

JERZY KORCZAK

Uniwersytet Wrocławski

PRAKSEOLOGICZNA INTERPRETACJA ZJAWISKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z PERSPEKTYWY RELATYWIZMU GRANIC ORGANIZACJI

Abstrakt: Podejście do administracji publicznej zaprezentowane w artykule opiera się na założeniu bezpośredniości zastosowania metod badawczych z zakresu nauk o organizacji i zarządzaniu do opisu i analizy budowy i funkcjonowania instytucji wchodzących w skład administracji publicznej. W artykule uwzględniono konsekwencje transformacji ustrojowej w Polsce z początku lat 90. XX wieku, w których wyniku odbudowano administrację publiczną, zastępując poprzedni model administracji państwowej odpowiadający założeniom ustrojowym państwa socjalistycznego, wysoce rozbudowanym wielosektorowym układem organizacyjnym, co pozwala rozpatrywać uczestnictwo członków poszczególnych instytucji administracyjnych na różnych stopniach ich zorganizowania w tym samym czasie i równolegle. Wynik tego badania prowadzi do stwierdzenia, że instytucje administracji publicznej mają relatywne granice swego organizacyjnego wyodrębnienia i tym samym te same osoby mogą jednocześnie uczestniczyć w kilku instytucjach, należąc do rdzenia, kręgu zewnętrznego i otoczenia, a zarazem w tej samej instytucji może dojść do takiej równoległej wielości uczestnictwa. Do zilustrowania tych twierdzeń w artykule dokonano egzemplifikacji instytucji administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: organizacja, instytucja, stopień zorganizowania instytucji, rdzeń instytucji, krąg zewnętrzny instytucji, otoczenie instytucji

WSTĘP

Powrót do znanej z okresu międzywojennego w Polsce i stosowanej w zdecydowanej większości państwa świata koncepcji administracji publicznej oznacza, że zadania powierzone administracji wykonywane są przez bardzo zróżnicowany wielosektorowy układ organizacyjny, który w polskim przypadku pozwala wyróżnić administrację państwową (nierządową), rządową i samorządową (z dodatkowym podziałem wynikającym z terytorialnego lub tylko osobowego substratu samorządowego), a wreszcie wykonywanie zadań administracji przez podmioty spoza niej, jak podmioty administrujące. Ta wielość podmiotów zachęca do pytania o konsekwencje klasycznego podziału na administrującego

(organ administracji publicznej lub podmiot administrujący) i administrowanego, a mianowicie czy klasyczny podział współcześnie odgrywa tę samą rolę jak dwieście–trzysta lat temu, kiedy rodziła się administracja jako funkcja wykonawcza państwa.

Gdy nauka prawa administracyjnego nie daje jednoznacznej odpowiedzi z racji swego czysto normatywnego podejścia, należy szukać jej w nauce administracji, ta wykorzystuje bowiem do badania zjawisk administracyjnych bardzo rozległe i zróżnicowane instrumentarium badawcze, także nauk o organizacji i zarządzaniu (zwanych też naukami ergologicznymi). Wśród nauk ergologicznych szczególną rolę odgrywa prakseologia, czyli nauka o sprawnym działaniu człowieka, w tym zwłaszcza działania zorganizowanego, co pozwala nauce administracji opisywać zjawiska administracyjne jako splot działań ludzkich, bo w istocie rzeczy nie istnieje jakaś mityczna administracja, która wykonuje swoje zadania, ale to piastunowie organów administracji, członkowie jej organów kolegialnych, pracownicy i funkcjonariusze zatrudnieni w poszczególnych instytucjach (nie tylko urzędach, ale też trudnej wprost do wyliczenia liczbie rodzajów jednostek organizacyjnych) i wiele innych osób w najróżniejszy sposób włączonych do administrowania, przez swoje zachowania organizacyjne współprzyczynia się do powodzenia całości organizacyjnej, którym jest realizacja wyznaczonego prawem zadania w przypisanych prawem formach działania¹.

Na konieczność uwzględniania w nauce administracji nurtu ergologicznego wskazywano w najwcześniejszych publikacjach z zakresu nauki administracji²

¹ Opowiadam się zatem za tymi poglądami w nauce administracji, które wiążą działanie administracji z działaniem człowieka, co pozwala rozważać odpowiedzialność ludzi oraz przesłanki, którymi się kierują, uczestnicząc w wykonywaniu administracji publicznej (por. M. Zdyb, *Istota decyzji. Personalistyczno-normatywistyczna analiza zjawiska*, Lublin 1990, s. 9 n.; B. Adamiak, *Uwagi do współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, [w:] *Jednostka, prawo, administracja. Nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 13–14). Jednocześnie nie mogę bezkrytycznie przyjmować utrwalonych w doktrynie poglądów, w myśl których w administracji „działają organy, jednostki, a nie osoby fizyczne” (tak na przykład *Prawo administracyjne*, red. E. Ura, Rzeszów 1997, s. 25).

² Przypomnieć można wypowiedź S. Kowalewskiego, który podkreślał „wskazania o wyraźnym charakterze prakseologiczno-organizacyjnym, to znaczy sprawnościowym, nie powinny być odrywane od nauki o administrowaniu. Byłoby to bowiem zupełnie sztuczne i dla praktyki niezmiernie niewygodne” (*idem, Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1975, s. 13) i dalej, odpowiadając na wątpliwości zgłaszane przez J. Starościaka w trakcie dyskusji o samej istocie i miejscu nauki administracji „czy nie ma być dozwolona obserwacja administracji z punktu widzenia, nazwijmy to »prakseologicznego« czy z punktu widzenia teorii organizacji” (J. Starościak, *O opracowywaniu zagadnień administracji*, „Organizacja — Metody — Technika” 1973, nr 2, s. 5), pisał: „Nie tylko dozwolona jest obserwacja administracji z punktu widzenia prakseologicznego i organizacyjnego, to znaczy z punktu widzenia sprawności jej działania, ale jest ona wręcz nieodzowna” (J. Starościak, *O opracowywaniu zagadnień administracji*, s. 14). Wspomniany J. Starościak, już wcześniej pisząc o stosunku nauk administracji do nauk pokrewnych, jednoznacznie wyrażał pogląd „na pierwszym miejscu postawić należy naukę zwaną »prakseologią« czy też nauką o sprawnym działaniu [...] prakseologię trzeba zaliczyć do »wstępnych rozdziałów« nauki o organizacji pracy administracji” (*idem, Zarys nauki administracji*, Warszawa 1966, s. 15–16).

i jest on obecny we współczesnych publikacjach³. Nie budzi już wątpliwości, że badanie ustroju administracji publicznej i struktur organizacyjnych poszczególnych instytucji wchodzących w jego skład wymaga wiedzy z nauk organizacyjnych, umiejętność zaś kierowanie zespołami ludzkimi w tych instytucjach, poza znajomością przepisów prawa urzędniczego, wymaga wiedzy z nauk zarządzania. Ich ignorowanie, pomijanie płynących z nich wskazań w procesach legislacyjnych, prowadzi zawsze do tego samego wyniku — regulacji prawnych niskiej jakości, w których nieprawidłowe relacje strukturalne, personalne, funkcjonalne itp. niweczą szanse na zbudowanie sprawnej administracji publicznej w ogóle, a w każdym z sektorów w szczególności. Stąd pojawiające się publikacje administratywistyczne poświęcone opisowi jej stanu oraz identyfikacji jego przyczyn, a w konsekwencji wskazań co do możliwości jego poprawy⁴.

POJĘCIE ZJAWISKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wspomniane w *Przedmowie* szczególne nachylenie wrocławskiej szkoły administratywistycznej w kierunku eksponowanego uwzględniania prakseologii i nauk ergologicznych w badaniu administracji publicznej w dużym stopniu zawdzięczamy koncepcji pojmowania administracji publicznej jako zjawiska administracyjnego, zaproponowanej przez jednego z współtwórców szkoły wrocławskiej — Franciszka Longchamps. Przyjmował on mianowicie, że administracja publiczna jest postrzegana przez różnego rodzaju wydarzenia rzeczywiste, w których określone zachowania ludzi wynikają z określonego porządku odpowiednio wcześniej pomyślanego. Pozwalało mu to określić te wydarzenia mianem zjawiska administracji publicznej rozumianego jako działanie kulturowe (działanie

³ J. Jeżewski wyraża pogląd, iż między innymi nauka organizacji musi mieć swój udział w badaniu administracji, choć sama nauką administracji nie jest, ale jej wkład (tak jak nauki prawa i socjologii) „w poznanie administracji, sam w sobie oczywisty, dla nauki administracji może mieć znaczenie jako element w zintegrowanym badaniu administracji w jej różnorodnych uwarunkowaniach” (*idem, Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 358–359). Przegląd argumentacji przemawiających za takim podejściem prezentuje szeroko M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.

⁴ *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009; *Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 200; *Jakość administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Cedzyna k. Kielc, 24–26 września 2004 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004; *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cisna 2–4 czerwca 2002*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002.

człowieka lub grupy osób) na stanowisku publicznym w określonym układzie administracji publicznej⁵.

Podkreślał on przy tym, że każde takie działanie wprowadza zmianę w rzeczywistości, w której następuje (co wyłączało z dalszych rozważań sferę tzw. przeżyć wewnętrznych człowieka, które niezewnętrzznione nie mogą wywierać zmiany w rzeczywistości go otaczającej), a także że działanie takie daje się oznaczyć przez stosunek do jakiejś wartości, którą Longchamps kwalifikował jako obiektyw społeczny, czyli pewne wartości zewnętrzne w stosunku do ludzi i niezależne od ich własnych przeżyć, a które są immanentnie związane ze współżyciem społecznym i stanowią podstawy ocen tych działań. Przez stanowisko publiczne, na którym znajduje się człowiek podejmujący działania, autor koncepcji rozumiał „takie położenie społeczne, w którym ktoś ma przewagę w jakimś zakresie zachowania społecznego, a inni mu się podporządkowują”, co wynika z posiadanych przez działającego środków, przysługującej mu ochrony, przy czym jednak zaznaczał, że nie należy utożsamiać ich z władztwem, lecz raczej z pewną wyłącznością możliwości działania (inny podmiot działania tego podejmować nie może z różnych powodów). Objęcie zjawiskiem administracji publicznej wyłącznie działań na stanowisku publicznym wyłączało z jego zakresu pojęciowego wszelkie inne działania kulturowe podejmowane przez ludzi w sferze niepublicznej (na przykład w życiu prywatnym, sferze gospodarczej itp.). Istotną cechą działania kulturowego jest podejmowanie go w określonym układzie administracji, to znaczy w układzie zadań wyznaczanych celami traktowanymi jako obiektywy społeczne, do których realizacji niezbędny jest podział pracy wyznaczany czynnikami koniecznościowymi (narzucane przez prawa natury), powinnościowymi (wyznaczone przez ustanawiane normy) i dowolnościowymi (wynikające z woli działającego)⁶.

Właśnie ta cecha jest punktem wyjścia prowadzonych dalej rozważań, jako że wspomniany wcześniej podział na administrujących i administrowanych doznaje przeniesienia na opisywany powyżej układ administracji publicznej, gdzie w podziale pracy administrujący, zajmując stanowiska publiczne, podejmują określone działania wobec administrowanych. Należy przy tym mieć świadomość, iż działanie administrujących nieznajdujące odpowiedzi w odpowiednim działaniu administrowanych nie przynoszą efektu określonego przez F. Longchamps'a jako celowa zmiana w rzeczywistości, potwierdzona pozytywną oceną wynikającą z przyjętych obiektywów społecznych, jako wartości akceptowanych w danym społeczeństwie. Może zatem dochodzić do sytuacji, gdy niewłaściwy dobór czynników powinnościowych nie zostaje uzupełniony sekwencją czynników dowolnościowych (zakładam przy tym, iż czynniki koniecznościowe są poza wyborem, jak chociażby stan klęski żywiołowej, w której administrujący i administrowani winni

⁵ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, rozdz. 2.

⁶ *Ibidem*, rozdz. 3–5.

podejmować działania nie tylko adekwatne do zakresu, rodzaju i stopnia nasilenia stanu klęski, lecz także zwyczajnie im dostępne w danej sytuacji faktycznej).

Opisywany tu z pozycji nauk administracji układ administracyjny z podziałem pracy na poszczególnych stanowiskach publicznych może zostać poddany opisowi i badaniu w płaszczyznach badawczych nauk ergologicznych, a prakseologii w szczególności. Nauka organizacji pozwoli ocenić układ administracyjny jako przejaw rozczłonkowania organizacji z wszystkimi jego konsekwencjami strukturalnymi i funkcjonalnymi. Prakseologia pozwoli ocenić działania kulturowe podejmowane na stanowiskach publicznych w układzie administracyjnym jako zachowanie organizacyjne na określonym stopniu zorganizowania instytucji administracji publicznej.

PRAKSEOLOGICZNA INTERPRETACJA ZJAWISK ORGANIZACYJNYCH

W literaturze z zakresu nauk organizacyjnych występuje wielość definicji terminu „organizacja” ze względu na jego wieloznaczność, jako że może być on rozpatrywany w ujęciu rzeczowym, gdy organizacja jest nazwą rzeczy zorganizowanej, w ujęciu atrybutowym, gdy organizacja traktowana jest jako cecha, ale także w ujęciu czynnościowym, gdy organizacja jest tokiem czynności organizujących. Można oczywiście rzecz uprościć, łącząc ujęcie rzeczowe i atrybutowe w znaczenie rezultatywne, jako że rzeczy zorganizowane i cechy zorganizowania są rezultatem celowego działania ludzi (trudno zresztą sobie wyobrazić rzecz zorganizowaną niecechującą się organizacją), ale i wówczas nie oznacza to automatycznej redukcji wielości definicji. To znaczenie jest szczególnie przydatne w dalszych rozważaniach, zwłaszcza gdy do ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii definicyjnej zastosujemy prakseologiczną koncepcję organizacji. Najbardziej reprezentatywną dla niej jest definicja zaproponowana przez T. Kotarbińskiego, w której organizacja jest pomyślana jako „w ogóle pewien rodzaj całości ze względu na stosunek do niej własnych elementów, mianowicie taką całość, której wszystkie składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości”⁷.

Z tak przyjętej definicji wynika, po pierwsze, wyodrębnienie organizacji jako całości z otoczenia mimo relatywizmu jej granic, o którym mowa w niniejszej publikacji. Po drugie, strukturalizacja całości, skoro składa się ona z elementów, co prowadzi do wspomnianego podziału pracy i powstania układu administracyjnego. Po trzecie, ustalenie, iż elementami składowymi całości są ludzie, jako że człowiek jest zdolny do takiego zachowania się, które przez swoją umyślność (celowość), dowolność (mimo nawet przymusowości zachowania) i co najmniej podświadomość, może współprzyczyniać się do powodzenia tej całości. I wreszcie — *last but not*

⁷ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1982, s. 68.

least — po czwarte, celowość istnienia organizacji, albowiem powodzenie całości to skutek, który w prakseologii jest następstwem dążenia do celu.

Zjawiska organizacyjne (podobnie jak zjawiska administracyjne w ujęciu Longchamps⁸) są pewnymi wydarzeniami przestrzenno-czasowymi, mogą zatem polegać na krótkotrwałej interakcji grupy osób ukierunkowanych wspólnym osiągnięciem skutku⁹, ale mogą przejawiać się we względnie długotrwałym i nieprzerwanym funkcjonowaniu (na przykład najstarszy na świecie Uniwersytet w Bolonii istnieje od 1088 roku, bezkonkurencyjny pozostaje chyba jednak Kościół katolicki, jeśli traktować go w kategorii organizacji złożonej z ludzi). Utrwalanie się zjawiska organizacyjnego prowadzi do instytucjonalizacji organizacji, czyli przekształcenia się organizacji w instytucję. Instytucjonalizacja polega na tworzeniu i wprowadzaniu wzorców działania, które utrwalają cele i strukturę organizacji. Wprowadzone wzorce ograniczają swobodę zachowań uczestników organizacji, przybierając postać norm organizacyjnych, których typem są normy prawne. Ich źródłem są obiektywy społeczne, które w ujęciu Franciszka Longchamps'a były zewnętrznymi i niezależnymi od własnych przeżyć treściami pomyślanymi, wynikającymi ze współżycia społecznego i przyjętych w społeczeństwie wartości, które mogą być podstawą ocen zachowań ludzkich. Jak dowodzi bowiem nauka organizacji, norma organizacyjna wskazuje dla danej sytuacji hipotetycznej określony (dyspozytywny) sposób zachowania, do którego przestrzegania zachęca zarówno pozytywnie (nagroda za zachowanie zgodne z dyspozycją), jak negatywnie (dolegliwość za zachowanie niezgodne z dyspozycją)¹⁰. W wyniku tego procesu organizacje przekształcają się w instytucje i dlatego w administracji publicznej mamy do czynienia nie tyle z organizacjami w czystej postaci, ile raczej z instytucjami¹¹. Jeśli normy organizacyjne w tych instytucjach zostają ujęte poza pamięciowo (nie wystarcza już wpojony nawyk i czyste naśladownictwo), czyli najczęściej za pomocą znaków utrwalone na jakichś nośnikach rejestrujących (na przykład pismo, piktogram, współcześnie zapis cyfrowy), dochodzi do formaliza-

⁸ F. Longchamps, *op. cit.*, s. 72.

⁹ J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja pojęcia organizacji*, [w:] A. Chrisidu-Budnik *et al.*, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 181, podaje przykład grupy świadków wypadku komunikacyjnego podejmującej akcję niesienia pomocy jego ofiarom do momentu przybycia służb ratunkowych.

¹⁰ Por. J. Korczak, *op. cit.*, s. 180; F. Longchamps, *op. cit.*, s. 74–77.

¹¹ Choć dzięki przepisom ustawy z dnia 24 kwietnia 2004 roku o wolontariacie i działalności pożytku publicznego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1817 z późn. zm.) dochodzi do realizacji zadań publicznych na terenie gminy na wniosek mieszkańców, którzy nie tworząc żadnej instytucji, stają się stroną umowy zawartej z organem wykonawczym gminy (zob. art. 19b i 19d ustawy), a nie jest również wykluczone, że niektóre podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego lub organizacje pozarządowe aplikują o zlecenie wykonania zadania z zakresu administracji publicznej określonego w art. 4 ustawy na warunkach uregulowanych w rozdziale 2 działu II ustawy, nie przechodzą procesu instytucjonalizacji, pozostając na etapie organizacji.

cji instytucji, a z powodu wszystkich znanych i opisywanych wad procesu formalizacji do przeformalizowania instytucji¹².

W prakseologicznym zatem ujęciu żyjemy w świecie zorganizowanym naszym przeformalizowanymi instytucjami, co szczególnie odczuwalne jest, gdy uwagę skupiamy na administracji publicznej. Jest to oczywiście zrozumiałe w warunkach państwa prawa, w którym model administracji ukształtowany został do ochrony praw podmiotowych i przez to mocno związany przepisami prawa¹³, co jednak przy nieuniknionych błędach procesu jego stanowienia owocuje negatywnymi skutkami¹⁴. Mimo to mamy świadomość nieuchronności poddania się procesowi totalnej etatyzacji, w wyniku której w procesie cywilizacyjnym jednostka w pełni uzależniła się od państwa bez względu na jego centralistyczny czy decentralistyczny model. Prowadzi to do konstatacji konieczności uczestniczenia w świecie zinstytucjonalizowanym, a jedyną naszą autonomiczną sferą wolności jest wybór formy uczestnictwa, jeśli i ona nie ulega jakimś ograniczeniom ze strony państwa¹⁵.

¹² Nauki ergologiczne pospołu z nauką administracji wiele uwagi poświęcają oglądowemu badaniu otaczających nas instytucji administracji publicznej, diagnozując przyczyny biurokratyzacji i poszukując poweberowskich rozwiązań — relację z dokonań K. Mertona, P. Selznicka, J.G. Marcha, A.W. Gouldnera, M. Croziera, C.N. Parkinsona, L.J. Petera, T. Burnsa, G.M. Stalkera przedstawiają J. Korczak i A. Pakuła [w:] A. Chrisidu-Budnik *et al.*, *op. cit.*, s. 357–370.

¹³ Cechy modelu administracji w państwie prawa precyzyjnie ujął A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] *Administracja publiczna*, s. 32–47.

¹⁴ O negatywnym wpływie błędów formalizacji na funkcjonowanie administracji zob. J. Korczak, *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, t. 1. *Kryzys prawa administracyjnego?*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 180–225; o próbach ich poprawy *idem*, *Regulacje prokajnościowe prawa samorządu terytorialnego*, [w:] *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej*, red. E. Jasiuk, Radom 2012, s. 273–307.

¹⁵ Choć Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w rozdziale II Wolności, prawa i obowiązki formułuje i potwierdza wiele praw i wolności człowieka i obywatela, to jednak w odniesieniu do wielu z nich czyni zastrzeżenie o możliwości ich ograniczenia. W zakresie zainteresowania z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań można wskazać: wolność działalności gospodarczej (art. 17 ust. 2, art. 20 i 22), prawo wolności i tajemnicy komunikowania się (art. 49), ochrony informacji o osobie i dostępu do informacji urzędowej (art. 51), prawa do swobodnego poruszania się (art. 52 ust. 3), prawa do swobodnego wyznawania religii (art. 53 ust. 5), prawa do zgromadzeń (art. 57 zdanie drugie), prawa do zrzeszania się (art. 58 ust. 2 i 3), w tym w związkach zawodowych (art. 59 ust. 3 i 4), prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 3), prawa do wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 zdanie drugie), prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji pierwszoinstancyjnych (art. 78 zdanie drugie). Część zaś z nich mimo braku ograniczeń prawnych ulega ograniczeniu naturalnemu, gdy idzie o dostępność zasobów materialnych na ich realizację (prawo do zabezpieczenia społecznego z art. 67, ochrony zdrowie z art. 68, pomocy osobom niepełnosprawnym z art. 69) czy liczbę instytucji realizujących zadanie (przykładowo dostępności nauczania w szkołach wyższych z art. 70). Część wreszcie z powodu konfliktu aksjologicznego wyznawanych systemów wartości, przykładowo, gdy formacja polityczna sprawująca władzę naczelną w państwie ogranicza wolność

W płaszczyźnie badawczej nauk ergologicznych jesteśmy postrzegani jako elementy składowe różnych organizacji, a w zasadzie instytucji, skoro w większości organizacje te przeszły wspomniany proces instytucjonalizacji, a w następstwie także i formalizacji. Nasze zachowania organizacyjne powinny być zatem skierowane na wspomniane powodzenie całości i tu prakseologia zwraca uwagę, że współprzyczynianie jest stopniowalną cechą działania zorganizowanego, albowiem nie wszyscy, nie w tym samym czasie i wreszcie nie w każdej instytucji uczestniczymy z tą samą intensywnością współprzyczyniania. Skoro zaś współprzyczynianie warunkuje skuteczność organizacji, to tym samym można przyjąć, że sama organizacja może być (w ujęciu atrybutywnym) na różnym poziomie (stopniu) jej zorganizowania, czyli bardziej lub mniej zdolna do osiągania powodzenia całości. To prowadzi do postawienia znaku równości między stopniem zorganizowania a stopniem nasilenia zjawiska współprzyczyniania.

Należy poczynić tu pewne zastrzeżenia wynikającej z tej wypowiedzi. Po pierwsze, stopień zorganizowania jest zmienny w odniesieniu do instytucji jako całości, co oznacza, że w tej samej instytucji może być on w różnych okresach wyższy lub niższy (doskonałym przykładem będzie w dalszej części rozważań jednostka samorządu terytorialnego w okresach kampanii wyborczej czy referendalnej, gdy występuje mobilizacja znaczącej części członków wspólnoty samorządowej, ale też stan klęski żywiołowej, gdy wszyscy skupiają swój największy wysiłek na zapobieganiu temu stanowi i jego skutkom, niesieniu doraźnej pomocy poszkodowanym i zagrożonym, usuwaniu skutków czy wreszcie instytucje radzące sobie lepiej lub gorzej w warunkach gry rynkowej)¹⁶. Po drugie, członkowie tej samej instytucji mogą uczestniczyć w niej w tym samym czasie na różnych stopniach zorganizowania, co może być zjawiskiem niepożądanym (ktoś uczestniczy na stopniu niższym kosztem kogoś uczestniczącego na wyższym), jak też naturalnym, związanym z funkcją pełnioną w instytucji (zasadą, na której opiera się jego uczestnictwo, co będzie w dalszym toku rozważań głównym ich nurtem). Wreszcie, po trzecie, można równolegle być członkiem więcej niż jednej insty-

twórczości artystycznej i korzystania z dóbr kultury z powodu wyrażanych w niej treści — wykorzystując instrumenty finansowe i personalną obsadę stanowisk kierowniczych w instytucjach kultury.

¹⁶ Jan Zieleniewski podawał przykład armii w natarciu, gdy panuje w niej wysoki stopień zorganizowania, i armii w odwrocie, gdy stopień zorganizowania gwałtownie obniża się, żołnierze bardziej skupiają się bowiem na bezpiecznym opuszczeniu pola walki niż na celach armii, zob. *idem*, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1981, s. 293. W rozdziale poświęconym prakseologicznej interpretacji zjawisk organizacyjnych we wrocławskim podręczniku z nauki organizacji i zarządzania podawałem bardziej naturalny i codzienny przykład zespołu lekarzy chirurgów przeprowadzających operację (wysoki stopień zorganizowania) i tych samych lekarzy chirurgów po przeprowadzonej operacji w pokoju lekarskim w trakcie odpoczynku (niski stopień zorganizowania) czy orkiestry symfonicznej w trakcie prestiżowego koncertu (wysoki stopień zorganizowania) i w trakcie podróży pociągiem na *tournee* (niski stopień zorganizowania), zob. J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja pojęcia organizacji*, s. 183.

tucji — chyba że prawo powszechnie obowiązujące¹⁷ lub prawo wewnętrzne tej instytucji¹⁸ to wyklucza — w każdej z nich znajdując się na różnym stopniu zorganizowania z uwagi na odmienne zasady swojego członkostwa (pomijam tu inne zasady członkostwa każdej ze względu na odmienne cele czy inne determinanty wyznaczenia tych zasad — ten przypadek też będzie przedmiotem szczególnych rozważań w dalszym ich toku).

Stosunkowo najłatwiej zdefiniować zasady członkostwa, a tym samym wyodrębnić rdzeń instytucji, który stanowią jej członkowie charakteryzujący się łącznie kilku cechami. Przede wszystkim instytucja nie może istnieć bez swojego rdzenia, albowiem to zachowania ludzi go tworzących są bezpośrednio skierowane na osiągnięcia powodzenia instytucji (bez lekarza nie funkcjonuje podmiot leczniczy, bez nauczyciela żadna ze szkół itp.), toteż najczęściej są oni względnie trwale związani z instytucją, w każdym razie o wiele bardziej niż pozostali członkowie instytucji, z uwagi na sformalizowane formy członkostwa (na przykład stosunek pracy lub służbowy, wybór, powołanie na funkcje itp.¹⁹). Z tytułu uczestnictwa w rdzeniu członkowie otrzymują od instytucji wynagrodzenie za świadczenia na jej rzecz (wykonywaną pracę, pełnioną służbę itp.), które często stanowi ich główne źródło utrzymania. Choć nie jest to zasada bezwzględna i w niektórych kategoriach instytucji nie ma takiego wynagrodzenia, a nawet wręcz przeciwnie — członkowie rdzenia ponoszą pewne koszty jej funkcjonowania (na przykład członkowie partii politycznych lub stowarzyszeń), zarazem jednak instytucja oczekuje od członków rdzenia bezwzględnego podporządkowania się jej celom i zachowania niewspółprzyczyniającego się do jej powodzenia, a nawet wprost przeciwnie, są sankcjonowane łącznie z wydalaniem z instytucji²⁰.

¹⁷ Przykładem są przepisy wprowadzające zasady *incompatibilitas*, czyli niepołączalności funkcji, stanowisk i działalności w odniesieniu do osób pełniących mandaty pochodzące z wyboru w organach jednostek samorządu terytorialnego — zob. tabela 13 *Ograniczenia typu incompatibilitas dotyczącego radnego w świetle przepisów samorządowych ustaw ustrojowych*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2017, s. 405–406, ale też w odniesieniu do osób zajmujących określone stanowiska w instytucjach publicznych, zob. tabela 14 *Zakazy łączenia zatrudnienia lub funkcji z mandatem radnego wynikające z przepisów szczególnych — wyczerpanie przykładowe*, [w:] *ibidem*, s. 407.

¹⁸ Przykładem może być kanon 285 § 3 kodeksu kanonicznego, zabraniający duchownym przyjmowania publicznych urzędów, z którymi łączy się udział w sprawowaniu władzy świeckiej. Podobne w charakterze *incompatibilitas* reguły mogą formułować statuty różnych stowarzyszeń, partii politycznych itp.

¹⁹ Jan Boć wyróżniał jako sposoby kreacji organów administracji publicznej z wyboru, z powołania, z nominacji, z umowy, z mocy prawa, z urodzenia, z losowania, z rewolucji i z zamachu stanu, por. *idem*, *Struktury*, [w:] *Administracja publiczna*, s. 165–172.

²⁰ Członkowie korpusu służby cywilnej mogą być odpowiednio do swojej kategorii członkostwa wydalani ze służby (urzędnicy służby cywilnej) lub z pracy w danym urzędzie (pracownicy służby cywilnej) w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie swoich obowiązków, do których rota ślubowania składanego przy mianowaniu zalicza wykonywanie obowiązków z najlepszą wiedzą i wolą — zob. art. 114 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 50 ust. 1 ustawy z dnia

Niższy stopień zorganizowania cechuje uczestnictwo członków zaliczanych do kręgu zewnętrznego instytucji, bo choć są oni równie niezbędni do realizacji celów instytucji (bez pacjenta nie ma szpitala, bez ucznia nie ma szkoły), to jednak nie wiążą się z instytucją tak trwale jak członkowie rdzenia. Formy tego związania są bardzo zróżnicowane, gdy idzie o ich sformalizowanie (formalne przyjęcie pacjenta do szpitala wobec zupełnie swobodnego przebywania klienta w sklepie w trakcie dokonywania zakupu), jak również gdy o czas związania (od okresów liczonych w latach, na przykład więźnia osadzonego w zakładzie penitencjarnym czy studenta na czas odbywania kilkusemestralnych studiów, przez związania krótkotrwałe, liczone w dniach jak w przypadku pacjenta przebywającego na parodniowej obserwacji na oddziale szpitalnym, po parominutowe związki klienta z instytucją handlową w trakcie dokonywania prostego zakupu przedmiotów codziennego użytku). Oczywiście jest zatem, że z tytułu uczestnictwa członkowie kręgu zewnętrznego nie otrzymują żadnego wynagrodzenia (świadczenia materialne na rzecz więźnia czy pacjenta podczas pobytu w zakładzie mają zupełnie innych charakter, a stypendia ekonomiczne dla studentów są formą pomocy społecznej, nawet stypendia naukowe są formą zachęty do osiągania lepszych wyników studiów), co więcej najczęściej za uczestnictwo w kręgu zewnętrznym członek instytucji musi ponieść nakłady finansowe (na przykład kupić bilet wstępu do kina, zapłacić za spożywany w instytucji gastronomicznej posiłek, nie mówiąc już o czesnym za studia na uczelniach niepublicznych czy w trybie niestacjonarnym na uczelniach publicznych). Mimo to instytucja oczekuje od nich współprzyczyniania się do jej powodzenia, jednak nie tak bezwzględni jak od członków rdzenia, a nawet w granicach tolerancji dopuszcza zachowania, które nie w pełni współprzyczyniają się (student nie przystępuje do egzaminu w wyznaczonym terminie, pacjent nie przestrzega zaleceń terapeutycznych itp.) i dopiero po przekroczeniu tych granic dochodzi do usunięcia członka z kręgu zewnętrznego (skreślenie z listy studentów²¹, wypisanie pacjenta ze szpitala²²).

21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1345), w trakcie zaś dokonywanych okresowych ocen zgodnie z art. 80 ustawy stosowane jest kryterium rzetelności rozumiane jako „Wykonywanie zadań zgodnie z obowiązującymi standardami (przepisami, zasadami, procedurami) oraz dbałość o jakość rezultatów” oraz jako „Dotrzymanie zobowiązań (realizacja zadań) w wyznaczonym czasie” — zob. załącznik nr 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 roku w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej (Dz.U. poz. 470).

²¹ W art. 190 ustawy z dnia 27 lipca 2005 roku o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1842 z późn. zm.) wśród przesłanek skreślenia z listy studentów wskazano między innymi niezłożenie w terminie pracy dyplomowej lub egzaminu dyplomowego jako obowiązkową przesłankę (ust. 1 pkt 3), stwierdzenie braku postępów w nauce lub nieuzyskania zaliczenia semestru lub roku w określonym terminie jako przesłanki fakultatywne (ust. 2 pkt 1 i 2).

²² Choć nie można pozbawiać pacjenta prawa do świadczeń w sytuacjach bezpośrednio zagrożających jego zdrowiu lub życiu (art. 15), to jednak art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1638 z późn. zm.) przewiduje, że wypisanie pacjenta ze szpitala lub innego zakładu leczniczego podmiotu wykonującego działalność lecznic-

Najniższym stopniem zorganizowania, na którym można rozpatrywać przynależność do instytucji, jest otoczenie i to ono sprawia najwięcej trudności w jego zdefiniowaniu, a także określeniu granicznych wartości przejawiania współprzyczyniania się do powodzenia instytucji, co przekłada się w efekcie na tytułowy relatywizm granic organizacji. Z uwagi na ustalone wcześniej członkostwo ludzi jako konstytutywną cechę organizacji z wielu wyróżnianych w literaturze przedmiotu rodzajów otoczenia uwzględniamy wyłącznie otoczenie społeczne, z którego pochodzą członkowie poszczególnych instytucji. Mimo tak niskiego stopnia nasilenia współprzyczyniania się otoczenie, podobnie jak poprzednio omawiane rdzeń i krąg zewnętrzny, jest również niezbędne do istnienia instytucji, chociaż wpływ instytucji na organizacyjne zachowania członków otoczenia jest nikły lub wręcz żaden. Innymi słowy instytucja nie może członkom otoczenia nakazać czy zakazać określonych zachowań, co najwyżej może do nich zachęcać (przez różne działania informujące po niekiedy odczuwaną wręcz jako napastliwa, agresywna, kampanię reklamową instytucji handlowych), członkowie otoczenia zaś mogą na tę zachętę reagować w każdy sposób, o ile nie narusza on ogólnie obowiązujących norm prawa²³, choć tzw. czarny PR nie jest zabroniony. Z tych uwarunkowań wynika też, że za uczestnictwo w otoczeniu nie otrzymujemy żadnych świadczeń ze strony instytucji, jak członkowie rdzenia, ale też nie ponosimy bezpośrednio kosztów uczestnictwa, jak często ponoszą je członkowie kręgu zewnętrznego, choć w rozpatrywanym w artykule przypadku instytucji administracyjnych wszyscy ponosimy koszt ich funkcjonowania w daninach, które nas obowiązują (podatki i opłaty administracyjne).

Z oczywistych powodów nie można rozpatrywać trwałości uczestnictwa w otoczeniu, chociaż paradoksalnie to właściwie pozostajemy w otoczeniu różnych instytucji przez całe swoje życie, nie zawsze świadomie. Ten paradoks wynika z tego, że nie jesteśmy w stanie członkostwa w instytucjach na poziomie kręgu zewnętrznego lub rdzenia, o których istnieniu nawet nie wiemy, zupełnie wyklu-

czą w rodzaju całodobowego i stacjonarnego świadczenia zdrowotnego może nastąpić, gdy pacjent w sposób rażący narusza porządek lub przebieg procesu udzielania świadczeń zdrowotnych, a nie zachodzi obawa, że odmowa lub zaprzestanie udzielania świadczeń może spowodować bezpośrednie niebezpieczeństwo dla jego życia lub zdrowia albo życia lub zdrowia innych osób.

²³ Przykładem mogą być przepisy prawa karnego penalizujące pomówienia osób, instytucji, osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej o postępowania lub właściwości mogące poniżyć je w opinii publicznej lub narażać na utratę zaufania publicznego potrzebnego do zajmowania danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności — zob. art. 212 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks karny (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 z późn. zm., dalej: k.k.). Również art. 23 w odniesieniu do osób fizycznych, a art. 43¹⁰ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm., dalej: k.c.) — w odniesieniu do przedsiębiorców, chronią ich przed działaniami zagrażającymi odpowiednio dobru osobistemu lub prawu do firmy, jak też art. 26 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.) chroniący osoby kierujące przedsiębiorstwami przed rozpowszechnianiem nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd wiadomości o przedsiębiorstwie.

czyć²⁴. W większości przypadków prawie każdy człowiek był uczniem szkoły, bywa klientem sklepu spożywczego czy pacjentem podmiotów leczniczych, natomiast bez wątpienia nie każdy wybierze się na imprezę sportową, koncert filharmoniczny czy zostanie studentem określonego kierunku studiów, a osoba, która nie jest właścicielem pojazdu samochodowego, nie stanie się stroną postępowania o rejestrację pojazdu, prowadzonym przez starostę. Musimy zatem uświadomić sobie, że wszystkie instytucje funkcjonują w otoczeniu społecznym, z którego pochodzą członkowie ich rdzeni i kręgów zewnętrznych. I tu można przywołać jedno z wcześniejszych zastrzeżeń — iż można być jednocześnie członkiem więcej niż jednej instytucji i w każdej z nich znajdować się na każdym z wyróżnionych stopni zorganizowania (z uwzględnieniem wspomnianych wykluczeń). W dalszym toku przywołam jeden z przypadków, który dotyczy każdej osoby mieszkającej na terenie Polski, a która z racji przepisów prawa jednocześnie należy do trzech (a co najmniej dwóch) wspólnot samorządowych jednocześnie: gminy, powiatu i województwa, a oprócz tego najczęściej należymy do instytucji, w których jesteśmy zatrudnieni, wielu z nas równolegle w instytucjach realizuje swoje zainteresowania i uczestniczy w innych instytucjach z wielu innych powodów.

Obserwujemy też pewien dynamizm procesów uczestnictwa w instytucjach. Oto człowiek idący ulicą może, widząc witrynę sklepową, uświadomić sobie konieczność zakupu jakiegoś produktu i staje się przez chwilę członkiem kręgu zewnętrznego tej instytucji handlowej, po to by po dokonaniu zakupu powrócić do otoczenia sklepu, ale też może dostrzec na tej witrynie informację o wolnym miejscu pracy w sklepie, gdy poszukuje pracy, i po wejściu do sklepu staje się członkiem jego rdzenia. W innym przypadku osoba, która była otoczeniem szkoły wyższej, decyduje się podjąć studia na którymś w prowadzonych przez nią kierunków i jako student staje się jej kręgiem zewnętrznym, po czym wzbudzając w sobie w trakcie studiów zainteresowania naukowe, po spełnieniu wszystkich wymagań zostaje zatrudniona w tej szkole jako pracownik naukowy, czyli członek rdzenia. Relacje mogą przybierać kierunki przeciwne, gdy członek rdzenia w wyniku ustania zatrudnienia w instytucji powraca do jej otoczenia, a student kończący studia powraca do otoczenia szkoły wyższej²⁵.

Zarówno sama wielość stopni zorganizowania, jak i możliwość uczestnictwa na wynikających z nich zasadach w różnych instytucjach z osobna i jednocześnie,

²⁴ Pomijam skrajne przypadki, gdy z uwagi na konflikt wartości nie będziemy uczestniczyć w instytucjach, których cele są sprzeczne z wyznawanym przez nas systemem wartości — osoba o przekonaniach pacyfistycznych nie wstąpi do instytucji militarnej, osoba wyznająca określoną religię nie będzie uczestniczyć w instytucji o celach niezgodnych z podstawowymi kanonami wiary tej religii, wegetarianin lub abstynent nie dokona zakupu w sklepie z produktami mięsnymi czy alkoholowymi itp.

²⁵ Wielość układów relacji otoczenie–krąg zewnętrzny–rdzeń przedstawiłem graficznie z ich interpretacją egzemplifikacyjną, zob. J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja pojęcia organizacji*, s. 185–187.

a wreszcie zasygnalizowany dynamizm zmienności tego uczestnictwa powodują, że granice organizacji (instytucji) relatywizują się w tym sensie, iż jest trudne, a nawet wręcz niemożliwe ustalenie ostatecznego zakresu oddziaływania instytucji w jej otoczeniu. Nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie liczby osób należących do niego, co powoduje, że wyodrębnienie organizacyjne instytucji jest warunkowe i umowne, z zastrzeżeniem, iż każdorazowo wyznaczona granica może ulec zmianie. Zarazem też występuje relatywizowanie się granic między rdzeniem a kręgiem zewnętrznym i to zarówno wówczas, gdy członek kręgu przechodzi do rdzenia, ale też, gdy członek rdzenia staje się równocześnie członkiem kręgu zewnętrznego (pracownik sklepu dokonuje w nim zakupu produktów, lekarz szpitala zostaje jego pacjentem z powodu stanu zdrowia itp.).

STOPIEŃ ZORGANIZOWANIA INSTYTUCJI W ODNIESIENIU DO INSTYTUCJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Zastosowanie ustaleń dotychczasowych do instytucji administracji publicznej wymaga przede wszystkim przywołania poczynionych na wstępie założeń o uwzględnieniu skutków transformacji ustrojowej z początku lat 90. XX w. i dalszych reform administracji publicznej, które doprowadziły w efekcie do odtworzenia administracji publicznej wielosektorowej i zdecentralizowanej. O ile w państwie socjalistycznym z uwagi na ideologiczne podłoże jego ustroju występowała jednolita administracja państwowa scentralizowana, choć jednocześnie zdekoncentrowana, w tym też terytorialnie (rady narodowe i ich organy wykonawcze były jedynie terenowymi organami administracji państwowej), o tyle od ustaw marcowych i następnych z 1990 roku nie tylko rozpoczął się proces restytucji samorządu terytorialnego²⁶, a następnie także samorządu zawodowego²⁷, lecz także

²⁶ Chodzi o ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.); o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16 poz. 95 z późn. zm.) i Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16 poz. 96 z późn. zm.), ale też ustawy majowe: z 10 maja 1990 roku przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnymi i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.) i z dnia 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych, pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.).

²⁷ Są to między innymi ustawa z dnia 9 marca 1990 roku o zmianie ustawy o izbach lekarskich (Dz.U. Nr 20, poz. 120) — wówczas nowelizująca ustawę z 1989 roku, zastąpioną obecnie obowiązującą ustawą z 2009 roku, ustawa z dnia 21 grudnia 1990 roku o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1479), ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 roku o samorządzie pielęgniarek i położonych (Dz.U. Nr 41, poz. 178 z późn. zm.) — obecnie zastąpioną ustawą z 2011 roku o izbach aptekarskich (Dz.U. z 2016 r. poz. 1496). Oprócz regulacji samorządu zawodów medycznych podobne regulacje podejmowane są w zakresie zawodów prawniczych, architektoniczno-budowlanych i in.

odbudowy administracji rządowej odmiennej w swych cechach ustrojowych od administracji państwowej²⁸.

Pozwala to obecnie wyróżnić sektor administracji państwowej (zwany też często dla podkreślenia jego odrębności nierządowym), który nie ma powiązań ustrojowych z osobą prezesa Rady Ministrów i podległymi mu organami administracji rządowej, a jego organy, poza pochodzącym w wyborów bezpośrednich prezydentem RP, powoływane są najczęściej przez Sejm lub z jego udziałem²⁹. Sektor ten cechuje brak centralizacji i hierarchicznego podporządkowania, a także to, że tylko niektóre z jego organów mają swoje terenowe resorty. Sektor kolejny to sektor administracji rządowej silnie scentralizowany i zhierarchizowany z uwagi na zwierzchnictwo Prezesa Rady Ministrów nad wszystkimi organami i pracownikami oraz funkcjonariuszami ich aparatów pomocniczych³⁰. Sektor zdecentralizowanej administracji jest wewnętrznie podzielony na administrację wykonywaną przez samorząd terytorialny i przez samorzady zawodowe i samorząd rolników oraz samorząd gospodarczy. Cechą podsektora samorządu terytorialnego jest niezachodzenie jakiegokolwiek relacji ustrojowej między gminami, powiatami i województwami samorządowymi, jednostki te tworzone w jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego nie są zatem typowym przykładem terenowych struktur organów centralnych (równoległe w województwach i powiatach funkcjonują takie terenowe organy administracji rządowej). Gdy idzie o podsektor samorządów zawodowych, rolniczych i gospodarczych, to sytuacja jest bardzo zróżnicowana, gdyż każdy z tych samorządów zorganizowany jest odmiennie; co prawda spotkać można naczelne izby i rady, jednak nie można przypisywać temu samorządowi

²⁸ Ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o terenowych organach administracji rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123 z późn. zm.) rozpoczęła proces budowy sektora administracji rządowej, który trwa nadal, a obecnie obowiązująca ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o województwie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.) jest trzecią z kolei po tej z lat 1990 i 1998.

²⁹ Przykładem jest Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych powoływany na podstawie art. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922) przez Sejm za zgodą Senatu; innym Generalny Inspektor Pracy powoływany na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2017 r. poz. 786 z późn. zm.) przez Marszałka Sejmu po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony Pracy i właściwej komisji sejmowej. Najbardziej chyba złożonym pod tym względem jest przypadek członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, którzy w myśl art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1414) powoływani są w liczbie 2 przez Sejm, 1 przez Senat i 2 przez prezydenta.

³⁰ Wynika to przede wszystkim z przepisów rozdziału VI Konstytucji, gdzie podkreśla się taką pozycję prezesa Rady Ministrów, bo choć w art. 146 ust. 3 jest mowa o kierowaniu administracją rządową przez Radę Ministrów, a w art. 149 ust. 1 o kierowaniu określonymi działami administracji rządowej przez ministrów, to jednak zarazem to prezes kieruje pracami Rady, koordynuje i kontroluje pracę jej członków i jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej (art. 148 pkt 2, 5 i 7), a także wyznacza zadania ministra kierującego działem (art. 149 ust. 1). Z poszczególnych ustaw ustrojowych i prawa materialnego wynikają podległości poszczególnych kierowników urzędów centralnych, a w konsekwencji także terenowych urzędów, inspekcji, komend i straży.

cech centralizacji, gdyż z niewielkimi wyjątkami organy krajowe nie mają wpływu na funkcjonowanie okręgowych (regionalnych) czy nawet jak w wypadku samorządu rolników — powiatowych — rad, poza pełnieniem niekiedy funkcji organu drugiej instancji w procedurach odwoławczych³¹.

Do tak zarysowanego w dużym uproszczeniu schematu ustroju administracji publicznej (czyli Longchampsowskiego układu administracyjnego) możemy odnieść mechanizm współprzyczyniania się do powodzenia wchodzących w jego skład instytucji z zastosowaniem wynikających ze stopnia zorganizowania kategorii uczestnictwa oraz relatywizmu granic poszczególnych instytucji. Stosunkowo najłatwiej wskazać członków rdzenia każdej z nich, bo przepisy ustrojowe, zawarte Konstytucji, w osobnych ustawach ustrojowych lub w prawie materialnym, a wreszcie ustawach prawa urzędniczego³² i ordynacyjnych, określają dokładnie kto, przy spełnieniu jakich warunków, w jakim trybie i szczegółowej procedurze jest rekrutowany do instytucji i desygnowany na określone funkcje i stanowiska. Jest to oczywiste następstwo tego, że w przeważającej swej części członkowie rdzenia jako piastunowie organów administracji i działający w ich imieniu, z ich upoważnienia pracownicy i funkcjonariusze zatrudnieni w aparacie pomocniczym tych organów, w sposób władczy i jednostronny kształtują prawa i obowiązki adresatów ich działań. Przyjmują one formę aktów administracyjnych, najczęściej kwalifikowanych jako decyzja administracyjna w rozumieniu art. 104 k.p.a.³³ czy też jako postanowienie o zastosowaniu środka egzekucyjnego z art. 17 u.p.e.a.³⁴, stąd też ich umocowanie do takiego działania nie może budzić najmniejszej wątpliwości³⁵. Gdy idzie o organy administracji rządowej, ustalenie członków rdzenia

³¹ Może jedynie Naczelna Rada Aptekarska wyróżnia się swoim koordynowaniem i nadzorowaniem działalności okręgowych rad aptekarskich, a także uchylaniem uchwał rad okręgowych (art. 39 ustawy o izbach aptekarskich), podobnie jak Naczelna Izba Lekarska, której Naczelna Komisja Rewizyjna sprawuje nadzór nad działalnością okręgowych komisji rewizyjnych (art. 43 ust. 2 pkt 3), a Naczelny Sąd Lekarski rozpatruje zażalenia na postanowienia i odwołania od orzeczeń okręgowych sądów lekarskich (art. 44 ust. 2 i 78 ust. 4 ustawy o izbach lekarskich), jednak już Krajowa Rada Izb Rolniczych nie ma takich uprawnień wobec izb rolniczych w województwa, a te wobec rad powiatowych — por. przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1995 roku o izbach rolniczych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1315 z późn. zm.), podobnie jak Krajowa Izba Gospodarcza wobec izb gospodarczych w województwa — por. przepisy ustawy z dnia 30 maja 1989 roku o izbach gospodarczych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1218).

³² Szczególne znaczenie odgrywają tu w zakresie zatrudnienia na podstawie stosunków pracy: ustawa z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1511 z późn. zm.) oraz obie ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej oraz o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902 z późn. zm.).

³³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257).

³⁴ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1201 z późn. zm.).

³⁵ Dla WSA w Warszawie w wyroku VI SA/Wa 3170/15 z dnia 28 lipca 2016 roku wystarczającym powodem do stwierdzenia braku właściwego upoważnienia do wydawania decyzji był brak formalnego umocowania zastępcy dyrektora jednego z departamentów oddziału wojewódz-

nie budzi większych wątpliwości, począwszy od członków Rady Ministrów powoływanych w trybie art. 154, wojewodów powoływanych w trybie art. 6 ustawy z 2009 roku, poszczególnych kierowników centralnych i terenowych urzędów administracji rządowej powoływanych w trybie każdej z ustaw poświęconych tym organom, po pracowników zasadniczo stanowiących korpus służby cywilnej i funkcjonariuszy zatrudnianych w poszczególnych służbach mundurowych³⁶. Podobnie przedstawia się sytuacja identyfikacji członków rdzenia organów administracji państwowej, albowiem tu także przepisy ustaw ustrojowych lub prawa materialnego (po części już przywoływane) ustalają, kto może zostać piastunem tych organów, w większości — jak w administracji rządowej — monokratycznych (jedynym organem kolegialnym jest Komitet Radiofonii i Telewizji), oraz kto może być zatrudniany na stanowiskach urzędniczych w aparatach pomocniczych tych organów. Gdy jednak przechodzimy do ustalenia członków kręgu zewnętrznego i otoczenia, to sytuacja zaczyna się nieco komplikować. Bez wątplenia do kręgu zewnętrznego każdego z tych organów należy każdy podmiot (osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej), który staje się stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu przepisów kodeksu i procedur szczegółowych, jak również każdy, kto staje się adresatem pomocy niesionej w ramach działań ratowniczych Państwowej Straży Pożarnej czy działań prewencyjnych lub wykrywczych Policji. Jednak zarazem każdy z nas jest otoczeniem tych wszystkich organów, uczestnictwem zaś w kręgu zewnętrznym jest niekiedy przez nas nieuświadamiane, na przykład gdy korzystamy z radia i telewizji dzięki działaniom Komitetu Radiofonii i Telewizji, gdy korzystamy z krajowych dróg publicznych dzięki Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad itp., choć oczywiście zdecydowanie tylko niektórzy wejdą w relacje na poziomie kręgu zewnętrznego Urzędu Patentowego³⁷, a zdecydowanie w szczególności sposób można się stać członkiem kręgu zewnętrznego któregoś z zakładów penitencjarnych³⁸.

kiego Narodowego Funduszu Zdrowia. Podobnie tenże sam Sąd w wyroku V SA/Wa 477/08 z dnia 8 grudnia 2008 roku dowodził wadliwości czynności podjętej przez pracownika urzędu przydanego organowi upoważnionego przez innego pracownika działającego w imieniu piastuna organu przy braku możliwości takiej subdelegacji. Co prawda NSA uznał się w wyroku II GSK 292/07 z dnia 22 stycznia 2008 roku za niewłaściwy do badania zgodności z prawem powołania piastuna organu, choć w innym wyroku NSA w Warszawie I SA 205/00 z dnia 10 października 2000 roku niewłaściwy skład organu kolegialnego jest przesłanką nieważności z art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. Na ten temat zob. też C. Kociński, J. Korczak, *Skutki prawne wygaśnięcia mandatu radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz tryb działania*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 1, poz. 3, s. 34–42.

³⁶ Jedynie dla przykładu można wymienić funkcjonariuszy Policji zatrudnianych na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku (Dz.U. z 2016 r. poz. 1782), Państwowej Straży Pożarnej zatrudnianych na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku (Dz.U. z 2017 r. poz. 1024).

³⁷ Działającego na podstawie przepisów tytułu VIII ustawy z dnia 30 czerwca 2000 roku — Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 776).

³⁸ Prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 roku o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2017 r. poz. 631 z późn. zm.).

Gdy przechodzimy do sektora administracji zdecentralizowanej, to sytuacja jest w miarę klarowna w podsektorze samorządów zawodowych i gospodarczych oraz rolników, w którym wszystkie ich organy kolegialne kreowane są w wyniku wyboru spośród członków tych samorządów. To jednak już zaczyna komplikować klasyfikację osób na członków tych trzech podstawowych form uczestnictwa w nich, bo jeśli przyjąć, że nadal w większości jesteśmy otoczeniem każdego z samorządów, choć funkcjonowanie samorządu gospodarczego z uwagi na czysto fakultatywny charakter tworzenia izb czy odgrywającego coraz mniejszą rolę samorządu rzemieślniczego wydaje się skłaniać ku jakimś ograniczeniom czy wręcz wyłączeniom, to jednak wyłonienie z otoczenia kręgu zewnętrznego (jak pamiętamy, wszyscy pochodzimy z otoczenia bez względu na przynależność do rdzenia lub kręgu) nie jest tak oczywiste. Czy należy przyjąć, że krąg tworzą wszyscy uprawnieni do wykonywania zawodu, prowadzenia gospodarstwa rolnego itp., gdy przepisy prawa jednoznacznie wyznaczają warunki nabycia tych uprawnień?³⁹

W podsektorze samorządu terytorialnego ta pozorna prostota układu zostaje zachwiana, a w zasadzie stajemy przed poważnym dylematem sposobu ustalenia, kto należy do otoczenia, kręgu zewnętrznego i otoczenia. Oto zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji, a następnie art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁴⁰, art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym⁴¹ i art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa⁴² każda jednostka samorządu terytorialnego to w istocie wspólnota mieszkańców zamieszkujących na terenie jednostki zasadniczego podziału terytorialnego, rozstrzygająca o swoich sprawach bezpośrednio w wyborach swoich organów lub w referendum⁴³, a także za pośrednictwem tychże organów, którymi są odpowiednio organy stanowiące i kontrolne (rady gmin i powiatów oraz sejmiki województwa) i organy wykonawcze (wójt w gminie i zarządy w powiecie oraz województwie).

Skłania to do pierwszego ustalenia, w myśl którego uczestnictwo we wspólnocie samorządowej wyznaczone jest granicami terytorium jednostki⁴⁴, a następnie

³⁹ Dla przykładu prawo do wykonywania zawodu lekarza przyznaje okręgowa izba lekarska na podstawie i w trybie art. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2017 r. poz. 125 z późn. zm.), nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 2052 z późn. zm.).

⁴⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm., dalej: u.s.g.).

⁴¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm., dalej: u.s.p.).

⁴² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm., dalej: u.s.w.).

⁴³ Zob. art. 169 ust. 1 i art. 170 Konstytucji oraz art. 11 u.s.g., art. 8 ust. 1 u.s.p. i art. 5 ust. 1 u.s.w.

⁴⁴ Wyznaczane są one pierwotnie przepisami ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.), zwłaszcza do ustalenia liczby województw, bowiem tworzenie, znoszenie, łączenie i dzielenie oraz zmiana

stanem faktycznym zamieszkiwania na danym terytorium⁴⁵, jednak to nie przesądza o przynależności do rdzenia, kręgu zewnętrznego czy otoczenia. Jeśli wziąć pod uwagę krąg podmiotowy uprawnionych do dostępu do informacji publicznej⁴⁶ czy mających legitymację skargową wobec aktów i działań organów jednostek samorządu terytorialnego⁴⁷, to wyznaczenie granic samego tylko otoczenia tych jednostek wydaje się zadaniem wręcz nie do wykonania, trudno bowiem ustalić, kto może być zainteresowany dostępem do informacji o działaniu ich organów i jednostek organizacyjnych⁴⁸, jak również czyj interes prawny lub uprawnienie zostaną naruszone działaniem tych organów⁴⁹. Gdyby dołączyć międzynarodową aktywność polskich jednostek samorządu terytorialnego w formach regulowanych prawem międzynarodowym⁵⁰ i krajowym⁵¹, to otoczenie każdej z nich posze-

granic gmin i powiatów dokonywana jest w drodze rozporządzeń wykonawczych do przepisów obu ustaw ustrojowych (art. 4–4f u.s.g. i art. 3–3d u.s.p.).

⁴⁵ Właśnie faktyczność, a nie formalność zamieszkiwania na przykład w rozumieniu realizacji obowiązku ewidencji ludności ma znaczenie dla ustalenia przynależności do danej jednostki samorządu terytorialnego, co orzecznictwo sądowe przyjęło już na początku funkcjonowania gmin i nadal to stanowisko utrzymuje, zob. wyrok SA/Lu NSA w Lublinie z dnia 11 października 1991 roku, OSS 1993, nr 5, poz. 109, wyrok SA/Po 518/95 NSA w Poznaniu z dnia 29 czerwca 1995 roku, OSS 1996, nr 2, poz. 43 i in.

⁴⁶ Oparte na art. 61 ust. 1 Konstytucji RP z formułą „Obywatel ma prawo...” bez jakiegokolwiek miejscowego ograniczenia do realizacji tego prawa na przykład zamieszkiwaniem na obszarze własności miejscowej organu władzy publicznej, którego działalności informacja ma dotyczyć, a uszczegółowione art. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 z późn. zm.) — zwanej dalej w skrócie u.d.i.p., gdzie formuła ulega rozszerzeniu do „Każdemu przysługuje [...] prawo do informacji publicznej...”.

⁴⁷ Por. art. 101 i 102 u.s.g., art. 87 i 88 u.s.p. oraz art. 90 i 91 u.s.w., gdzie występuje zawsze formuła „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie...”.

⁴⁸ A przecież przy samym tylko wykorzystaniu urzędowego publikatora teleinformatyczne BIP, o którym mowa w art. 8 u.d.i.p. jest to każda dowolna osoba zamieszkała w każdym dowolnym miejscu na kuli ziemskiej.

⁴⁹ Choćby tylko fakt, że przebywanie na terenie danej jednostki powoduje podleganie przepisom obowiązującego prawa miejscowego, czego najczęstszym przykładem są opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania ustawiane przez rady gmin na podstawie art. 13 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1440 z późn. zm.), a także opłaty miejscowe i uzdrowskowe ustanawiane przez rady gmin na podstawie art. 17 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 716 z późn. zm.). Na ten temat więcej J. Korczak, *Opłaty lokalne jako rodzaj daniny publicznej*, [w:] E. Klat-Górska et al., *Opłaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013, s. 245–314.

⁵⁰ Zob. Europejską konwencję ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnym sporządzoną w Madrycie dnia 21 maja 1980 roku (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287).

⁵¹ Zasada ogólna z art. 172 Konstytucji RP jest uszczegółowiona w ustawie z dnia 7 listopada 2011 roku o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz.U. Nr 218, poz. 1390) i ustawie z dnia 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. Nr 91, poz. 1009 z późn.

rza się o zagraniczne społeczności lokalne i regionalne. Wszystkie wymienione podmioty (jednostkowe i zbiorowe) spełniają wszystkie opisane wcześniej cechy otoczenia instytucji, mogą, ale nie muszą współprzyczyniać się do powodzenia tych jednostek (sądzę, że skarżący ich akty i działania wręcz przeciwdziała temu powodzeniu, chyba że przyjmiemy wersję obiektywnej wartości usunięcia stanu naruszenia prawa), a jednostki samorządu terytorialnego mogą jedynie zachęcać te podmioty do współprzyczyniania się, nie mogą jednak sankcjonować braku skuteczności tej zachęty.

Pozostając już jednak wyłącznie w zbiorze mieszkańców⁵² tworzących wspólnotę samorządową, w dalszym ciągu mamy wątpliwości o zakwalifikowaniu ich do rdzenia lub kręgu zewnętrznego z racji tego, że samo bycie członkiem wspólnoty nie oznacza jeszcze rzeczywistego wpływu na funkcjonowanie jednostki, co skłaniało Jana Bocia do zarzutu: „W rezultacie pojęcie wspólnoty rozmywa podmiotowość i uprawnienia mieszkańców”⁵³, a Piotr Lisowski ustalał w wyniku swoich analiz, że „mieszkańcy gmin [...] są — w praktyce — »tylko« wyborcami”⁵⁴. Uzupełniłbym owo „tylko” o „aż”, albowiem samo bycie członkiem wspólnoty, gdy nie ma się co najmniej czynnego prawa wyborczego, nie przynosi zbyt wielu uprawnień, a zawsze łączy się z obowiązkami. Brak prawa wyborczego nie tylko pozbawia nas wpływu na skład osobowy organów jednostki pochodzących z wyboru, a nawet tych pochodzących z wyboru pośredniego⁵⁵, ale pozbawia nas możliwości bycia wybieranym do tych organów⁵⁶, a tym samym wejścia w skład niewątpliwie rdzenia instytucji, co

zm.), a także przepisach ustawa ustrojowych: art. 7 ust. 1 pkt 20 i art. 18 ust. 2 pkt 12a u.s.g.; art. 12 pkt 9a u.s.p.; art. 18 pkt 14 i rozdział 6 u.s.w.

⁵² Na marginesie zauważyć należy, iż nie jest on stały, co sugeruje instytucja stałego rejestru wyborców z art. 18 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku — Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 15 z późn. zm.), który musi być ciągle aktualizowany przez dopisywanie (art. 19) i skreślanie (art. 21), pomijając już to, że do sporządzonego na podstawie rejestru stałego spisu wyborców do przeprowadzenia danych wyborów i tak może zostać dopisana osoba w nim nieujęta (art. 28).

⁵³ J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 43.

⁵⁴ P. Lisowski, *Aspekty podmiotowe w samorządzie terytorialnym — introductio*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej. I Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2010, s. 429. Na temat istoty członkostwa we wspólnocie samorządowej zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.

⁵⁵ Zarząd powiatu wybierany jest przez radę powiatu zgodnie z art. 27 u.s.p, podobnie jak zarząd województwa wybierany jest na podstawie art. 32 u.s.w. przez sejmik województwa, ale modelowo należy zakładać, że oba te organy pochodzące z wyboru bezpośredniego dokonują wyboru organu wykonawczego w imieniu członków wspólnoty samorządowej, realizując ich wolę kształtowania składu osobowego organów wspólnoty w akcie wyboru bezpośredniego.

⁵⁶ Prawo wybieralności, czyli bierne prawo wyborcze, w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ma w myśl art. 11 § 1 pkt 5 kodeksu wyborczego osoba mająca prawo wybierania tych organów.

więcej pozbawia nas możliwości bezpośredniego rozstrzygnięcia w sprawach wspólnoty w drodze referendum lokalnego⁵⁷.

Mamy zatem do czynienia z poważnym dylematem, skoro bowiem z mocy prawa mieszkańiec stanowi wspólnotę samorządową rozumianą w ujęciu teorii prawa publicznego jako terytorialna osobowa korporacja publicznoprawna⁵⁸, to jak przyjąć następnie to, że członek tej wspólnoty nie może wyrażać woli w sprawie jej funkcjonowania. Przypomnieć należy katalog wymogów, których spełnienie warunkuje posiadanie prawa wyborczego z art. 10 § 1 kodeksu wyborczego: obywatelstwo polskie, pełnoletność i pełna zdolność do czynności prawnych oraz pełnia praw publicznych (ze względu na przesłanki wyłączenia z tego prawa z § 2), co powoduje, że wszyscy niepełnoletni mieszkańcy, mieszkańcy ubezwłasnowolnieni i pozbawieni praw publicznych⁵⁹, wreszcie niebędący obywatelami polskimi, choć należą do wspólnoty, nie uczestniczą w sprawowaniu władzy w jej imieniu. Wyjątek co prawda stanowi gmina, odnośnie do czego kodeks wyborczy w art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i pkt 4 dopuszcza udział w wyborach obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim jako wyborcę do organów gminy i jako kandydata do rady gminy⁶⁰, ale tenże obywatel UE we wspólnocie powiatowej i wojewódzkiej pozostaje już pasywnym członkiem tych wspólnot samorządowych. Sytuacja może być rozwiązana nieco elastyczniej, gdy odniesiemy do naszych rozważań drugą formę demokracji bezpośredniej, stosowaną w jednostkach samorządu terytorialnego, jaką są konsultacje. Skoro przepisy ustaw ustrojowych nie ustalają wymogów formalnych wobec uczestników konsultacji, to zasady ustalone przez organy stanowiące⁶¹ mogą takie wymogi dostosować do rzeczywistego składu osobowego danej jednostki (coraz częściej rozważa się obniżanie granicy wieku uprawnionych do udziału w tych konsultacjach⁶²).

Również rozważyć można struktury subgminne, gdy korzystając z dyspozycji art. 5 u.s.g., rada gminy zdecyduje się dokonać podziału terytorium gminy w celu utworzenia w jednostkach podziału pomocniczego na jednostki pomocnicze: so-

⁵⁷ Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 400 z późn. zm.) uprawnionymi do udziału w referendum są osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki i mające prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki.

⁵⁸ Najszersze jak dotąd wyjaśnienie istoty tego pojęcia znajdujemy nadal w monografii Tadeusza Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint Warszawa 1990).

⁵⁹ Zob. art. 13 k.c. określający przesłanki ubezwłasnowolnienia oraz art. 40 k.k. określający przesłanki orzeczenia środka karnego pozbawienia praw publicznych czy wreszcie art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 roku o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2016 r. poz. 2050) przewidujący jako karę pozbawienia czynnego i biernego prawa wyborczego.

⁶⁰ Co wynika z treści art. 11 § 1 pkt 5 kodeksu wyborczego, a zarazem pkt 6 wyłącza go z kandydowania na wójta, bo zgodnie z art. 26 ust. 2a u.s.g. wójtem nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim.

⁶¹ Uprawnienie to wynika z art. 5a ust. 2 u.s.g., art. 3d ust. 2 u.s.p. i art. 10a ust. 2 u.s.w.

⁶² Jest to uzasadnione choćby art. 5b u.s.g. przewidującym tworzenie młodzieżowych rad gmin o charakterze konsultacyjnym.

łectwa, osiedla czy dzielnice lub inaczej nazwane (pomijamy przypadek gminy stołecznej z obligatoryjnym ustrojem dzielnicowym) i co więcej zrezygnuje w statucie nadawanym tym jednostkom (w myśl art. 35 w zw. u.s.g.) z organu uchwałodawczego na rzecz zebrania mieszkańców na wzór sołectwa, w którym organem takim jest zebranie wiejskie. Otóż termin „zebranie mieszkańców” i termin „zebranie wiejskie” nie zawiera żadnych wskazań co do właściwości uczestniczących w nim osób, poza jednym — muszą być to mieszkańcy tej jednostki pomocniczej. Jednak gdy przejdziemy do kompetencji tych ciał uchwałodawczych, to pojawia się ponowna sugestia podziału uczestników zebrania na biorących udział w głosowaniu i jedynie przy nim obecnych⁶³.

Wszystko to prowadzi do następujących ustaleń. Z treści art. 166 ust. 1 Konstytucji RP wynika, iż zasadniczym celem istnienia jednostek samorządu jest wykonywanie zadań własnych, zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, wszyscy zatem bez wyjątku mieszkańcy danej jednostki stanowią otoczenie swojej jednostki i wobec każdego z nich jest ona zobowiązana wykonywać takie zadania. Gdy zaś mieszkaniec korzysta indywidualnie i bezpośrednio ze świadczeń publicznych ze strony swojej jednostki, staje się uczestnikiem kręgu zewnętrznego. Ten sam mieszkaniec, uczestnicząc w formach demokracji bezpośredniej, stanowi rdzeń swojej jednostki, podobnie jak wówczas gdy w wyniku wyborów wchodzi w skład kolegialnych organów tej jednostki lub piastuje monokratyczny organ wykonawczy gminy. Oczywiście pamiętać należy, że ani wójt, ani członkowie zarządów w istocie nie muszą być mieszkańcami jednostek, w których funkcje te pełnią, przy czym w odniesieniu do wójta stanowi o tym wprost przepis art. 11 § 1 pkt 6 kodeksu wyborczego, w stosunku do członków zarządów nie ma jakiegokolwiek wskazania o związku funkcji z zamieszkiwaniem w danym powiecie czy województwie⁶⁴, bez wątplenia zaś należą do rdzenia tej jednostki.

Takie ustalenia potwierdzają ponownie tezę artykułu zawartą w jej tytule: granice — w tym wypadku jednostek samorządu terytorialnego — są zrelatywizowane w ujęciu zewnętrznym, co znaczy, że mieszkańcy jednostek mogą należeć także do otoczenia, a nawet kręgu i rdzenia innych jednostek samorządu terytorialnego (na przykład wspomniany wójt gminy A zamieszkuje na terenie gminy B), a zwłaszcza wewnętrznym, gdy poszczególni mieszkańcy jednostki są jednocześnie jej otoczeniem, kręgiem zewnętrznym i rdzeniem. Jeśli do tego dochodzą

⁶³ NSA w wyroku II OSK 2473/13 z dnia 11 grudnia 2013 roku przyjął, że „ustalenie kręgu osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim powinno być dokonane przez odniesienie do [...] art. 11 u.s.g.”, co prowadzi do końcowego wniosku: „nie wszyscy mieszkańcy danego sołectwa sprawują władzę poprzez podejmowanie rozstrzygnięć na zebraniach wiejskich”. Zob. głosę krytyczną M. Rulki opublikowaną w „Samorządzie Terytorialnym” 2015, nr 1–2, s. 162–169.

⁶⁴ Przepis art. 26 i 27 u.s.p. nie daje żadnych wskazań co do pochodzenia osoby wybieranej w skład zarządu, a przepis art. 32 ust. 4 u.s.w. jednoznacznie wskazuje, że członkowie zarządu mogą być wybierani spoza składu sejmiku.

zmiany granic fizycznych w związku ze zmianami w zasadniczym podziale terytorialnym kraju, relatywizm ten się nasila.

ZAKOŃCZENIE

Prowadzone w artykule analizy i rozważania pozwalają na pewne ustalenia końcowe, choć oczywiście nie mają one charakteru ostatecznych, zagadnienie badawcze wymaga bowiem jeszcze wielu badań z uwagi na wielość wątków tematycznych — z racji ograniczeń rozmiarów publikacji jedynie zasygnalizowanych, a być może zupełnie pominiętych — a także zmienność samego ustroju administracji publicznej i stosowanych w niej procedur administracyjnych. Każda z takich zmian wpływa istotnie na sam stopień zorganizowania uczestnictwa w instytucjach administracji publicznej, a tym samym, a może także osobno, wpływa na relatywizowanie się jej granic, zwłaszcza granic poszczególnych instytucji, na przykład gminy w jej ustroju wewnętrznym i tworzonych, przekształcanych instytucji subgminnych (jednostek pomocniczych). Być może to jedna ze znaczących przyczyn ciągle nikłej tożsamości gminnej, powiatowej i wojewódzkiej, skłaniająca do poszukiwań nowych rozwiązań prawnych i mechanizmów socjologicznych zwiększania zaangażowania mieszkańców tych jednostek w ich codzienne funkcjonowanie.

Artykuł dowodzi także zasadności zastosowania w nauce administracji metod i pojęć z prakseologii. Dzięki temu zabiegowi podejście do administracji publicznej zyskuje nowe sposoby badania i opisu zjawisk administracyjnych nieznanie klasycznej nauce administracji.

PRAXSEOLOGICAL INTERPRETATION OF THE PHENOMENON OF PUBLIC ADMINISTRATION FROM THE PERSPECTIVE OF RELATIVISM BOUNDARIES OF ORGANIZATION

Summary

An approach to public administration presented in the article is based on the assumption of the immediacy of applying research methods in the area of organization and management for the description and analysis of the composition and functioning of institutions included in the public administration. The article takes into account the consequences of the system's transformation in Poland from the early 1990s as a result of which the public administration was rebuilt by replacing the previous model of the state administration corresponding to the objectives of the socialist state's political system, a highly bloated multi-sector organizational system, which makes for considering the participation of members of particular administrative institutions at different degrees of their organization concurrently and in parallel. The result of this study leads to the conclusion that public administration institutions have relative boundaries of their organisational separation and thus the same people can simultaneously participate in a number of institutions belonging to the core, the

external circle and the environment while at the same within the same institution there can come to such parallel multiplicity of participation. Examples of government administration and local government institutions have been presented to illustrate these claims.

Keywords: organisation, institution, the degree of an institution's organisation, the core of an institution, an institution's external circle, an institution's environment

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Uwagi do współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, [w:] *Jednostka, prawo, administracja. Nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint Warszawa 1990).
- Błaś A., *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003.
- Boć J., *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Jakość administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Cezdzya k. Kielc, 24–26 września 2004 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004.
- Jeżewski J., *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003.
- Kociński C., Korczak J., *Skutki prawne wygaśnięcia mandatu radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz tryb działania*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 1, poz. 3.
- Korczak J., *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, t. 1. *Kryzys prawa administracyjnego?*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012.
- Korczak J., *Oplaty lokalne jako rodzaj daniny publicznej*, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, J. Korczak, M. Woźniak, *Oplaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013.
- Korczak J., *Prakseologiczna interpretacja pojęcia organizacji*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.
- Korczak J., *Regulacje projakościowe prawa samorządu terytorialnego*, [w:] *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej*, red. E. Jasiuk, Radom 2012.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2017.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1982.
- Kowalewski S., *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1975.
- Lisowski P., *Aspekty podmiotowe w samorządzie terytorialnym — introductio*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej. I Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2010.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991.
- Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cisna 2–4 czerwca 2002*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002.
- Olejniczak-Szałowska E., *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.
- Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009.
- Prawo administracyjne*, red. E. Ura, Rzeszów 1997.

- Rulka M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 11 grudnia 2013 r., II OSK 2473/13*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2.
- Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006.
- Starościak J., *O opracowywaniu zagadnień administracji*, „Organizacja — Metody — Technika” 1973, nr 2.
- Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1966.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
- Zdyb M., *Istota decyzji. Personalistyczno-normatywistyczna analiza zjawiska*, Lublin 1990.
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1981.