

Polityka społeczna gmin – jako instrument w walce z ubóstwem (aspekty prawne)

Ubóstwo powoduje społeczne niepokoje i przestępczość
Arystoteles, *Polityka*, ks. II

1. Słowo wstępne

Polityka administracyjna jest ważną częścią polityki społecznej. W doktrynie prawa pracy, prawa administracyjnego i nauczania administracji brak jest zgodności co do istoty polityki społecznej, jej funkcji, zasad i instrumentów. Zainteresowanie polityką społeczną jako dziedziną wiedzy w okresie międzywojennym było niewielkie¹. Lata 50. to okres stagnacji we wszystkich naukach społecznych², dopiero pod koniec lat 60. i w pierwszej połowie 70. XX w. rozpoczyna się dyskusja na temat teoretycznych problemów polityki administracyjnej (polityki społecznej). Dorobek teoretyczny tego okresu jest wymierny. Należy tu odnotować prace J. Starościa³, Z. Leońskiego⁴, J. Szreniawskiego⁵, J. Wołocha⁶, T. Kuty⁷ czy M. Jełowickiego⁸.

¹ K. Sobczak, *Prawo administracyjne i polityka administracyjna okresu międzywojennego*, „Organizacja–Metody–Technika” 1979, nr 1, s. 5 i nast.

² Na szczególną uwagę z tego okresu zasługuje praca F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, seria A, nr 23, Wrocław 1949; T. Bigo, *Nauka administracji i nauka prawa administracyjnego. Streszczenie referatu wygłoszonego na ogólnopolskiej konferencji „Przepisy prawa administracyjnego w Łodzi”*, „Państwo i Prawo” 1951, z. 3, s. 506–523.

³ J. Starośćiak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971; idem, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974.

⁴ Z. Leoński, *Polityka administracyjna i jej stosunek do innych działów o polityce*, „Organizacja–Metody–Technika” 1974, nr 3; idem, *Polityka administracyjna (próba określenia)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, z. 4.

⁵ J. Szreniawski, *Wprowadzenie do zagadnień polityki administracyjnej*, UMCS, Lublin 1978; idem, *Wstęp do teorii polityki administracyjnej*, Rzeszów 1978; idem, *Nauka o polityce i główne kierunki jej rozwoju*, „Organizacja–Metody–Technika” 1987, nr 10.

⁶ J. Wołoch, *Współczesne pojęcie polityki administracyjnej*, „Organizacja–Metody–Technika”, część I, 1974, nr 1; część II, 1974, nr 2.

⁷ T. Kuta, *Nauka administracji i nauka prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. 1, Wrocław 1972, s. 23–22; idem, *Zmierzch czy renesans nauki administracji*, „Organizacja–Metody–Technika” 1973, nr 3, s. 14–16; J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne*, część I, Wrocław 1980.

⁸ M. Jełowicki, *Współczesne kierunki w badaniach nad organizacją i funkcjonowaniem administracji*, [w:] Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska i M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław 1978; *Nauka administracji*, Warszawa 1987, rozdz. VII, s. 318–347.

Okres transformacji ustrojowej to dalszy daleko idący rozwój doktryny prawa pracy, prawa administracyjnego i nauki administracji. Nauki społeczne wzbogaciły się o nowe opracowania podsumowujące dorobek teoretyczny w zakresie polityki administracyjnej (polityki społecznej). Należy tu wspomnieć o pracach: L. Dziewięckiej-Bokun⁹, L. Frąckiewicz¹⁰, J. Łukasiewicza¹¹, J. Szreniawskiego¹², T. Szumilas¹³, J. Supernata¹⁴, E. Knosali, A. Matana, L. Zacharko¹⁵, czy J. Jeżewskiego¹⁶ i J. Bocia¹⁷.

Na podstawie dorobku teoretycznego minionego okresu należy skonstatować, iż definicja polityki społecznej z jej dookreśleniem jest zdeterminowana typem państwa i jego systemu prawnego.

Prawo jest nie tylko odbiciem istniejących stosunków społecznych, ale odgrywa również istotną i twórczą rolę w ich przekształcaniu¹⁸. Wiodącą rolę przypisać tu należy prawu konstytucyjnemu, administracyjnemu i prawu pracy.

Jak wskazywał w swoich poglądach J. Starościak, prawo jest narzędziem polityki wskazującym na cele działalności administracji i metody jej aktywności. Prawo też jako narzędzie polityki stanowi granicę polityki i swobody wyboru administracji¹⁹.

Z. Leoński w rozważaniach dotyczących pojęcia polityki administracyjnej stwierdza, iż jest to pojęcie złożone. Na politykę administracyjną składa się szereg elementów. Po pierwsze, polityka administracyjna to określony program działania dla administracji. Program ten zakłada realizację celów za pomocą prawnych i pozaprawnych środków, jakimi dysponuje administracja; po drugie, istotnym elementem polityki jest ocena (weryfikacja), wartościowanie zarówno ustalonego programu, jak i środków służących do jego realizacji²⁰; po trzecie, momentem wyróżniającym spośród innych działów polityki jest podmiot realizujący, jakim jest administracja państwowa, oraz specyficzne metody i formy tej realizacji²¹; po czwarte, specyficzne metody i środki realiza-

⁹ L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wyd. UWr, Wrocław 1999.

¹⁰ L. Frąckiewicz, *Polityka społeczna*, Wyd. Śląsk, Katowice 1998.

¹¹ J. Łukasiewicz, *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa 2006.

¹² J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000.

¹³ T. Szumilas, *Modele polityki społecznej*, Wyd. SGH, Warszawa 1994.

¹⁴ J. Supernat, *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Kolonia Limited, Wrocław 2002; *idem*, *Instrumenty działania administracji publicznej – studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.

¹⁵ A. Matan, E. Knosala, L. Zacharko, *Nauka administracji*, Wyd. UŚI, Katowice 1999; *Nauka administracji*, Zakamycze 1999; *Elementy nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2002; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Zakamycze 2006.

¹⁶ J. Jeżewski, *Z problemów rozgraniczenia polityki i administracji*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa, Księga jubileuszowa Prof. Jana Jendrośki*, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999; *idem*, *O prawnym uwarunkowaniu polityki administracyjnej*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*, Wrocław–Poznań 1999, s. 31 i nast.; a także *idem*, *Polityka administracyjna zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 292–320.

¹⁷ J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 308 i nast.

¹⁸ M. Borucka, *Inżynieria społeczna - poprzez prawo*, „Życie Nauki”, t. V, 1948, nr 27–28, s. 181–182.

¹⁹ J. Starościak, *Administracja...*, s. 143.

²⁰ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań, wyd. III, 1979, s. 70 i nast.

²¹ *Idem*, *Polityka administracyjna (próba określenia)...*, s. 55–56.

cji, jak i wyznaczone cele implikują związek polityki administracyjnej z polityką prawa i coraz częściej znajduje ona zastosowanie w procesach prawotwórczych²².

Podobne stanowisko zajmuje W. Szubert, twierdząc, iż polityka społeczna jest przede wszystkim działalnością praktyczną, a jej założenia zostają określone w obowiązujących regulacjach prawnych, obok organizacyjnych i finansowych [...]. Skuteczność prawa ma jednak swoje ograniczenia powodujące, iż nie jest ono sprawnym, pod każdym względem narzędziem określonej polityki szczegółowej²³.

2. Uznanie administracyjne jako instrument polityki administracyjnej (polityki społecznej)

Pojęcie uznania administracyjnego przez wiele lat nie było odróżniane od swobodnej oceny. Pierwszym, który dokonał rozróżnienia tych dwóch pojęć w nauce polskiej, był E. Iserzon w pracy *Swobodne uznanie a swobodna ocena*²⁴. Instytucja uznania administracyjnego jako instytucja materialnego prawa administracyjnego, będąca szczególną formą upoważnienia przez ustawę organów administracji publicznej, daje możliwość wyboru określonego zachowania (działania lub zaniechania).

Zdaniem J. Filipka w zakresie, w jakim ustawa określa wyczerpująco stan faktyczny, w którym akt administracyjny ma być wydany – uznanie administracyjne nie jest możliwe. W sytuacji gdy ustawa nie określa pewnych składników stanu faktycznego albo określa je fragmentarycznie, wówczas ich określenie pozostawione jest administracji publicznej. W tych przypadkach porządek prawny w różnym zakresie i w różny sposób upoważnia administrację publiczną do kierowania się uznaniem²⁵.

Tak więc, w toku stosowania prawa administracja dysponuje różnymi zakresami swobody, przy czym nie każde z nich jest równoznaczne z uznaniem administracyjnym, w szczególności gdy w przepisach prawnych występują pojęcia niedookreślone, tj. interes społeczny czy porządek publiczny. Instytucja uznania administracyjnego synchronizuje funkcję orzeczniczą administracji publicznej z funkcją organizatora stosunków społecznych; tym samym realizuje określone cele, wartości i zadania postawione przed administracją publiczną.

Analiza przepisów prawa administracyjnego materialnego prowadzi do konkluzji, iż uznanie administracyjne jest jednym z ważnych instrumentów polityki administracyjnej, w tym realizowanej przez gminy polityki społecznej; dobitnym przykładem są tu regulacje z dziedziny szeroko rozumianej pomocy społecznej²⁶. Istnienie licznych upo-

²² *Idem*, *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań, wyd. II, 1977, s. 42 i nast.

²³ W. Szubert, *Prawo jako narzędzie polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 1994, nr 4, s. 14 i nast.

²⁴ E. Iserzon, *Swobodne uznanie a swobodna ocena*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 2–3, s. 86 i nast.

²⁵ J. Filippek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, część II, Zakamycze 2001, s. 81.

²⁶ Zasadniczy akt z tego zakresu to ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 182).

ważnień do uznania administracyjnego wywołuje często konflikty między interesami osób i rodzin, a celami wyznaczonymi przez ustawodawcę²⁷.

3. Bezpieczeństwo socjalne jako zasadnicza wartość polityki społecznej

Bezpieczeństwo socjalne to najwyższa wartość w każdym systemie prawnym. Bezpieczeństwo socjalne to całokształt działań prawnych, organizacyjnych realizowanych przez organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego czy organizacje pozarządowe. Zadania w zakresie bezpieczeństwa socjalnego są realizowane na poszczególnych stopniach samorządu terytorialnego, jednakże najszerszy zakres wykonują jednostki samorządu terytorialnego na stopniu gminnym. Zadania własne gmin o charakterze obowiązkowym w znacznym zakresie są związane z realizacją polityki społecznej.

Stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej do zadań tych m.in. należy opracowanie realizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka (w tym m.in. programów wychodzenia z bezdomności).

Kierunki polityki świadczeń w zakresie pomocy społecznej w pewnym stopniu wypełniają lukę, jaka występuje pomiędzy przyjętymi rozwiązaniami prawnymi a możliwościami finansowymi gminy. Polityka świadczeń powinna być wyrazem troski samorządu terytorialnego o bezpieczeństwo socjalne obywateli, w tym m.in. rozwiązanie problemu bezdomności czy ubóstwa, które uniemożliwia lub w istotny sposób utrudnia realizację podstawowych funkcji życiowych.

Przyjmuję za A. Rajkiewiczem, że bezpieczeństwo socjalne powinno stanowić gwarancję uzyskania pomocy zewnętrznej (pozarodzinnej) w przypadku zdarzeń losowych i w innych sytuacjach prawem lub umowami określonych²⁸.

Znaczenie polityki świadczeń wzrosło w ostatnim czasie z uwagi na niezmiennność kryteriów dochodowych, kwot świadczeń z pomocy społecznej czy progu interwencji socjalnej.

Warto w tym miejscu odnieść się krytycznie do braku weryfikacji kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń z pomocy społecznej od 2006 r.²⁹ oraz braku

²⁷ Niemniej w ostatnim okresie istnieje tendencja do ograniczania instytucji uznania administracyjnego; dotyczy to podstawowych świadczeń z zakresu pomocy społecznej, tj. zasiłku okresowego czy na gruncie ustawy o dodatkach mieszkaniowych – instytucja odmowy przyznania dodatku mieszkaniowego. Zgodnie z art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej zasiłek okresowy jest świadczeniem obligatoryjnym. Jest to istotna zmiana w stosunku do poprzedniej regulacji z 1990 r., zgodnie z którą zasiłek okresowy był świadczeniem fakultatywnym. Obecnie tylko okres, na jaki jest przyznawany zasiłek okresowy, uzależniony jest od uznania administracyjnego, a ustala go ośrodek.

²⁸ A. Rajkiewicz, *Potrzeba bezpieczeństwa socjalnego*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 3, s. 6.

²⁹ Dz.U. Nr 135, poz. 950.

zmiany w zakresie ustalenia progu interwencji socjalnej od 2005 r.³⁰ Dopiero rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. ustalono zweryfikowane kryteria dochodowe oraz kwoty świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej³¹, przy czym zweryfikowano kryteria dochodowe o kwoty minimalne, np. w przypadku zasiłku stałego z kwoty 444 zł na kwotę 529 zł. Na uwagę zasługuje fakt, iż nie podwyższono minimalnej kwoty zasiłku okresowego, która wynosi obecnie 20 zł miesięcznie. Kwota 20 zł jest kwotą iluzoryczną, biorąc pod uwagę potrzeby, które można za tę kwotę zaspokoić.

Szczupłość środków gmin na realizację zadań własnych w zakresie pomocy społecznej implikuje powszechną praktyką ujmowania w analizie budżetu osób lub rodzin wydatków na poziomie limitów przyjętych w polityce świadczeń. Wydaje się, że tego typu działania ośrodków pomocy społecznej nie w pełni realizują cele i zasady pomocy społecznej. Ubożenie gmin i ograniczone możliwości finansowe realizacji zadań nie dają podstaw do podejmowania decyzji w sposób całkowicie dowolny, ponieważ z jednej strony należy brać pod uwagę niezbędną pomoc umożliwiającą zaspokojenie potrzeb zainteresowanego, a z drugiej strony możliwości finansowe pozwalające na zaspokojenie tych potrzeb. W sytuacji kiedy środki przekazywane z budżetu nie wystarczają dla wszystkich potrzebujących, rzeczą właściwą organów jest wyważenie przyznawanej pomocy z uwzględnieniem zasady równości i dostępności do świadczeń – a to implikuje konieczność dokonania realnej analizy budżetu rodziny strony z czynnym jej udziałem.

Zgodnie z założeniami pomocy społecznej wyrażonymi w art. 2, art. 3, art. 4 i art. 7 ustawy o pomocy społecznej, pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia i możliwości. Pomoc społeczna nie ma więc z założenia służyć pełnemu zaspokajaniu potrzeb podopiecznych.

Wolą ustawodawcy jest ocena warunków i możliwości udzielenia określonego rodzaju, formy i rozmiaru świadczeń, stosownie do okoliczności konkretnej sprawy, co należy do organu administracji, któremu w tym zakresie pozostawiono określony zakres swobody, który w rozpatrywanej sprawie powinien zostać zachowany. Trzeba mieć na względzie, że pomoc społeczna nie jest w stanie zabezpieczyć wszystkich potrzeb osób o nią się ubiegających, jak również udzielać wszelkich świadczeń w oczekiwanej i wnioskowanej przez te osoby wysokości.

Podkreślić należy, że uznaniowy charakter decyzji w przedmiocie przyznawania świadczeń z pomocy społecznej powoduje, że nawet w przypadku spełnienia wszystkich ustawowych przesłanek organ pomocy społecznej może orzec o odmowie jego przyznania bądź przyznać go w wysokości, jaką uzna za zasadną. Istotny bowiem w tej sprawie

³⁰ Dz.U. Nr 211, poz. 1762.

³¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 823

jest fakt, że uprawnienia wynikające z przepisów ustawy o pomocy społecznej mają charakter jedynie subsydiarny, co oznacza, że uzupełniają środki, możliwości i uprawnienia własne osoby objętej systemem świadczeń z pomocy społecznej. Powyższe oznacza, że osoba wnioskująca o przyznanie pomocy zobligowana jest w pierwszej kolejności do samodzielnego podejmowania działań zmierzających do przezwyciężenia we własnym zakresie swoich problemów, a dopiero gdy nie jest w stanie tego dokonać, może jej zostać przyznana pomoc w określonej postaci.

Ustawa o pomocy społecznej ustanawia zasadę indywidualizacji i fakultatywności świadczeń z pomocy społecznej. Oznacza to z jednej strony indywidualne rozpoznanie zgłaszanych żądań, z drugiej zaś dostosowywanie rodzaju, formy i rozmiaru świadczeń do indywidualnych właściwości świadczeniobiorcy. Zasada fakultatywności polega na niemożności domagania się przez osoby i rodziny świadczenia z pomocy społecznej na dowolny cel, w określonym przez wnioskującego rodzaju, formie i rozmiarze³².

Warto w tym miejscu wskazać na treść art. 48 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, który stanowi, iż osoba lub rodzina ma prawo do schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, jeżeli jest tego pozbawiona.

Udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego w noclegowniach, schroniskach, domach dla bezdomnych i innych miejscach do tego przeznaczonych. Przyznanie niezbędnego ubrania następuje przez dostarczenie osobie potrzebującej bielizny, odzieży i obuwia odpowiednich do jej indywidualnych właściwości oraz pory roku. Pomoc doraźna albo okresowa w postaci jednego gorącego posiłku dziennie przysługuje osobie, która własnym staraniem nie może go sobie zapewnić.

W świetle powyższej regulacji organ I instancji nie działa w ramach uznania administracyjnego, w sytuacji bowiem gdy osoba lub rodzina spełnia wymogi formalno-prawne do przyznania świadczeń z pomocy społecznej może domagać się od organu administracji publicznej określonego zachowania, a żądanie to ma umocowanie w konkretnej normie prawnej.

Zdaniem S. Niteckiego nie ma generalnego prawa do pomocy społecznej, obywatelowi przysługuje publiczne prawo podmiotowe do wskazanego świadczenia³³. Tak więc, nasuwa się zasadnicze pytanie o granice dyskrecjonalnych uprawnień administracji i jej implikacje dla polityki społecznej (polityki administracyjnej).

Zdaniem J. Szreniawskiego granice uznania administracyjnego są ściśle powiązane z polityką administracyjną państwa. Swobodne uznanie nie jest instytucją przeciwstawną interesom społecznym czy interesom poszczególnych obywateli; nie jest czynnikiem stawiającym administrację nad obywatelem, nie tylko określoną sferą, w której urzędnik upoważniony jest do dokonania wykładni ustawy, czyniąc to w imieniu i na rachunek

³² Szerzej nt. I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Zakamycze 2006, s. 53–68; S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, GASKOR, Wrocław 2013, s. 15 i nast.

³³ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Oficyna & Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008, s. 183.

państwa, przy zwiększonej osobistej odpowiedzialności. W ramach swobodnego uznania urzędnik zawsze pozostaje związany celem stosowanego przepisu, rozsądkiem, sytuacją gospodarczą państwa, a także musi się liczyć z tym, że jego zachowania w ramach swobodnego uznania zostaną poddane kontroli³⁴.

Granice dyskrejonalnych uprawnień administracji wyznacza przede wszystkim konstytucyjna zasada legalizmu i zasady państwa prawnego. Przekroczenie granic uznania administracyjnego w działaniu administracji implikuje również naruszenie pryncypiów polityki społecznej demokratycznego państwa prawnego.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, „Polska jest demokratycznym państwem prawnym zobowiązanym do urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości społecznej”. Z kolei art. 5 Konstytucji stanowi, iż Rzeczypospolita Polska zapewnia obywatelom wolności i prawa oraz bezpieczeństwo, a więc także zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego.

Racjonalny ustawodawca winien przydzielić organom administracji publicznej obszary samodzielności, aby przede wszystkim osiągnąć cele stawiane przed regulacją prawną³⁵. W szczególności na uwagę zasługują cele, zasady związane z prawem do świadczeń z pomocy społecznej, w tym określenia minimum socjalnego, które powinno być gwarantowane przez państwo na takim poziomie, aby można było godnie żyć. Zarówno art. 30 Konstytucji, jak i postanowienia jej Wstępu wskazują „przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka jako źródło wolności i praw człowieka”. Zasada godności człowieka jest uznawana za jedną z podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej³⁶, jak również przyjęta w art. 1 Karty Praw Podstawowych uchwalonej i podpisanej w dniu 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europy w Nicei, a moc wiążąca dokumentu została nadana przez Traktat Lizboński podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r.³⁷

I. Skrzydło-Niżnik i K. Sieniawska dobitnie podkreślają, iż prawo administracyjne powinno umiejętnie posługiwać się instytucjami typu: klauzule generalne, pojęcia nieodokreślone, zasady ogólne, reguły, uznanie administracyjne, które pozwalają administracji publicznej na wolne, względnie autonomiczne zgodne z zarysowaną istotą władzy wykonawczej, jednocześnie zgodne z prawem i zasadami demokratycznego państwa prawa – wykonywanie funkcji na rzecz rządu³⁸.

A. Błaś konstatuje, iż prawo, które jest podstawowym instrumentem polityki administracyjnej, jest czynnikiem porządkującym, stabilizującym stosunki społeczne. Prawo

³⁴ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Lublin 1994, s. 123; Podobny pogląd wyraża B. Jastrzębski, *Uznanie administracyjne jako dyskrejonalna metoda działania władzy publicznej*, [w:] B. Jastrzębski, *Ustrojowe zasady demokratycznego państwa prawa, Dylematy i mity*, wyd. 2, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2003, s. 28–36.

³⁵ K. Kiczka, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Kolonia Limited, Wrocław 2006, s. 155 i cyt. tam obszerna literatura.

³⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 15, Warszawa 2011, s. 78.

³⁷ Traktat Lizboński wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., Dz.Urz. UE 2012, C 326.

³⁸ I. Skrzydło-Niżnik, K. Sieniawska, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania sprawności (efektywności) działania administracji publicznej*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dr. hab. J. Filipka*, Wyd. UJ, Kraków 2001, s. 524 i nast.

to coś, co wiąże, integruje, nie antagonizuje i nie niszczy. Nie może być przeciwstawne ekonomii czy polityce. Nie może być też alternatywą dla polityki³⁹.

4. Instrumenty administracyjno-prawne wspierania przedsiębiorczości lokalnej – jako wzmocnienie aktywnej polityki gmin w zakresie rozwiązywania problemów społecznych

Gminy starają się prowadzić aktywną politykę społeczną celem ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez wzrost dochodów mieszkańców, czy zmniejszenie bezrobocia, mając na uwadze fakt, iż formalne bezpieczeństwo socjalne obywateli nie jest w pełni zagwarantowane. Ważnymi instrumentami są instrumenty administracyjno-prawne o charakterze instytucjonalnym wspierania przedsiębiorczości lokalnej.

Działania wspierające rozwój przedsiębiorczości dokonywane są przez szereg instytucji z których najważniejsze to:

- inkubatory przedsiębiorczości, centra i parki technologiczne;
- agencje rozwoju regionalnego i lokalnego;
- centra wspierania biznesu, ośrodki wspierania przedsiębiorczości;
- fundusze doradczeniowo-kredytowe.

Inkubatory przedsiębiorczości to forma bezpośredniego zaangażowania się władz lokalnych w rozwój gminy. Inkubatory przedsiębiorczości zaczęły powstawać w latach 70. i 80. ubiegłego wieku w USA i Wielkiej Brytanii, a następnie w innych krajach europejskich. Zarówno w Europie, jak i USA inkubatory traktuje się jako jedną z form aktywności gospodarczej. Dzisiaj jest wiele tysięcy inkubatorów przedsiębiorczości na całym świecie. Najwięcej w USA, Wielkiej Brytanii, we Francji i w Niemczech. Inkubatory dają szansę rozwiązywania problemów rozwoju lokalnego, restrukturyzacji gospodarki, zwalczania bezrobocia, wdrażania nowych technologii i produktów. Doświadczenia innych krajów wskazują, że inkubatory przedsiębiorczości powinny być jednostkami gospodarczymi, podobnie jak przedsiębiorstwa. Jednakże ze względu na swą społeczną misję nie są jedynie nastawione na zysk.

W Polsce inkubatory przedsiębiorczości są prowadzone w formie fundacji, stowarzyszeń, istnieją również inkubatory prowadzone w formie samorządowego zakładu budżetowego czy zakładu budżetowego szkoły wyższej. Dzięki inkubatorom przedsiębiorstwa otrzymują pomoc administracyjną, finansową i techniczną. Inkubatory to jedna z podstawowych form wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw⁴⁰.

³⁹ A. Błaś, *Z badań nad administracją publiczną na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego – Główne nurty badawcze (1946–2006)*, [w:] J. Boć (red.), *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007, s. 39–40.

⁴⁰ Szerzej A. Jackson, *Zasady tworzenia i działania inkubatora przedsiębiorczości*, Lublin 1992; J. Krukowski, J. Lavelle, K. Zasiadły, *Inkubator przedsiębiorczości*, Warszawa 1995; K. Zasiadły, *Inkubator przedsiębiorczości* [w:] *Instytucje Rozwoju Lokalnego*, Katowice 1996, s. 10 i nast.; A. Gołuch, L. Zacharko, *Admi-*

Inkubator przedsiębiorczości tworzy niepowtarzalną atmosferę współpracy, wymiany doświadczeń, wzajemnej pomocy i dodatkową szansę wspólnych przedsięwzięć. Promuje przedsiębiorczość jako aktywną formę przeciwdziałania bezrobociu i tworzenia nowych miejsc pracy, pomaga usuwać bariery w tworzeniu i rozwoju małych przedsiębiorstw szczególnie w początkowym, najtrudniejszym okresie działalności firmy.

Agencje i fundacje rozwoju (np. Fundacja Rozwoju Śląska) działają w dwóch zasadniczych kierunkach: promocja regionu oraz wspieranie rozwoju gospodarczego. W ramach promocji regionu agencje i fundacje ściśle współpracują z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami społeczno-kulturalnymi. Działania te są ściśle powiązane ze wspieraniem rozwoju gospodarczego szczególnie w zakresie małej i średniej przedsiębiorczości. Promocja regionu odbywa się poprzez wspieranie działań wpływających na wizerunek regionu. W ramach tej działalności agencje i fundacje współpracują z samorządami w zakresie przygotowania i wdrażania strategii rozwoju regionu, turystyki czy inwestycji⁴¹.

Agencje i fundacje przygotowują również szkolenia dla lokalnych i regionalnych liderów organizacji samorządowych, pozarządowych, jak i komercyjnych. W ramach wspierania przedsiębiorczości agencje i fundacje oferują szeroki zakres działań. Większość z nich tworzy różne formy inkubatorów przedsiębiorczości. Innym częstym działaniem jest doradztwo oraz szkolenia dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP)⁴².

Obecnie działa w Polsce ok. 60 agencji rozwoju regionalnego i lokalnego. Pierwsze agencje rozwoju regionalnego powstały w 1991 r. Największa liczba agencji powstała w okresie 1991–1995. Agencje potrafiły zagospodarować niszę, jaka istniała na styku instytucji publicznych i prywatnych. Potrafiły też profesjonalnie przygotować siebie i region do wspierania procesu zmian gospodarczych w latach 90. Mimo przeniesienia wzorców agencji rozwoju z Europy Zachodniej odmienna pozostała w Polsce formuła finansowania działalności agencji.

Polskie agencje nie są finansowane z budżetu centralnego czy samorządowego, o środki finansowe na działalność statutową muszą zadbać same. Inicjatywę utworzenia agencji podejmowały przeważnie władze wojewódzkie oraz władze samorządowe. Ważną rolę w tworzeniu agencji odegrały także dwie instytucje o zasięgu centralnym: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. W kilku przypadkach inicjatywę podjęli przedsiębiorcy regionu i instytucje finansowe⁴³. W większości agencje rozwoju regionalnego powstały w formie spółek

nistracyjno-prawne formy wspierania przedsiębiorczości przez gminę, „Pieniądz i Więź” Sopot 1998, s.132–133; L. Zacharko, *Strategia rozwoju lokalnego, Zagadnienia prawne*, „Regiony Polski” 2002, nr 1, s. 130–131.

⁴¹ A. Kidyba, *Agencje Rozwoju Regionalnego i Lokalnego*, Katowice 1998, s. 48.

⁴² A. Jackson, *op. cit.*, s. 27.

⁴³ *Ibidem*, s. 32.

akcyjnych. Kilka agencji działa w formule fundacji czy w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością⁴⁴.

Centra, ośrodki wspierania przedsiębiorczości zajmują się obsługą informacyjno-organizacyjno-prawną małych i średnich przedsiębiorstw. Doradzają, jak założyć firmę, służą informacją gospodarczą, prowadzą szkolenia (ośrodki szkoleniowo-doradcze).

Ogólna zasada działania inkubatorów przedsiębiorczości, centrów i parków sprawdza się do stworzenia przedsiębiorstwom jak najlepszych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej.

Rozwój funduszy poręczeniowo-pożyczkowych jest najbardziej oczekiwany przez małych i średnich przedsiębiorców⁴⁵. Mają one pomóc w rozwoju i tworzeniu nowych miejsc pracy. Inicjatorami tych funduszy są najczęściej gminy, jak również powiaty. Pierwsze lokalne fundusze powstały w 1994 r. Obecnie działa w Polsce ponad kilkanaście funduszy. Mechanizm działania funduszu polega na tym, że fundusz poręcza kredyt dla przedsiębiorcy i gwarantuje na rzecz banku spłatę kredytu w wysokości 50–60% jego wysokości. Fundusze udzielają pomocy finansowej w formie grantów, preferencyjnych pożyczek lub pomagają w uzyskaniu kredytu bankowego, dając gwarancje lub poręczenia. Dzięki temu fundusze mają wpływ na kształtowanie lokalnego środowiska ekonomicznego, tworzenie regionalnej struktury gospodarczej.

Wszystkie wyżej wymienione instytucje tworzą bazę lokalnego rozwoju gospodarczego.

Władze lokalne, podejmując działania na rzecz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, współpracują z organizacjami zrzeszającymi przedstawicieli tego sektora gospodarki. Organizacje samorządu przedsiębiorców mogą uczestniczyć w planowaniu rozwoju gospodarczego gminy, w przygotowaniu decyzji organów samorządowych, takich jak: wielkość stawek podatkowych, struktura planowanych inwestycji, planowanie przestrzenne. Inną formą współpracy mogą być cykliczne spotkania władz lokalnych z organizacjami reprezentującymi małe i średnie przedsiębiorstwa, podczas których omawiane są problemy występujące w gminie oraz sposoby ich rozwiązywania⁴⁶.

Reasumując należy stwierdzić, iż przekształceniu gospodarki planowej w gospodarkę funkcjonującą według zasad rynkowych musi towarzyszyć rozwój przedsiębiorczości. Ważnym elementem rozwoju jest aspekt organizacyjno-prawny. Gminy winny tworzyć pewne struktury, a tym samym inicjować porozumiewanie się podmiotów gospodarczych i współdziałać z organizacjami pozarządowymi w rozwiązywaniu problemów społecznych⁴⁷. Na uwagę zasługują również rozwiązania prawne w zakresie wspie-

⁴⁴ A. Kidyba, *op. cit.*, s. 49.

⁴⁵ W. Dziemianowicz, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PARP Warszawa 2001, s. 12.

⁴⁶ B. Gajdzik, *MSP w perspektywie członkostwa Polski w UE. Rola samorządów lokalnych w rozwoju MSP*, „Przegląd Organizacji” 2001, nr 12, s. 16.

⁴⁷ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000, s. 88 i nast. Szerzej także J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań*

rania przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, której podstawę prawną stworzyła ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich z dnia 7 marca 2007 r.⁴⁸ Ustawa dała możliwość tworzenia specjalnych stowarzyszeń posiadających osobowość prawną. Do lokalnych grup działania mogą wchodzić osoby fizyczne, osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem województw⁴⁹.

5. Konkluzje

Przechodząc do pewnych uogólnień należy stwierdzić, iż idea powszechnego bezpieczeństwa socjalnego po ponad 20 latach transformacji ustrojowej nie została osiągnięta. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej unaocznilo konieczność zmian w sposobie i instrumentach realizacji polityki społecznej. Dotychczas polityka społeczna była oparta na modelu scentralizowanym i wzmacniała prerogatywy władzy centralnej, obecnie kierunek zmian to oparcie polityki na dwóch filarach: samorządzie terytorialnym (w tym samorządzie gminnym) i władzy centralnej⁵⁰. Zasadniczym wymiarem polityki społecznej w Polsce jest decentralizacja. To samorządy terytorialne realizując przekazane im zadania publiczne powinny starać się jak najlepiej rozwiązywać występujące problemy społeczne.

W zakończeniu należy podkreślić, iż art. 34 ust. 3 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej stanowi, iż w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionych wystarczających środków⁵¹.

administracji publicznej, Wrocław 2005; a także *eadem*, *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych we współczesnym świecie*, AUWr, No 3016, Wrocław 2007; J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008.

⁴⁸ Dz.U. Nr 64, poz. 427.

⁴⁹ W Polsce istnieje ponad 300 lokalnych grup działania, które podjęły ciekawe inicjatywy społeczno-gospodarcze; zob. raport Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Oś IV PROW 2007–2013, *Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju*, Warszawa 2009.

⁵⁰ Jako stosowny przykład należy podać ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. Nr 227, poz. 1658); szerzej K. Głębicka, *Polityka społeczna pomiędzy opiekunczością a pomocniczością*, Warszawa 2000; a także *eadem*, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Warszawa 2001; S. Golimowska, *Europejski model socjalny*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11–12, s. 6 i nast.

⁵¹ Dz.Urz. UE 2010/C/83/392 z dnia 30 marca 2010 r. Traktat z Lizbony nadał Karcie moc prawnotraktatową (art. 6 TUE).

