze).

Do sieci tworzonych z udziałem podmiotów ekonomii społecznej przynależą mogą zarówno podmioty z samego sektora ekonomii społecznej (sieci wewnętrzne, wewnątrzsektorowe), jak również podmioty z sektora ekonomii społecznej wraz z podmiotami z sektora publicznego lub prywatnego (sieci zewnętrzne, międzysektorowe). Dlatego sięgnęłam również do koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu (*Corporate Social Responsibility*, CSR), zakładając, iż prawidłowo ukierunkowana CSR przełożyć się może na współpracę i związane z tym korzyści tak z administracją, jak i z podmiotami ekonomii społecznej.

W kolejnym z rozdziałów przebrałam podmioty ekonomii społecznej jako podmioty administrujące. Punktem wyjścia uczyniłam koncepcję kolaboratorów administracji (współpracowników w wykonywaniu zadań publicznych) J. Langroda, przyjmując, iż za kolaboratorów administracji uznać można m.in. podmioty ekonomii społecznej. Wynika to z faktu, iż pozostając poza strukturami administracji publicznej, włączone zostają w proces wykonywania zadań publicznych i stanowią współczesny nam przejaw „obywatelskiego elementu współdziałającego”. Przechodząc na obszar współczesnych poglądów doktryny i chcąc nanieść podmioty ekonomii społecznej na siatkę pojęciową właściwą prawu administracyjnemu, wpisałam je w zbiorczą grupę tzw. innych niepublicznych podmiotów administrujących. Zaprezentowałam zatem funkcjonujące w literaturze przedmiotu zestawienia podmiotów administrujących, a następnie za najbardziej użyteczną klasyfikację porządkującą rozważania związane z podmiotami ekonomii społecznej - jako podmiotami administrującymi - uznałam następującą:

- 1) podmioty publiczne (organy administracji publicznej, zakłady publiczne, przedsiębiorstwa, agencje, spółki prawa publicznego, fundacje prawa publicznego),
- 2) podmioty niepubliczne (usytuowane poza strukturą administracji publicznej, a wykonujące zadania jej przynależne), w ramach których wyróżnić można:
  - a) organizacje pozarządowe w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j.: Dz.U. z 2016 r., 1817, 1948 ze zm, u.d.p.p.w.).
  - b) organizacje pozarządowe (w tym organizacje społeczne) *sensu largo*,
  - c) inne (pozostałe) podmioty niepubliczne.

Poczynione zestawienie w sposób świadomy połączyło w jedną dużą grupę tzw. podmioty publiczne, gdyż jakkolwiek stanowią one zbiór niezwykle zróżnicowany i interesujący, to jednak nie na nich koncentrowały się rozważania czynione na gruncie monografii. Dlatego interesowały mnie tylko zagadnienia dotyczące podmiotów niepublicznych jako podmiotów administrujących, gdyż to spośród nich sytuują się rozmaite formy podmiotów ekonomii społecznej. Wskazane wyliczenie podmiotów niepublicznych (organizacje pozarządowe w rozumieniu u.d.p.p.w., organizacje pozarządowe – w tym organizacje społeczne – *sensu largo*, inne „pozostałe” podmioty niepubliczne) miało dla mnie charakter porządkujący, nie określałam go zaś mianem ścisłego, gdyż nie jest trudno wskazać na podmioty niepubliczne, np. stowarzyszenia, które zaliczyć można zarówno do pierwszej, jak i drugiej z wymienionych grup. Wyodrębnienie w ramach osobnej grupy organizacji pozarządowych w rozumieniu u.d.p.p.w. uzasadnione jest szczególną pozycją niniejszej definicji, stanowiącej punkt wyjścia, bazę do podejmowania dyskusji na temat organizacji pozarządowych w Polsce, jak i opieranie się na niej przy ustalaniu treści tego terminu. Pozwala również na przybliżenie powiązanego z nim pojęcia „organizacja pożytku publicznego”, także zdefiniowanego w u.d.p.p.w., który oprócz organizacji pozarządowych mieści w sobie również wskazane ustawowo podmioty mogące uzyskać taki status, nie będąc organizacjami pozarządowymi w rozumieniu ustawy. Mając jednakże na uwadze, że do podmiotów niebędących organizacją pozarządową, ale prowadzących działalność pożytku publicznego (i mogących stać się organizacją pożytku publicznego), ustawodawca zaliczył m.in. stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, przy uwzględnieniu przyjętego rozumienia terminu „podmiot administrujący niepubliczny” świadomie nie używałam (jako pojęcia zbiorczego) terminu „organizacja pożytku publicznego”, a rozważania w ramach pierwszej z wyodrębnionych grup ograniczyłam właśnie do organizacji pozarządowych w granicach definicji normatywnej. Tym samym sytuowałam zagadnienia dotyczące wybranych organizacji pożytku publicznego (które nie są jednocześnie organizacjami pozarządowymi w rozumieniu ustawy,

jak również nie przynależą do struktur administracji publicznej) w grupie określonej mianem „organizacje pozarządowe *sensu largo*”. Tam też przyporządkowałam podmioty wyłączone z zakresu podmiotowego ustawowej definicji organizacji pozarządowej.

Szczegółowej analizie zostały zatem poddane organizacje pozarządowe w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, a odnosząc powyższą problematykę do form właściwych ekonomii społecznej, jako przykłady organizacji pozarządowych w rozumieniu u.d.p.p.w., które jednocześnie są podmiotami ekonomii społecznej, wskazałam wszystkie te spośród organizacji pozarządowych, które jednocześnie prowadzą działalność gospodarczą lub odpłatną działalność pożytku publicznego. Następnie omówione zostały organizacje pozarządowe *sensu largo*, gdzie zagadnienia związane z szerokim ujmowaniem organizacji pozarządowych wykroczyły poza ramy definicji normatywnej u.d.p.p.w. Wyróżnienie niniejszej grupy uzasadniłam jest z uwagi na pozostawanie poza zakresem niniejszej definicji tak istotnych podmiotów ekonomii społecznej, jak: spółdzielnie, również spółdzielnie socjalne i spółki non profit (akcyjne i z o.o.). Całości dopełniły rozważania poświęcone innym, pozostałym podmiotom niepublicznym. Wyróżnienie niniejszej grupy podyktowane było pozostawieniem marginesu, przestrzeni reakcji na zmiany i pojawianie się nowych form związanych z coraz aktywniejszym włączaniem się obywateli w procesy partycypacyjne i poszukiwania nowatorskich rozwiązań dla uzewnętrznienia ich aktywności.

Ostatni z rozdziałów objął omówienie wybranych form podmiotów ekonomii społecznej. Kolejno przeanalizowałam:

1. spółdzielnie socjalne (uznając jednocześnie, iż spółdzielnie wykreowane przez samorząd terytorialny, tak długo jak pozostają w jego rękach, nie mogą być określane mianem podmiotu ekonomii społecznej),
2. podmioty reintegracyjne (Centra Integracji Społecznej, Kluby Integracji Społecznej, Zakłady Aktywności Zawodowej i Warsztaty Terapii Zajęciowej). Wskazałam jednocześnie, iż nie ma możliwości mechanicznego zaliczenia wszystkich tych podmiotów do kategorii podmiotów ekonomii społecznej. Wynika to z konieczności spełniania przez podmiot ekonomii społecznej m.in. wymogu niezależności od władz publicznych. Biorąc zatem pod uwagę podmiot założycielski (niepubliczny czy publiczny), warunek niniejszy będzie znajdował swój wyraz bądź też nie. Dlatego w ramach puli podmiotów reintegracyjnych wskazać będzie można zarówno te, dla których założycielem jest podmiot niepubliczny (co umożliwić będzie zgodnie z przyjętymi założeniami określenie ich mianem podmiotu ekonomii

społecznej), jak i te, gdzie instytucją tworzącą jest samorząd terytorialny (stanowiąc instrument realizacji konkretnej polityki publicznej na szczeblu danej wspólnoty samorządowej). W każdym jednak przypadku podmioty reintegracyjne mogą potencjalnie inkubować formy właściwe ekonomii społecznej (np. poprzez utworzenie spółdzielni).

### 3. Stowarzyszenia i fundacje prowadzące działalność gospodarczą.

Całość rozważań zamknęły wnioski końcowe i perspektywy rozwoju ekonomii społecznej.

Przeprowadzone analizy wskazały na brak możliwości wygenerowania uniwersalnego wzorca metod i form właściwych ekonomii społecznej, stąd konieczne jest poszukiwanie krajowych rozwiązań uwzględniających lokalny kontekst i powiązanie ze strukturami samorządu terytorialnego. Analiza modelowego ukształtowania kooperacji administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej wymagała odwołania do dorobku zarządzania publicznego i nauk o organizacji i zarządzaniu.

Opis wzajemnych relacji związanych z transferowaniem zadań publicznych na podmioty ekonomii społecznej wymagał sięgnięcia do pojęcia uspołeczniania. Jakkolwiek oparte jest ono na mechanizmach zbieżnych ze zjawiskiem prywatyzacji, to jednak z uwagi na naturę podmiotu społecznego (brak nastawienia na zysk) pozwala na zniwelowanie negatywnych następstw związanych z transferowaniem zadań publicznych na rzecz podmiotów z sektora prywatnego.

W wyniku poczynionych analiz sformułowałam następujące postulaty sprzyjające budowaniu modelu współpracy administracji i podmiotów ekonomii społecznej:

1. Konieczne jest samo zidentyfikowanie przez administrację możliwych form podmiotów ekonomii społecznej i właściwych im zasad działania, co następnie powinno pozwolić na zdiagnozowanie korzyści współpracy mogących wpływać na rozwój wspólnot samorządowych. Wymaga to ze strony administracji ukierunkowanej aktywności, np. poprzez adekwatny dobór prawnych form działania, czego egemplifikacją może być możliwie szerokie uwzględnianie podmiotów ekonomii społecznej w procesie tworzenia aktów planowania, jak i kształtowania ich treści, przy uwzględnieniu celów i zadań kreujących i wspierających rozwój takich podmiotów. Niemniej istotne mogą tu być działania społeczno-organizatorskie przyjmujące postać działań edukacyjnych (warsztaty, seminaria, spotkania) celem profilowania świadomości społecznej i podniesienia zakresu wiedzy w obszarze ekonomii społecznej, co może przełożyć się na zakładanie takich podmiotów i kształtowanie świadomych postaw konsumenckich wśród mieszkańców gminy, wspierających poprzez swoje wybory ich działalność. Swoją wagę mają również działania informacyjne kierowanie zarówno do

potencjalnych uczestników, współtworzących podmioty ekonomii społecznej, jak i mieszkańców wspólnot samorządowych.

2. W razie braku odpowiedniego potencjału po stronie podmiotów niepublicznych i jednoczesnym istnieniu niezaspokojonych potrzeb społecznych w obszarach, gdzie jako potencjalnie skuteczne jawią się rozwiązania właściwe ekonomii społecznej – inkubowanie przez samorządy właściwych podmiotów.

3. Mając już rozeznanie w zasobach ekonomii społecznej w danej jednostce samorządu terytorialnego, możliwie szerokie intensyfikowanie przekazywania podmiotom ekonomii społecznej zadań publicznych, czemu służyć może np. wykorzystywanie przez samorządy klauzul społecznych przy zamówieniach publicznych.

4. Prawidłowość wszystkich powyżej wskazanych procesów uwarunkowana jest wdrażaniem adekwatnych mechanizmów w obszarze komunikacji zewnętrznej, gdyż przyjęć należy, że tylko w ten sposób możliwe jest rozwijanie zdolności reagowania przez administrację na artykułowane potrzeby społeczne. Oznacza to tworzenie skutecznych narzędzi komunikacji pomiędzy administracją, podmiotami ekonomii społecznej i mieszkańcami wspólnot samorządowych.

Uznałam, że wsparcie i rozwój powyższych założeń możliwe jest zarówno w obszarze stanowienia prawa (jest to zadanie dla ustawodawcy, ale i dla samej administracji, zważywszy że część spośród źródeł prawa stanowionych jest poprzez nią samą), jak i stosowania prawa. Dla rozwoju ekonomii społecznej istotna jest oczywiście kondycja samego sektora (uwarunkowania wewnętrzne, tj. zasoby, możliwości, aktywizacja, kapitał społeczny), ale i uwarunkowania zewnętrzne tworzące otoczenie w jakim podmioty ekonomii społecznej funkcjonują (regulacje prawne, środki finansowe, przyjęty paradygmat administracji, postawy lokalnej społeczności).

Zauważyłam jednocześnie, że sama chęć, aktywność obywateli i powołanie do życia przedsiębiorstwa społecznego bardzo często nie wystarczą. To, czy takie przedsiębiorstwo realnie będzie mogło realizować swoje cele, zależeć będzie również od wspierających postaw mieszkańców danej wspólnoty samorządowej (którzy jako świadomi konsumenci decydowali będą się na skorzystanie z oferty właśnie przedsiębiorstwa społecznego), możliwości współpracy z rozwijającym etyczną odpowiedzialność sektorem biznesu, jak i stosownego, możliwie szerokiego wsparcia po stronie administracji.

Zajęłam się ponadto perspektywami rozwoju ekonomii społecznej i spoglądając na zagadnienia związane z możliwościami i szansami rozwoju ekonomii społecznej, skonstatowałam, iż ich



dynamizacja uwarunkowana jest zwiększaniem spójności społecznej, rozwoju lokalnego i regionalnego, otwarciem na poszerzenie innowacji społecznych czy też rozbudową kapitału społecznego. Jednocześnie prawidłowo zaszczepione i wdrożone mechanizmy działania właściwe podmiotom ekonomii społecznej same też oddziałują na intensyfikację wskazanych powyżej procesów. Zwiększanie spójności, rozwój, innowacje są warunkiem rozwoju ekonomii społecznej, a jednocześnie efektem wdrażania swoistych jej rozwiązań. Zauważalne jest tutaj swoiste sprzężenie zwrotne. Wdrażanie zasad właściwych ekonomii społecznej (zwłaszcza mechanizmy demokratycznego zarządzania przyjmowane w funkcjonowaniu jej podmiotów) przełożyć się może na wzrost kultury demokratycznej w społeczeństwie. Angażowanie się w rozmaite formy, w jakich przejawia się gospodarka społeczna, stwarzać powinno dla grup zagrożonych wykluczeniem możliwość dopuszczenia i partycypowania w procesie tworzenia i realizacji polityk publicznych, zwłaszcza tych kreowanych na poziomie struktur samorządowych. Za szczególnie istotne dla urzeczywistnienia możliwości, jakie generuje gospodarka społeczna, i stworzenia perspektyw należytego rozwoju właściwych jej form, dostrzegłam możliwości wykorzystania tzw. klauzul społecznych. Sięgając na grunt ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych - omówiłam zarówno klauzule społeczne *sensu stricto* i *sensu largo*. Klauzule społeczne nie są w żaden sposób ograniczone podmiotowo do form ekonomii społecznej, ale z racji sformułowanych przez nie wymogów stwierdzić można, że w wielu przypadkach ich wykorzystanie będzie sprzyjało (acz nie gwarantowało) przejściu zamówienia właśnie przez podmiot ekonomii społecznej. Dlatego klauzule społeczne postrzegać można jako jeden z instrumentów wspierania przedsiębiorczości społecznej. Samorządy mogą zatem postrzegać klauzule jako instrument, narzędzie, które może być wykorzystywane poprzez kierowanie zamówienia do tej grupy, która najbardziej potrzebuje wsparcia na danym terenie.

Czynione rozważania dokonywane były przeze mnie w przeświadczeniu, że problemy społeczne są i zawsze będą. Natomiast kwestią natury zasadniczej jest tylko możliwie najszersze redukcje ich zakresu i wywoływanych przez nie w dysfunkcji. Obok częściowo już rozpoznanych i zbadanych przyczyn powodujących wykluczenie społeczne, cały czas intensyfikują się nowe procesy. Odnosząc się do aktualnej sytuacji geopolitycznej i obserwując rosnącą falę uchodźców w krajach członkowskich Unii Europejskiej, widoczne jest lawinowe poszerzanie się nowej grupy zagrożonych ekskluzją. W odniesieniu do tych zagadnień również wskazać można użyteczność koncepcji gospodarki społecznej, której mechanizmy z natury swej nakierowane są przeciwieństwo na inkluzję społeczną.

Podkreślone również zostało, iż prawidłowe kształtowanie normatywnych podstaw działania w odniesieniu do podmiotów ekonomii społecznej może sprzyjać wykształcaniu się podmiotów władnych do odciążania administracji (poprzez korzystanie z mechanizmów uspołeczniania), tworząc jednocześnie silne ogniwo w ramach narastających sieci współpracy i współzarządzania.

### **1. Wskazanie w jakim obszarze osiągnięcie naukowe stanowi znaczny wkład w rozwój nauk prawnych w dyscyplinie prawo**

Monografia pt.: „*Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty administracyjnoprawne*”, stanowi pierwsze w polskim piśmiennictwie prawniczym, usystematyzowane, kompleksowe opracowanie dotyczące współpracy administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. W związku z narastaniem innych podmiotów niepublicznych w puli podmiotów administrujących, wyraźnie dostrzegam potrzebę umiejscowienia pośród nich również podmiotów ekonomii społecznej. Problematyka tak samych podmiotów ekonomii społecznej, jak i analizowanej współpracy podejmowana była dotychczas wyrywkowo i fragmentarycznie. Monografia stanowi pierwsze całościowe opracowanie, klasyfikujące podmioty ekonomii społecznej, jak i analizujące współpracę w ramach tworzonych sieci, jej korzyści i możliwe do wykorzystania w jej ramach prawne formy działania.

### **2. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych – aktywność naukowo-badawcza po uzyskaniu stopnia doktora**

Mój dorobek naukowo-badawczy, uzyskany po otrzymaniu stopnia doktora – poza wskazaną wyżej monografią - obejmuje autorstwo 38 publikacji.

Szczegółowa lista publikacji zawarta została w załączniku nr 4.

Na mój dorobek naukowo-badawczy składają się także udziały w projektach badawczych i ekspertyzy.

W 2006 roku przygotowałam we współautorstwie z dr hab. M. Ćwiklickim (Konsultant: prof. dr hab. Jerzy Hausner) ekspertyzę dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego nt.: „Możliwości realizacji wybranych funkcji Instytucji Zarządzającej Funduszami Strukturalnymi w ramach struktur Urzędu Marszałkowskiego - analiza finansowo-prawna” .

W roku 2008 opracowałam na zlecenie Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej w Krakowie,

w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, realizowanego w ramach Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego - „Modele współpracy podmiotów ekonomii społecznej z administracją publiczną” (współautorstwo Z. Wesołowski).

Natomiast w latach 2013 – 2015 byłam ekspertem ds. diagnozy miejsca kontroli zarządczej w metodzie Program Rozwoju Instytucjonalnego oraz opracowania poradnika dot. Środowiska planowania – w projekcie „Systemowe wsparcie procesów zarządzania jednostek samorządu terytorialnego” nr projektu POKL.05-02.02-00-001/12 realizowanego w ramach POKL, priorytet V. Dobre rządzenie – co zaowocowało opracowaniem Poradnika dla samorządów terytorialnych w zakresie kontroli zarządczej.

Odzwierciedleniem moich zainteresowań badawczych jest również udział w 42 konferencjach naukowych, w tym 13 o wymiarze międzynarodowym, w przypadku 14 w charakterze referenta.

W przypadku 18 konferencji (w tym 5 międzynarodowych) w wydawnictwach pokonferencyjnych zostały opublikowane moje artykuły naukowe. W przypadku Międzynarodowego Sympozjum Naukowego *Śłużba cywilna w Polsce - 20 lat doświadczeń i perspektywy zmian* zorganizowanego przez Instytut Nauk politycznych Uniwersytetu Warszawskiego i Katedrę Prawa Publicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (Warszawa, 25 październik 2016 r.) moje zaangażowanie przybrało postać organizowania sympozjum po stronie Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. W przypadku Międzynarodowej Konferencji Naukowej: *Ochrona praw konsumentów na rynku usług transportowych* (zorganizowanej przez Katedrę Prawa Administracyjnego WPiA UMK w Toruniu, Toruń 16-17 grudnia 2016 r.) przyjął funkcję moderatora sesji w języku angielskim. Szczegółowa lista konferencji zawarta została w załączniku numer 6.

Od strony merytorycznej głównym obszarem moich zainteresowań jest prawo administracyjne. W jego ramach wyróżniam sześć zasadniczych grup tematycznych.

## 1. Problematyka podmiotów niepublicznych – w tym zwłaszcza podmiotów ekonomii – społecznej, jako przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu

Niniejszy obszar badawczy otwiera publikacja zajmująca się stopniem nasycenia organizacjami pozarządowymi na poziomie wspólnot samorządowych: *Nasylenie organizacyjne a jakość administracji publicznej* (we współautorstwie z P. Szreniawskim, Zeszyty Naukowe 1 (6) 2007 Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie, ISSN 1641-9707, s. 60-73). Wskazałam w jego ramach na wpływ nasycenia organizacyjnego – gęstości powiązań między jednostkami – na funkcjonowanie struktur społecznych. Dlatego przyjąłam, iż warunkiem *sine qua non* dla zaistnienia odpowiedniego poziomu nasycenia organizacyjnego jest rozwój struktur społeczeństwa obywatelskiego. Model taki może zaś zostać urzeczywistniony szczególnie poprzez rozwój samorządności, jak i aktywność jednostek przejawianą poprzez zrzeszanie się i tworzenie rozmaitych form organizacji pozarządowych.

Wpisuje się tutaj również publikacja powstała w wyniku udziału w projekcie „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej” realizowanego w ramach Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006, współfinansowanego z EFS: *Modele współpracy podmiotów ekonomii społecznej z administracją publiczną* (we współautorstwie ze Z. Wesołowskim, *Ekonomia Społeczna Teksty* 2008, nr 5/2008, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008). W ramach niniejszej publikacji przeanalizowałam prawne i finansowe podstawy i ramy współpracy administracji publicznej z przedsiębiorstwami społecznymi. Zajęłam się takimi kwestiami szczegółowymi jak definicja samej administracji publicznej i jej podziały, jak również definicja i formy przedsiębiorstwa społecznego (również szczegółowa problematyka związana z ich finansowaniem). Koniecznym stało się również wyeksponowanie problematyki zasad konstytucyjnych wpływających na ukształtowanie relacji między administracją publiczną a przedsiębiorstwami społecznymi oraz sięgnięcie do modelu państwa realizującego zasadę pomocniczości. Było to jedno z pierwszych opracowań eksponujących problematykę prawną związaną z ekonomią społeczną w naszym kraju. Publikacja znalazła swoje odzwierciedlenie również w wymiarze międzynarodowym (zob. bibliografia do: S. Liebert, S.E. Condrey, D. Goncharow (red.), *Public administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe and Mongolia*, *Public Administration and Public Policy*/170, CRC Press Taylor & Francis Group 2013 r., ISBN: 978-1-4822-0947-1). Wątki zasygnalizowane w niniejszym opracowaniu rozwijane były w kolejnych artykułach t.j.: *Przedsiębiorstwa społeczne zarys problematyki prawnej*, (*Ekonomia Społeczna, Kwartalnik* nr 1/2008 (2), ISSN 1898-7435, s.

7-16), gdzie analizie poddałam konstytucyjne podstawy funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych, jak i funkcjonowanie takich przedsiębiorstw na gruncie ustawodawstwa szczegółowego. Następnie w ramach analizy problematyki współdziałania administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej, jako podmiotami niepublicznymi sięgnęłam po konstrukcję Profesora J.S. Langroda, który wskazywał na możliwe formy takiej współpracy, jak i wyróżniał kategorie podmiotów taką współpracę podejmujących (określanych mianem „kolaboratorów” administracji) W: *Obywatelski element współdziałający czyli „kolaboratorzy administracji”* (J. Niczyporuk (red.), Teoria Instytucji Prawa Administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda, PAN, Paryż 2011 r., ISBN 978-83-61236-21-4, s. 143-151). Przyjmując, za Profesorem Langrodem, że ogromny zakres czynnego współdziałania obywateli w administrowaniu zbliża administrację do bezpośrednich stosunków dnia codziennego ułatwiając spełnienie jej właściwego zadania, uznałam, że starał się On zbudować paradygmat administracji aktywnej (reagującej na ewolucyjne zmiany jakie dokonują się w życiu społecznym), jak i w nim partycypującej. Stąd też starałam się wskazać aktualnych „współpracowników” administracji publicznej i formy ku tej współpracy właściwe. Pozostając na gruncie problematyki współpracy administracji z podmiotami niepublicznymi, podjęłam również próbę umieszczenia podmiotów ekonomii społecznej w ramach siatki pojęciowej właściwej prawu administracyjnemu, wpisując je w krąg podmiotów administrujących (*Podmioty ekonomii społecznej jako podmioty administrujące*, Zeszyty Naukowe UEK. Problemy społeczne, polityczne i prawne, 2013, ISSN 1898-6447, s. 73-87). W szczególności interesowało mnie współdziałanie podmiotów ekonomii społecznej z jednostkami samorządu terytorialnego co uwidoczniałam we: *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej* (B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012 r., s. 283-297), *Pojęcie współdziałania ze szczególnym uwzględnieniem współdziałania administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej*, (J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Wolters Kluwer 2013 r., ISBN 978-83-264-4037-3, s. 438-454). Nie mniej istotne było postrzeganie owej współpracy poprzez pryzmat konstrukcji sieci – *Nowa perspektywa postrzegania administracji publicznej jako uczestnika sieci na przykładzie współdziałania z podmiotami ekonomii społecznej* (I. Niżnik-Dobosz (red.), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, ISBN 978-83-7930-282-6, s. 113-121). Bardzo istotnym, uwarunkowanym aksjologicznie zagadnieniem, były dla mnie kwestie związane z przeciwdziałaniem (szczególnie właśnie poprzez formy przynależne ekonomii społecznej) ekskluzji społecznej. Zaowocowało to moim udziałem w projekcie „Przekroczyć próg” - celem którego było zapewnienie równego dostępu do życia

społecznego i zawodowego osób niewidomych i słabowidzących - w postaci publikacji *Podmioty ekonomii społecznej jako możliwość aktywizacji osób niewidomych na rynku pracy* ( *Przekroczyć próg*. Praca zbiorowa, Rybnik 2011 r., s. 61-68). Ponadto pozostając w kręgu niniejszej problematyki przygotowałam rozdział w publikacji *Aksjologia prawa administracyjnego* pod. red. J. Zimmermanna: *Inkluzja społeczna jako wartość w stanowieniu prawa administracyjnego na szczeblu centralnym* (J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*. Tom I, Warszawa 2017, ISBN 978-83-8107-266-3, s. 405-418) Rozwinęłam w nim problematykę kierunków aksjologicznych na gruncie filozofii prawa, eksponując w ich obrębie nurty personalistyczne. Wskazując na wpływ, irradiację założeń swoistych dla personalizmu na obszar aksjologii prawa administracyjnego, wprowadziłam paradygmat administracji personalistycznej jako administracji ukierunkowanej na wartość podstawową, jaką jest człowiek, z jednoczesnym odniesieniem go do wspólnoty/ w relacji do wspólnoty, w ramach której on (tworzone przezeń zrzeszenia, organizacje) funkcjonuje.

## **2. Zarządzanie w administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem problematyki kontroli zarządczej**

Przyjmując ewolucyjne narastanie modeli administracji publicznej cykl niniejszy rozpoczęłam od publikacji: *Zalety biurokracji* (J. Łukaszewicz (red.), *Biurokracja*, Rzeszów 2006 r. ISBN 83-922029-9-6, s. 404-408), by następnie przejść na grunt nowych paradygmatów, zwłaszcza *Governance: Partycypacja w ramach public governance*, (B. Dolnicki (red.) *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer 2014 r., ISBN 978-83-264-4464-7, s. 44-57). W ramach problematyki zarządzania w administracji publicznej szczególnie zainteresowały mnie zagadnienia dotyczące wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2010 r. ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych – kontroli zarządczej. Wiązało się to również z moim udziałem w projekcie: „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego”. Skupiłam się w szczególności nad samym zdefiniowaniem pojęcia kontroli zarządczej, jej standardami, jak i rolą i umiejscowieniem kierownictwa w systemie kontroli zarządczej. Pojęcie kontroli zarządczej wykracza poza definicyjne ramy kontroli, ukształtowane w obszarze rozważań nauki administracji i prawa administracyjnego. Jest to bowiem kontrola dotycząca procesu zarządzania (w taki sposób, aby realizować cele i zadania - zgodnie z prawem, terminowo i oszczędnie), jak również wykazuje

silne powiązanie z problematyką polityki publicznej. W ramach niniejszego cyklu publikacji wyeksponowałam problematykę kontroli zarządczej w odniesieniu do struktur jednostek samorządu terytorialnego, jak i funkcjonujących w ich ramach poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych (ponadto objęte reżimem kontroli zarządczej są również związki: gminne, powiatowe, powiatowo-gminne). Podkreślenie niniejszej problematyki wiązało się z podstawowym założeniem, iż jakość zarządzania na poziomie wspólnot samorządowych przełożyć należy na jakość zarządzania państwem jako całością. To właśnie na poziomie wspólnot samorządowych uwypuklony został ramowy charakter kontroli zarządczej, gdyż w przeciwieństwie do struktur administracji rządowej (gdzie liczne kwestie szczegółowe związane z kontrolą zarządczą zostały uregulowane na poziomie przepisów prawa powszechnie obowiązującego bądź w formie komunikatów Ministra Finansów) jednostkom samorządu terytorialnego pozostawiono możliwość dopasowania i poprzez to przyjmowania rozwiązań jak najbardziej adekwatnych do ich sytuacji. Postrzegam tym samym kontrolę zarządczą jako tworzącą dla samorządu przestrzeń do autonomicznych zachowań.

Kontrolę zarządczą utożsamiałam z zarządzaniem wspólnotą samorządową, uznając, że w pojęciu tym mieści się każde działanie zmierzające do zapewnienia osiągnięcia celów wykonywanych zadań, w tym zarządzanie ryzykiem dla zwiększenia prawdopodobieństwa zrealizowania zadań i celów konkretnej jednostki. Przyjęłam także, iż polega ona na optymalnym wykorzystaniu rozwiązań istniejących w jednostce, ich modyfikacji – o ile wystąpi taka potrzeba, albo wdrażaniu nowych rozwiązań zarządczych służących realizacji celów i zadań. Koniecznym było również omówienie standardów kontroli zarządczej, jako podstawowych wymagań, które jednostki mogą realizować przy użyciu swoistych charakterystycznych i dostępnych narzędzi, przy założeniu, iż ich interpretacja dokonywana jest w oparciu o adekwatność. Standardy ujęłam zatem jako wskazówki i odpowiedź w zakresie budowania swoistych rozwiązań w konkretnej jednostce. Przy czym poszczególne standardy nie mogą być analizowane w odseparowaniu od siebie, gdyż łączą się one i przenikają pozwalając jak najpełniej urzeczywistniać założenia płynące z konstrukcji kontroli zarządczej. (Rozdziały: *Wprowadzenie do problematyki kontroli zarządczej*, *Standardy kontroli zarządczej*, *Kierownictwo w systemie kontroli zarządczej* (W:) *Kontrola zarządcza: podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej: poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, Kraków 2015, ISBN: 978-83-89410-67-2). Potrzeba wprowadzenia mechanizmów usprawniających zarządzanie w strukturach samorządowych pojawiły się wraz ze stopniowymi przeobrażeniami, które dotyczyły naszej rodzimej administracji. Szczególny wpływ miało tu zwłaszcza sięganie po rozwiązania funkcjonujące na poziomie Unii Europejskiej, tak w okresie przedakcesyjnym, jak i mając na uwadze nasze członkostwo. Zagadnienia niniejsze rozwinęłam w ramach publikacji: *Wpływ modelu*

*internal control na kształtowanie kontroli zarządczej w Polsce*, (J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej : problemy prawnoadministracyjne*. T. 1, Wrocław 2014, ISBN: 978-83-64512-07-0, s. 751-761). Analizując kwestie związane z organizacją i działaniem współczesnej administracji z uwzględnieniem ich międzynarodowego kontekstu zajęłam się także międzynarodowymi modelami kontroli zarządczej, a następnie implementowaniem rozwiązań międzynarodowych na poziomie prawa krajowego: *Problematyka kontroli zarządczej w kontekście umiędzynarodowienia działalności administracji publicznej* (Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski (red.), *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Wolters Kluwer Warszawa 2015, ISBN: 978-83-264-8088-1, ISSN 1897-4392, s. 176-190). Sięgnęłam również do analizy czynników służących poprawie sprawności działania samorządu terytorialnego (wpisując je w szerszy kontekst związany z zarządzaniem publicznym) uznając, że dla problemów szczegółowych takich jak chociażby zmiany strukturalno-funkcjonalne, wyzwolenie istniejących w personelu administracji zasobów motywacyjnych czy też znaczenie czynników marketingowych dla funkcjonowania administracji publicznej - pojęciem agregującym je wszystkie jest właśnie koncepcja kontroli zarządczej. Dlatego postrzegam kontrolę zarządczą jako narzędzie służące racjonalnemu zapewnieniu wykonania celów i zadań, narzędzie wzmacniające samodzielność samorządu terytorialnego, jak i sprawność jego funkcjonowania: *Zapewnienie realizacji celów i zadań w administracji samorządowej przez urzeczywistnianie założeń kontroli zarządczej* (*Przegląd Naukowy Disputatio* T. 20, 2015/2, ISSN: 1898-3707, s. 49-61), *Wpływ koncepcji kontroli zarządczej na poprawę sprawności funkcjonowania struktur samorządu terytorialnego* (M. Ćwiklicki (red.), *Sprawne państwo: systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*, Kraków, 2015, ISBN: 978-83-89410-18-4, s. 243-250). Kontrolę zarządczą ujęłam jako pozwalającą na wychwytywanie dysfunkcji pojawiających się w trakcie realizacji celów i zadań na poziomie wspólnot samorządowych, dzięki czemu pozwala ona na dokonywanie szybkich i adekwatnych działań korekcyjnych. Umożliwia również zwrócenie uwagi nie tylko na rezultat działania, ale także i sam jego przebieg, na każdy etap, który ma prowadzić do optymalnego zrealizowania tego co na poziomie struktur administracji publicznej zaplanowano. W ramach czynionych rozważań odwoływałam się zarówno do założeń *New Public Management, Governance*, jak i *New Weberian State*. Kontrola zarządcza dla swego opisu, wymaga bowiem przesunięcia punktu ciężkości z obszaru tradycyjnie analizowanej kontroli, właśnie na drugi człon – zarządzanie. W efekcie założyłam, że dla zrozumienia jej istoty, koniecznym jest szersze analizowanie jej problematyki, w powiązaniu z polityką administracyjną i zarządzaniem publicznym co uczyniłam w artykule: *Wpływ polityki administracyjnej i zarządzania publicznego na kształt kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego* (A. Mednis (red.), *Misja publiczna. Wspólnota. Państwo. Studia z prawa i*



administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy, Wrocław 2016, ISBN: 978-83-64512-88-9, s. 313-325). Kontrola zarządcza i powiązana z nią jakość administrowania stanowiły przedmiot moich badań również na gruncie artykułu *The civil service and the quality of administration*, który ukaże się w niemieckim wydawnictwie Peter Lang, jako rozdział monografii, pod red. S. Mazura i J. Itrich-Drabarek, zatytułowanej: *The Transformations of the Civil Service in Poland in Comparison with International Experience* (aktualnie po pozytywnej recenzji w druku). Przyjęłam w nim, iż jakość administrowania ma kluczowe znaczenie dla intensywności zapewnienia zaspokojenia potrzeb obywateli: tak na poziomie unijnym, jak i krajowym, Dlatego wskazałam i przeanalizowałam zasady i czynniki, które uznałam za sprzyjające podnoszeniu jakości administrowania w służbie cywilnej tj.: rozwiązania wpływające na zwiększenie kompetencji i profesjonalizmu kadr służby cywilnej, wpływ kultury administrowania, jak i urzeczywistnianie zasady prawa do dobrej administracji.

### **3. Zagadnienia związane z samorządem terytorialnym i zasadami ogólnymi kształtującymi jego ustrój**

Moje zainteresowania naukowo-badawcze w obszarze prawa administracyjnego skoncentrowane są w dużej mierze na problematyce związanej z funkcjonowaniem wspólnot samorządowych. Znajdują się tutaj m.in. zagadnienia związane z problematyką decentralizacji, które rozwinęłam w publikacjach: *Wyznaczenie granic dla działań podejmowanych w ramach układu zdecentralizowanego – wybrane uwagi* (E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005 r. ISBN 83-919955-1-8, s. 195-203), jak i *Znaczenie decentralizacji dla rozwoju struktur samorządowych po 1989 roku – aspekt prawny*, (*Polityczne i prawne aspekty przemian ustrojowych po 1989 roku*, Bielsko-Biała 2007 r. ISBN 978-83-9221483-0, s. 149-159). W pierwszej z publikacji analizuję zagadnienia dotyczące nadzoru nad samorządem terytorialnym, eksponując szczególnie i rozwijając pojawiające się w tym obszarze zagadnienia problemowe i kontrowersyjne (m.in. władcza ingerencja Sejmu jako organu władzy ustawodawczej, pojawiające się zróżnicowanie regulacji w przepisach Konstytucji a ustawach samorządowych czy też klauzule generalne). Druga ze wskazanych publikacji koresponduje z prezentowanymi treściami, poprzez wskazanie ewolucji postrzegania decentralizacji w odniesieniu do struktur samorządowych na gruncie literatury przedmiotu. Jednocześnie w sposób rozbudowanym omówiłam tutaj zasadnicze mechanizmy decentralizacyjne po roku 1989, jak również rozważaniom poddałam szeroko zalety, jak i możliwe potencjalne niedogodności oraz pojawiającą się w niektórych obszarach trudność

techniki decentralizacji poprzez samorząd.

W kolejnych opracowaniach zajęłam się podstawową w strukturze samorządu terytorialnego jednostką jaką jest gmina. I tak w publikacji *Gmina w świetle koncepcji samorządu terytorialnego*, (Cz. Martysz (red.), *Zbór publikacji naukowych* Część IV, Zeszyt 12, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2008 r., ISBN 83-60430-81-6, s. 31-39), przeanalizowane zostały te spośród teorii samorządu terytorialnego, które miały zasadnicze znaczenie dla jego ukształtowania w obecnej formie (wychodząc od pluralistycznych teorii władzy, poprzez teorię uniwersalistyczną do teorii ekonomicznych czy też psychologicznych). Skoncentrowałam się na ewolucji postrzegania gminy i jej funkcji, dochodząc do modelu jednostki samorządu terytorialnego, która powinna być ogniwem pośredniczącym pomiędzy obywatelami a większymi strukturami, wykonując w jak najszerszym zakresie zadania publiczne dotyczące członków danej społeczności. Następnie w opracowaniu *Gmina jako pojęcie zasadnicze dla konstrukcji samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*, (A. Osierda (red.), *Polskie, rosyjskie i ukraińskie doświadczenia samorządności terytorialnej i walki z korupcją*, Bielsko-Biała 2012 r., ISBN 978-83-63705-08-4, s. 125-132), wyeksponowane zostały rozmaite konteksty znaczeniowe jakie niesie za sobą pojęcie gminy. Przybliżone zostały kwestie związane z podstawowym charakterem gminy na gruncie doktryny i orzecznictwa wskazując, iż współczesna gmina jest wynikiem powolnej ewolucji i przemian cywilizacyjnych. Skoncentrowałam się również na kwestiach odnoszonych do podstawowego charakteru gminy w strukturze samorządu terytorialnego, wskazując i omawiając cechy charakterystyczne rozwiązań aktualnie przyjętych przez ustawodawcę.

Interesowały mnie także zagadnienia natury szczegółowej pojawiające się na poziomie funkcjonowania struktur samorządowych takie jak: *Wybrane aspekty prawa jednostki do bezpieczeństwa na szczeblu samorządu lokalnego*, (Bezpieczeństwo lokalne. Zagrożenia, integracja, strategia działania, Bielsko-Biała 2008 r., ISBN 978-83-60430-12-5, s. 9-15), gdzie prawo jednostki do bezpieczeństwa przeanalizowane zostało zarówno w ujęciu teoretycznym, jak również jako istotny problem praktyczny - związany z oczekiwaniami obywatela w tym zakresie, jak i obowiązkami jakie formułuje ono po stronie administracji publicznej. Zważywszy, że na szczeblu samorządowym obywatele realizują nie tylko swoje prawa ale i obarczani są obowiązkami, w kolejnym artykule *Obowiązki właścicieli nieruchomości w świetle ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (*Świat Nieruchomości* 2012 nr 1 (79), ISSN 1231-8841, s. 20-25), zajęłam się obowiązkami nakładanymi na mieszkańców gminy na gruncie ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jednocześnie zestawiałam je z kompetencjami organów gminy w tym zakresie. Wydobyłam i

przeanalizowałam proponowany przez ustawodawcę model wzajemnych powiązań, który prowadzić ma do stanu/obrazu pożądanego w skali całej gminy.

W mojej pracy naukowej interesowały mnie także zagadnienia związane z wykonywaniem zadań publicznych, również poprzez sięganie po odpowiednie formy współdziałania w tym zakresie. Podjęłam zatem problematykę zdefiniowania samego pojęcia zadania publicznego, ich możliwych podziałów oraz przebadalam model rozkładu zadań: ***Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*** (Zeszyty Naukowe UEK. Problemy społeczne, polityczne i prawne, 2013, ISSN 1898-6447, s. 55-69). Następnie poddałam analizie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, postulując stworzenie jednej zwartej regulacji, która już w punkcie wyjścia brałaby pod uwagę specyfikę stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, zamiast sięgać po rozwiązania stworzone dla realizacji wolności zrzeszania się obywateli. Wskazałam również na praktyczne problemy związane z dotychczasowymi regulacjami w niniejszym zakresie (***Jakość regulacji prawnych w zakresie podejmowania współdziałania w formie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego***, (W:) D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*. Tom I, Wolters Kluwer, Warszawa 2012 r., ISBN 978-83-264-3846-2, ISSN 1897-4392. s. 321-331) Wreszcie zajęłam się formami współdziałania jednostek samorządu terytorialnego pod kątem ich analizy poprzez pryzmat urzeczywistniania założeń płynących z zasady subsydiarności, przyjmując w efekcie czynionych rozważań, że zastosowanie każdej z form współdziałania powoduje, iż zadanie zostaje wykonane/zatrzymane na płaszczyźnie samorządowej stanowiąc wyraz realizacji niniejszej zasady (***Znaczenie form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego dla realizacji zasady subsydiarności***, Zeszyty Naukowe UEK. Prace z zakresu gospodarki i administracji publicznej, Kraków 2011, nr 868, ISSN 1898-6447, s. 109-124). Przy czym ostatnia z wymienionych publikacji stanowi czynnik integrujący problematykę samorządową z problematyką zasad ogólnych i ich znaczenia właśnie dla samorządu terytorialnego. Zasada subsydiarności (która stanowiła istotny obszar moich zainteresowań badawczych już przed uzyskaniem stopnia doktora z uwagi na problematykę dysertacji) pogłębiona została również w artykule ***Filozoficzna geneza zasady pomocniczości, jednej z podstawowych zasad pomocy społecznej*** (S. Nitecki (red.), *Jednolitość orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie pomocy społecznej*, Zeszyt 10, Bielsko-Biała 2005 r., ISBN 83-918079-8-3, s. 29-43). Wykazałam i przeanalizowałam w nim filozoficzne źródła omawianej zasady, wychodząc od badania myśli Arystotelesa, poprzez ujęcie w katolickiej nauce społecznej i dochodząc do aktualnego postrzegania na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej polskiej i modelu

organizacyjnego pomocy społecznej, który uznać należy za ewoluujący i wyrażający właśnie zasadę pomocniczości.

Zasady ogólne uczyniłam również przedmiotem badań w artykule *Zasady ogólne i ich znaczenie dla funkcjonowania administracji publicznej* (J. Filipek (red.), *Człowiek ponowoczesny wobec wyzwań globalizacji - studium interdyscyplinarne*, WSA Bielsko-Biała 2008 r., ISBN 978-83-60430-22-4, s. 56-66). Punktem wyjścia uczyniłam rozważania istniejące podziały z obszaru teorii prawa, by nawiązując do koncepcji stworzonej przez J. Rawlsa, przejść na grunt prawa administracyjnego i wykazać znaczenie zasad ogólnych dla aktualnego ukształtowania i funkcjonowania administracji publicznej.

#### 4. Problematyka prawnych form działania administracji publicznej

W mojej pracy naukowo-badawczej interesowały mnie również zagadnienia związane z prawnymi formami działania administracji publicznej. Eksploracji poddałam klasyczne formy władcze, ale jednocześnie mając na uwadze zmiany jakie dokonały się w obrębie paradygmatu administracji publicznej, jak i budowę struktur społeczeństwa obywatelskiego - badaniu poddałam także szeroko formy niewładcze.

W obrębie form władczych wyeksponowałam problematykę aktu administracyjnego w postaci decyzji wyłączeniowej (*Decyzja wyłączeniowa jako decyzja administracyjna z uwzględnieniem wpływu prawa konstytucyjnego i cywilnego na jej elementy*, Świat Nieruchomości 2011, nr 4 (78), ISSN 1231-8841, s. 44-48). Decyzja wyłączeniowa poddana została przeze mnie analizie z perspektywy problematyki prawa i postępowania administracyjnego, z jednoczesnym dostrzeżeniem wpływu jaki na jej ukształtowanie ma prawo konstytucyjne, jak i cywilne. W momencie wyczerpania instrumentów przewidzianych przez prawo cywilne, dochodzi wszak do przejścia na grunt prawa administracyjnego, dla którego charakterystyczny jest stosunek zależności podmiotu administrowanego względem organu administracyjnego i organ administracyjny może względem tegoż podmiotu skorzystać z uprawnień władczych.

W związku z tym, iż administracja publiczna powinna prowadzić swoją działalność w sposób planowy, obszar mojej pracy naukowej związanej z prawnymi formami działania dotyczył także aktów planowania ujmowanych jako instrumenty polityki publicznej (*Polityka publiczna a akty planowania*, (W:) M. Ćwiklicki (red.) *Kontrola zarządcza: studium o środowisku planowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Kraków 2015, ISBN: 978-83-89410-23-8, s. 43-52, gdzie analizie poddałam współkreowanie polityki publicznej prowadzące

do wytworzenia się sieci powiązań pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji publicznej, jak i pomiędzy administracją a tzw. aktorami zewnętrznymi. W kolejnym z artykułów: *Uwarunkowania zmian w postrzeganiu roli aktów planowania w samorządzie terytorialnym*, Samorząd Terytorialny 10/2016), przyjąłam że akty planowania - będąc instrumentami wykorzystywanymi przez samorząd terytorialny - ewoluują tak, jak i struktury tego samorządu, pozwalając jednocześnie na uchwycenie zachodzących w jego obrębie przeobrażeń. W swoich rozważaniach wskazałam zatem na procesy leżące u podstaw zmian znaczenia i postrzegania roli planowania w samorządzie terytorialnym, takie jak: przystąpienie do Unii Europejskiej, przeniesienie na szczebel samorządu terytorialnego rozwiązań z obszaru zarządzania publicznego, jak i postulowanie natężenia procesów partycypacyjnych.

Skoncentrowałam się również na formach niewładczych dwustronnych - umowach: *Umowy zawierane na gruncie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, jako przykład wykorzystania niewładczych form działania administracji w wykonywaniu zadań publicznych*, (W:) Władztwo administracyjne: administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium, TNOiK, 2012 r., ISBN 978-83-916998-3-6, s. 352-365). Badaniu poddałam umowy, które służą zleceniu wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym. Wyeksponowałam i rozwinęłam charakterystyczne dla niniejszych umów: cel ich zawarcia (powierzenie lub wsparcie zadania publicznego), treść, strony, zastosowanie procedury prowadzącej do ich zawarcia, występowanie administracji publicznej zarówno jako jednej ze stron umowy jak i podmiotu kontrolującego jej wykonanie, związane z nimi przekazanie dotacji.

Ponadto, z uwagi na moje doświadczenia praktyczne (współpraca z EDF Fenice Poland należącej do Electricité de France) umowy interesowały mnie również i z innej szczegółowej perspektywy, tj. na gruncie prawa energetycznego (*Umowy zawierane na gruncie prawa energetycznego - wybrane zagadnienia cywilnoprawne* (W:) J. Gospodarek (red.), *Umowy gospodarcze zagadnienia wybrane*, Warszawa 2010 r., ISBN 978-83-7378-543-4, s. 263-272), gdzie badaniu poddałam tak same umowy, jak i kwestie możliwych sporów w zakresie odmowy zawarcia umowy oraz regulacje związane z kontrolą w zakresie ich wykonywania.

Do pogłębionej analizy skłoniły mnie także zagadnienia przełożenia się zastosowania wybranych form przez administrację na stopień natężenia jej współpracy z podmiotami ekonomii społecznej (*Wpływ wybranych prawnych form działania administracji na natężenie współpracy z podmiotami ekonomii społecznej*, (W:) „Ekonomia Społeczna” 3/2013 (8), ISSN 2081-321X, s. 103-117). Pozwoliło mi to na wskazanie wzajemnych interakcji jakie dokonują się pomiędzy podmiotami ekonomii społecznej a administracją publiczną. Uznałam, że zauważalnym staje się

odstępowanie od postrzegania administracji publicznej jako wyłącznie uprawnionej tak do definiowania, jak i realizowania dobra wspólnego i co z tym związane coraz częściej w niniejsze procesy włączane są podmioty niepubliczne w tym podmioty ekonomii społecznej. To na ile uda im się być ogniwem istotnym, w dużej mierze zależy od samej administracji – a konkretnie od stosowanych przez nią form działania, którymi będzie się w ramach możliwych interakcji posługiwała.

## 5. Działalność samorządu zawodowego komorników

Zajęłam się również kwestiami tak specyficznymi jak prawne formy działania stosowanymi przez samorząd zawodowy komorników sądowych (*Prawne formy działania samorządu zawodowego komorników* s. 73-92 (W:) J. Koczanowski (red.), *Status prawny komornika sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej* Currenda, 2013 r., ISBN 978-83-60833-47-6). Wykorzystałam tu charakterystyczne dla obszaru problematyki prawa administracyjnego instrumentarium terminologiczne w postaci „prawnych form działania”, podejmując próbę całościowego ujęcia i usystematyzowania i klasyfikacji zróżnicowanych form, którymi posługuje się samorząd zawodowy komorników. W rezultacie prowadzonych analiz wskazałam i omówiłam akty generalne stanowienia prawa (akty stanowienia prawa: Krajowego Zjazdu Komorników, Krajowej Rady Komorniczej, walnego zgromadzenia komorników i izb komorniczych), akty administracyjne organów samorządu zawodowego komorników sądowych, umowy cywilne, czynności materialno-techniczne i działalność społeczno-organizatorską.

W rozdziale monografii: *Kodeks Etyki Zawodowej Komorników* s. 93-116 (W:) J. Koczanowski (red.), *Status prawny komornika sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej* Currenda, 2013 r., ISBN 978-83-60833-47-6 - uwagę swoją skierowałam na zagadnienia związane z zasadami zawartymi w Kodeksie Etyki Zawodowej Komorników (KEZK). Przyjmując, iż zasady zawarte w KEZK wywodzą się z uniwersalnych norm etycznych, a ponadto z zasad etyki zawodowej prawników przyjętych w Unii Europejskiej (przystosowanych do zawodu komornika) - przeanalizowałam zarówno regulacje stanowiące odwołanie do norm moralnych, jak i mające charakter normatywny, których naruszenie rodzi odpowiedzialność dyscyplinarną. Pośród nich wyróżniłam zasady ogólne, wspólne dla całości regulacji KEZK w świetle których winno się dokonywać interpretacji pozostałych regulacji Kodeksu. Do zasad niniejszych zaliczyłam: zasadę praworządności, zasadę godności osoby ludzkiej i wykonywania zawodu, zasadę proporcjonalności. Następnie wskazałam i przebadalam grupę regulacji stanowiących techniczne aspekty wykonywania zawodu, jak i relacje

komorników jako grupy zawodowej do społeczeństwa oraz regulacje odnoszone do stosunków między komornikami.

Problematyka samorządu zawodowego komorników interesowała mnie również i z perspektywy sytuacji, gdzie generalne przyzwolenie do podejmowania działań reklamowych zostało zastąpione regulacjami wyłączającymi możliwość reklamy. Dlatego zwróciłam uwagę na kształt - i wpływające z niego konsekwencje - zakazu reklamy w odniesieniu do komorników, który stanowi wyraz urzeczywistniania regulacji zawartych w Kodeksie Etyki Zawodowej Komorników: **Zakaz reklamy w odniesieniu do komorników** s. 187-192 (W:) J. Koczanowski (red.), *Działalność reklamowa. Wybrane aspekty publiczno-prawne*, Bydgoszcz-Kraków 2011 r., ISBN 978-83-61668-40-4. Jednocześnie, ostatnia z przywołanych publikacji wiąże się również z kolejnym obszarem tematycznym mojej pracy naukowej tj. publicznoprawnymi aspektami reklamy.

## 6. Publicznoprawne aspekty reklamy

Reklama jako wytwór ludzkiego intelektu kierowana jest do ludzi celem wywołania u nich pożądanych reakcji. Zadaniem prawodawcy jest budowanie pożądanych standardów w oparciu o które reklama ma być kreowana i kierowana do odbiorców. Szczególnie istotną jest tutaj kwestia odbiorców reklamy, którzy z uwagi na poziom swojego rozwoju nie zawsze są w stanie prawidłowo zinterpretować przekaz płynący do nich z reklamy, czy wręcz obronić się przed reklamą agresywną. Zainteresowanie niniejszym obszarem tematycznym zaowocowało przygotowaniem rozdziałów: **Pojęcie, definicje i podziały reklamy** s. 17-24, **Problematyka reklamy na gruncie regulacji prawnych** s. 25-48, w monografii J. Koczanowski (red.), *Działalność reklamowa. Wybrane aspekty publiczno-prawne*, Bydgoszcz-Kraków 2011 r., ISBN 978-83-61668-40-4. Zajęłam się takimi kwestiami szczegółowymi jak: pojęcie, definicje i podziały reklamy, jak również problematyka reklamy na gruncie regulacji prawnych. Uznałam, że pojęcie „reklama” wymaga zestawienia i zbadania zakresów pojęciowych w odniesieniu do takich terminów jak „informacja”, jak również „wypowiedź”. Reklama stanowi obecnie nieodłączny element otaczającej nas rzeczywistości i obok prawa do reklamy pojawia się również niezwykle istotna kwestia wolności od nadmiernej i uciążliwej reklamy. Wyeksponowana została złożoność i obszerny zakres analizowanego zagadnienia. Przeanalizowane zostały zarówno te spośród aktów prawnych, które zawierają definicję reklamy, jak i te, które zajmując się problematyką reklamy same jej nie definiują, odsyłając w tym zakresie do doktryny i orzecznictwa. Rezultatem prowadzonych rozważań było szerokie ujęcie reklamy (nie zawężone jedynie do reklamy gospodarczej) a otwarte na jej nowe typy tj.

reklamę społeczną, polityczną czy też charytatywną.

Dodatkowa szczegółowa informacja dotycząca aktywności organizacyjnej, eksperckiej, dydaktycznej, popularyzatorskiej, zawarta została w załączniku nr 6.

### **Podsumowanie**

Niniejszy autoreferat będący realizacją wymagań zawartych w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, zawiera opis mojego wkładu naukowego w rozwój prawa administracyjnego.

Wyrażam nadzieję, że przedstawione osiągnięcia naukowe zostaną uznane przez Komisję za wystarczające do dopuszczenia mnie do przewodu habilitacyjnego i uzyskania stopnia naukowego doktora habilitowanego.

Bielsko-Biała dnia 15 września 2017 r.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Andrzej Górecki". The signature is written in a cursive, flowing style with some loops and flourishes.