

Magdalena Małeczka-Łyszczek

Katedra Prawa Publicznego

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Podmioty ekonomii społecznej jako podmioty administrujące

Streszczenie

W obszarze działalności administracji publicznej dokonują się ewolucyjne zmiany, które analizować należy w powiązaniu z rozbudowującymi się strukturami społeczeństwa obywatelskiego. Dotyczą one obszaru zagadnień związanych z wykonywaniem zadań publicznych przez podmioty, które sytuują się poza strukturami administracji, a jednocześnie wykonują funkcje właściwe administracji publicznej. Są to tzw. podmioty administrujące, pośród których coraz istotniejsze miejsce zajmują podmioty ekonomii społecznej. Dlatego celem niniejszego artykułu stało się zbadanie problematyki związanej z funkcjonowaniem podmiotów ekonomii społecznej, w kontekście zagadnień związanych z pojęciem podmiotów administrujących.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, podmiot administrujący, podmioty ekonomii społecznej, funkcje administracji.

1. Zagadnienia wprowadzające

Ekonomia społeczna i kwestie z nią związane mogą być analizowane z rozmaitych punktów widzenia. W zależności od kontekstu badawczego mówić można np. o zagadnieniach natury instytucjonalnej, koncentrując się na problematyce funkcjonowania szeroko rozumianego sektora pozarządowego. Mając na uwadze poszczególne formy organizacyjno-prawne, jako najczęstsze wyróżnia się: spółdzielnie socjalne, stowarzyszenia i fundacje, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością non-profit, niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, centra integracji

społecznej, kluby integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, jak również warsztaty terapii zajęciowej.

W kontekście teorii *public governance*, podmioty ekonomii społecznej opisywane mogą być jako tzw. interesariusze (*stakeholders*). Istota sieciowości jako formy rządzenia opiera się na uzależnieniu możliwości osiągnięcia zakładanych celów od równoczesnych interakcji wielu podmiotów. Wiąże się również ze zwróceniem uwagi na wpływ, jaki na rządzenie wywierają podmioty znajdujące się poza strukturami administracji. Jest to wynikiem konstatacji, że żaden z podmiotów uczestniczących w procesie zarządzania publicznego postrzegany w pojedynkę nie dysponuje wiedzą ani środkami pozwalającymi na samodzielne rozwiązywanie występujących w obszarze życia społecznego problemów. Tym samym prawidłowe funkcjonowanie całego modelu *public governance* możliwe jest przy zaistnieniu odpowiedniego natężenia współpracy, jaka będzie się dokonywała pomiędzy interesariuszami. W tym kontekście podkreślenia wymaga fakt, że coraz częściej do ich grona przynależą również podmioty ekonomii społecznej, które postrzegać należy jako współuczestników sieci działających na rzecz realizacji zadań publicznych wraz z administracją publiczną. Szczególnie widoczne staje się to na płaszczyźnie struktur samorządu terytorialnego [Wpływ przemian... 2013, s. 438–454].

Wskazać również można na ujęcie analizowanych zagadnień z perspektywy problematyki prawa administracyjnego, co pozwala na podjęcie próby zaliczenia podmiotów ekonomii społecznej do zakresu tzw. podmiotów administrujących. Ten ostatni obszar, z uwagi na brak dogłębnego opracowania na gruncie literatury przedmiotu, został proddany rozważaniom w niniejszym artykule.

W pierwszej części scharakteryzowane zostanie pojęcie ekonomii społecznej, by następnie przenieść ciężar analizy na obszar problematyki prawa administracyjnego i przybliżyć konstrukcję podmiotów administrujących. Uwaga zostanie skupiona szczególnie na zagadnieniach dotyczących przyporządkowania podmiotów ekonomii społecznej do możliwych do wyróżnienia rodzajów podmiotów administrujących. W podsumowaniu wskazane zostaną również przesłanki warunkujące poszerzenie katalogu podmiotów administrujących o kolejne rodzaje podmiotów ekonomii społecznej.

2. Pojęcie podmiotu ekonomii społecznej

Wyznaczenie ram i zdefiniowanie ekonomii społecznej stało się przedmiotem wielu opracowań¹. Najczęściej ekonomię społeczną postrzega się jako dziedzinę

¹ Warto zwłaszcza sięgnąć po publikacje pojawiające się na łamach półrocznika „Ekonomia Społeczna” wydawanego przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolską Szkołę Administracji Publicznej.

aktywności społecznej nieprzynależnej rynkowi i państwu. J. Hausner przyjmuje, że jest ona sektorem gospodarki, w którym organizacje są ukierunkowane na społeczną użyteczność, a co z tym związane wypracowana przez nie nadwyżka służy realizacji celu społecznego. Z uwagi na lokalne zakorzenienie i działanie na rzecz danej wspólnoty samorządowej ekonomia społeczna nazywana również bywa wspólnotową, gdyż jest ona uwarunkowana lokalnie jako wyrastająca z oddolnych potrzeb, inicjatyw oraz dotyczy problemów społecznych powstających miejscowo czy terytorialnie. Zdaniem J. Hausnera o lokalności ekonomii społecznej decyduje spontaniczność, a dopiero później pojawia się potrzeba nadania jej ram prawnych i poddania regulacji. Ponadto zwraca on uwagę, że nie da się „przeszczepiać” ekonomii społecznej, ponieważ musi się ona rozwijać w następstwie oddolnych inicjatyw i uwarunkowań. Może co prawda korzystać z zewnętrznych inspiracji, lecz nie powinna mechanicznie powielać doświadczeń i praktyk wpisujących się w odmienny kontekst społeczny [Hausner 2007, s. 12–13]. W rezultacie poszczególne podmioty ekonomii społecznej wraz z samorządami mogą tworzyć system pozwalający na reprezentowanie istniejących interesów obu stron i w ten sposób rozwiązywać swoiste na danym terenie problemy. W sytuacji narastającego kryzysu w obrębie poszczególnych państw zauważalne jest nasilenie się trudnych kwestii społecznych wymagających rozwiązania i to w znaczącym stopniu właśnie na szczeblu poszczególnych wspólnot samorządowych. Wypracowanie mechanizmów współpracy samorządu z podmiotami ekonomii społecznej może pozytywnie wpływać na rozwiązywanie takich zagadnień jak szeroko rozumiane wykluczenie społeczne m.in. związane z narastającym ubóstwem czy też nadal pogłębiającym się bezrobociem.

3. Pojęcie podmiotu administrującego

Idea stworzenia terminu, który objąłby swoim zakresem podmioty pełniące funkcje administracji, a nieprzynależne do jej struktur nie jest koncepcją nową. Już J. Langrod wskazywał, że w strefie granicznej między sferą administracji a sferą przedsiębiorczości prywatnej istnieje bardzo wiele rodzajów jednostek, które związane są z administracją szczególnym węzłem organizacyjnym wynikającym z (przybierającej różne formy) współpracy. Jest to jednakże jedynie współdziałanie, które (choć czasami wiąże się z pełnieniem funkcji administracji) nie uzasadnia zaliczenia do grona organów, a czyni z nich tylko „obywatelski element współdziałający” określane przez samego autora mianem „kolaboratorów administracji”. Podmioty te zakresem swej działalności dotyczą realizacji interesu publicznego, niemniej jednak czynią to na płaszczyźnie aktywności prywatnej i w ramach organizacyjnych przedsiębiorczości indywidualnej. W rezultacie

pozostają nadal w sytuacji jednostek prywatnych, jednakże uzupełnianej lub zmienianej przez swoiste dodatki, jakie wynikają z ich współpracy z administracją, w duchu wskazanym przez wymagania interesu publicznego [Langrod 2003, s. 239 i 252]. W koncepcji „kolaboratorów administracji” bez trudu można dopatrzyć się pierwowzoru dla aktualnego postrzegania podmiotów administrujących.

Współcześnie, zgodnie z definicją, jaką podaje J. Boć [2007, s. 132], za organ administrujący można uznać taki podmiot, któremu prawo przydaje funkcję administrowania bądź też prawo stwarza ku temu podstawy i dodanie to nastąpiło. Dlatego pośród organów administrujących w pierwszej kolejności wymienia się wszystkie organy administracyjne (zarówno szczebla rządowego, jak i samorządowego). Jest to zrozumiałe, jeśli przyjrzymy się samemu pojęciu organu administracji publicznej. Jak wskazuje J. Zimmermann [2012, s. 108–110], pod pojęciem tym rozumiemy te podmioty, które działają za państwo bezpośrednio (mamy tu na myśli organy administracji państwowej) bądź też za pośrednictwem samorządu (organy administracji samorządowej). Ponadto mając na uwadze osobową istotę organu, podkreśla, że organem administracyjnym jest człowiek lub grupa ludzi, którzy wykonują określoną funkcję (przy czym odróżnienia wymaga organ w sensie abstrakcyjnym jako pewna konstrukcja strukturalno-organizacyjna a obsada personalna, rozumiana jako piastun funkcji administracji). Znajdując się w strukturze państwa lub samorządu terytorialnego, jest on wyodrębniony organizacyjnie, czyli istnieją kryteria pozwalające odróżnić go od innego organu. Wreszcie ma prawne umocowanie do działania, jest wyposażony we władztwo i jest powołany przez prawo do realizacji norm prawa administracyjnego ze skutkami właściwymi temu prawu, jak i w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji. Jak podkreśla autor, zadaniem tak ujmowanego organu administracyjnego (podstawowym, a w zasadzie jedynym) jest sprawowanie administracji publicznej.

Do często przywoływanych zestawień organów administrujących należy zaprezentowane przez J. Bocia [2007, s. 132], który pośród nich wymienia:

- organy administracyjne,
- inne organy państwowe czy publiczne, które są powołane do realizacji funkcji wynikających z ich charakteru, jednakże posiadają również kompetencje w sferze realizacji funkcji administracyjnych państwa i w tym względzie działają na podstawie norm prawa administracyjnego oraz w sposób i w formach właściwych organom administracyjnym (np. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który realizuje rozliczne funkcje z zakresu administracji publicznej, takie jak chociażby nadawanie orderów i odznaczeń),
- odpowiednio uprawnionych kierowników państwowych osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych funkcjonujących na obszarze działania województwa i prowadzących niektóre sprawy z zakresu administracji publicznej,

- odpowiednio upoważnione organy wykonawcze jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego,
- organy jednostek organizacyjnych gminy (w tym przedsiębiorstw) w razie upoważnienia ich do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej,
- organy organizacji społecznych,
- odpowiednio upoważnione podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego,
- odpowiednio upoważnione podmioty prywatne realizujące funkcje z zakresu administracji publicznej.

Z kolei R. Michalska-Badziak [*Prawo administracyjne...* 2013, s. 266–267] proponuje do grupy podmiotów objętych zakresem „podmiot administrujący” zaliczyć: organy administracji publicznej, zakłady publiczne, przedsiębiorstwa, fundacje, organizacje społeczne, inne podmioty niepubliczne w zakresie, w jakim wykonują funkcję administracji publicznej.

Dla organów administracji publicznej wykonywanie funkcji administracyjnych jest ich cechą immanentną. Dlatego jakkolwiek zauważalne są odmienności co do powyższych katalogów, niemniej jednak organy administracji publicznej eksponowane są w ramach każdego z nich. Ponadto bez względu na występujące różnice, zauważyć należy, że analizowane pojęcie należy do grupy tzw. pojęć funkcjonalnych. Stąd możliwy do stworzenia katalog szczegółowy nie jest stały, nie ma charakteru zamkniętego, lecz podlega przeobrażeniom wynikającym z ewolucyjnych zmian, jakie dokonują się w obrębie powstawania podmiotów dopuszczanych do wykonywania funkcji administracji publicznej.

Należy mieć również na uwadze odróżnianie zlecenia funkcji administracyjnych od przekazywania zadań do wykonania (lub akceptowaniu zadań przezeń wykonywanych). W przypadku zlecenia funkcji dochodzi bowiem do upoważnienia podmiotów niepublicznych (a konkretnie ich właściwych organów) do stosowania prawa administracyjnego za pomocą jednostronnych rozstrzygnięć, czyli do podejmowania działania tożsamego z działaniem organów administracji publicznej. Tym samym moc obowiązująca stanowionych przez nie aktów jest identyczna z mocą aktów wydawanych przez organy państwa. Tak ujmowane zlecenie funkcji przynależne jest materii ustawowej i może być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy. Przy czym ustawa może przewidywać kompetencję organu administracji publicznej, aby ten powierzył swoją funkcję innym podmiotom [Zimmermann 2012, s. 132]. Oznacza to możliwość powierzenia tej funkcji poszczególnym rodzajom niepublicznych podmiotów administrujących, a więc również i zaliczanym do grona podmiotów ekonomii społecznej. Zlecenie funkcji administracji publicznej jest pojęciem węższym aniżeli zlecenie zadań administracji publicznej. Oba pojęcia często wiążą się ze sobą, gdyż podmiot administrujący (wykonujący

funkcję administracji) uczestniczy w wykonywaniu zadań administracji publicznej. Nie ma tu jednakże relacji odwrotnej, a zatem nie każdy podmiot, który wykonuje zadania publiczne, czyni to w formach właściwych administracji publicznej, jakimi są formy władcze [*Prawo administracyjne...* 2013, s. 293–294]. Powyższe kwestie widoczne są również na poziomie konstruowania cech charakteryzujących podmioty administrujące, gdzie wskazywane jest wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej (przy którym należy się kierować interesem publicznym), jak również możliwość (ale nie konieczność) działania w formach władczych [*Podmioty administrujące...* 2011, s. 32–47].

Wyjaśnienia wymaga również kwestia natury terminologicznej. Otóż w literaturze przedmiotu są zamiennie używane określenia „organ administrujący”, „podmiot administrujący”. Bardziej trafny wydaje się drugi termin. Pojęcie organu w sposób naturalny nasuwa skojarzenia ze strukturami administracji publicznej. Mając zaś na uwadze stale narastające znaczenie podmiotów niepublicznych w analizowanym obszarze, dla wyeksponowania niniejszej problematyki przyjmuję objęcie całości złożonej z podmiotów publicznych i niepublicznych właśnie terminem „podmiot administrujący”.

W celu uporządkowania rozważań związanych z podmiotami ekonomii społecznej jako podmiotami administrującymi przyjęto, że do grupy podmiotów administrujących zaliczyć należy:

1) podmioty publiczne (organy administracji publicznej, zakłady publiczne, przedsiębiorstwa, agencje, spółki prawa publicznego, fundacje prawa publicznego);

2) podmioty niepubliczne (usytuowane poza strukturą administracji publicznej, a wykonujące zadania jej przynależne), w ramach których wyróżnić można:

– organizacje pozarządowe w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2010 r., nr 234, poz. 1536 ze zm.),

– organizacje pozarządowe (w tym organizacje społeczne) *sensu largo*,

– inne (pozostałe) podmioty niepubliczne.

Powyższe zestawienie w sposób świadomy łączy w jedną dużą grupę tzw. podmioty publiczne, gdyż jakkolwiek stanowią one zbiór niezwykle zróżnicowany i interesujący, to jednak nie na nich koncentrują się rozważania czynione na gruncie artykułu. Poruszone zatem zostaną zagadnienia dotyczące podmiotów niepublicznych jako podmiotów administrujących, gdyż to pośród nich sytuują się rozmaite formy podmiotów ekonomii społecznej. Pojęcie podmioty niepubliczne obejmuje wszystkie te podmioty administrujące, które nie przynależą do podmiotów publicznych, czyli pozostają na zewnątrz aparatu administracji publicznej, niezależnie od ich statusu prawnego, rodzaju zadań (i związanych z nim kompetencji), jak również sposobu ich przekazania [*Podmioty administrujące...* 2011, s. 529].

Przedmiotem dalszej analizy uczynione zostaną podmioty administrujące, takie jak:

- organizacje pozarządowe w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie,
- organizacje pozarządowe (w tym organizacje społeczne) *sensu largo*,
- inne (pozostałe) podmioty niepubliczne.

Powyższe wyliczenie podmiotów niepublicznych ma w ramach niniejszego opracowania charakter porządkujący, nie pretenduje zaś do miana wyczerpującego, gdyż nietrudno wskazać na podmioty niepubliczne np. stowarzyszenia, które zaliczyć można zarówno do pierwszej, jak i drugiej z wymienionych grup. Wyodrębnienie w ramach osobnej grupy, organizacji pozarządowych w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, uzasadnione jest szczególną pozycją niniejszej definicji – jako punktu wyjścia, bazy do podejmowania dyskusji na temat organizacji pozarządowych w Polsce. Pozwala również na przybliżenie powiązanego z nim terminu „organizacja pożytku publicznego”, który oprócz organizacji pozarządowych mieści w sobie również wskazane ustawowo podmioty mogące uzyskać taki status, choć nie są one organizacjami pozarządowymi w rozumieniu ustawy. Tym samym zagadnienia dotyczące wybranych organizacji pożytku publicznego (które nie są jednocześnie organizacjami pozarządowymi w rozumieniu ustawy, jak również nie przynależą do struktur administracji publicznej) usytuowano w grupie określonej mianem – organizacje pozarządowe *sensu largo*. Tam też przyporządkować należy wskazane podmioty wyłączone z zakresu podmiotowego ustawowej definicji organizacji pozarządowej.

4. Organizacje pozarządowe w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie

Dla problematyki związanej z ujęciem podmiotów ekonomii społecznej jako podmiotów administrujących, zasadnicze znaczenie będzie miało wskazanie ich miejsca w strukturze podmiotów administrujących. W sposób naturalny przesuwa nas to na obszar analizy kwestii związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych. Najczęściej przywoływaną ich definicją jest zawarta w art. 3, ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, zgodnie z którą są nimi: niebędące jednostkami sektora finansów publicznych (w rozumieniu ustawy o finansach publicznych) i niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym regulacje szczegółowe przyznają zdolność prawną. W jej ramach wprost wskazane zostają fundacje i stowarzyszenia. W ujęciu chronologicznym pojęcie organizacji pozarządowej zostało wprowadzone w ustawie z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawo-

dowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j.: Dz.U. z 2011 r., nr 127, poz. 721 ze zm.). W jej pierwotnym brzmieniu (Dz.U. z 1997 r., nr 123, poz. 776) pod terminem tym rozumiano stowarzyszenia, związki, izby oraz organizacje pracodawców i pracobiorców o charakterze ogólnokrajowym w szczególności działające na rzecz osób niepełnosprawnych, tworzone na podstawie odrębnych przepisów. Dopiero zmiana brzmienia przepisu dokonana w 2010 r. (Dz.U. z 2010 r., nr 28, poz. 146) odesłała do regulacji ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, stanowiąc, że ilekroć w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych jest mowa o organizacjach pozarządowych, oznacza to organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Tak ujmowane organizacje pozarządowe mogą stać się organizacjami pożytku publicznego, o ile spełnią wymogi szczegółowo wskazane w ustawie. Należy do nich prowadzenie działalności pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa. Ponadto ustawodawca przyjmuje, że organizacja taka może prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie jako dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego, a nadwyżkę przychodów nad kosztami przeznaczać na działalność pożytku publicznego. Kolejnym wymogiem jest istnienie statutowego kolegialnego organu kontroli lub nadzoru, który jest odrębny od organu zarządzającego i nie podlega mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru. Dodatkowo ustawodawca formułuje szczegółowe wymogi pod adresem członków organu kontroli lub nadzoru, jak i członków organu zarządzającego. Ponadto statut lub inne akty wewnętrzne takich organizacji muszą przewidywać specjalne wskazane ustawowo zakazy.

Organizacją pożytku publicznego mogą stać się również i inne wskazane przez ustawodawcę podmioty (pozostające poza zakresem definicji organizacji pozarządowej), takie jak:

1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego,

2) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. nr 127, poz. 857, ze zm.), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Podmioty te, jakkolwiek nie mieszczą się w defi-

nicji ustawowej organizacji pozarządowej, to można ujmować je jako organizacje pozarządowe *sensu largo*.

W obszarze zagadnień dotyczących prowadzenia działalności pożytku publicznego szczególne rozwiązania przyjęto w stosunku do spółdzielni socjalnych, które jakkolwiek mogą prowadzić działalność tego typu, nie mogą uzyskać statusu organizacji pożytku publicznego. W związku z tym, że nie mieszczą się one w zakresie definicji normatywnej organizacji pozarządowej, również i je należy objąć pojęciem organizacji pozarządowej *sensu largo*. W przypadku spółdzielni pracy i spółdzielni osób prawnych również wyłączono możliwość uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego, a ponadto nie mogą one nawet prowadzić działalności pożytku publicznego.

5. Organizacje pozarządowe (w tym organizacje społeczne) *sensu largo*

W ramach niniejszego punktu zostaną przedstawione zagadnienia związane z szerokim ujmowaniem organizacji pozarządowych, wykraczającym poza ramy definicji normatywnej ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ponadto zbadana zostanie wzajemna relacja terminów „organizacja pozarządowa”, „organizacja społeczna”, które często wydają się używane synonimicznie. W niniejszym opracowaniu przyjęto, że „organizacja pozarządowa” jest terminem zakresowo szerszym aniżeli „organizacja społeczna”. Kwestie niniejsze zajmują istotne miejsce w obszarze prawa administracyjnego, inspirowane poglądy doktryny, jak i przyjmując postać definicji normatywnych na gruncie ustawodawstwa.

W art. 5, § 2, pkt 5 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.) zawarta została definicja legalna organizacji społecznych, zgodnie z którą rozumie się przez nie organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Jest to zatem szerokie rozumienie terminu, które obejmuje również samorząd zawodowy (m.in. lekarzy, komorników, architektów) oparty na przymusowym uczestnictwie. Tymczasem dobrowolność w zakresie przynależności to jedna z cech organizacji społecznych, które przywołuje się jako dla nich immanentne. Pamiętać jednakże należy, że definicje normatywne tworzone są na potrzeby aktów normatywnych, w których są zawarte i nie mają one charakteru uniwersalnego. Nie można ich w sposób automatyczny przenieść na grunt innych aktów prawnych, chyba że ustawodawca sam *expressis verbis* na taką możliwość wskazuje.

Należy zatem sięgnąć do dorobku doktryny, gdzie przyjmuje się, że mówiąc o organizacjach społecznych mamy na myśli organizacje niepaństwowe, charakteryzujące się uczestnictwem opartym na zasadzie dobrowolności, trwałością

działania, jak i swoistą rolę w państwie, a ponadto wskazuje się na możliwy do wyróżnienia podział na:

– organizacje społeczne, które rozwijają zainteresowania wąskiej grupy podmiotów i nie wpisują się w działania zbieżne z celami i zadaniami państwa. Działania tego typu organizacji są obojętne z punktu widzenia władz państwowych tak długo, dopóki nie stanowią dla nich zagrożenia;

– organizacje społeczne, których cele i zadania zbieżne są z celami i zadaniami państwa. Stąd też państwo wpływa na ich rozwój i kierunki działania, zwłaszcza mając na uwadze zlecenie zadań z zakresu administracji publicznej. Innymi słowy, mieszczą się tutaj takie organizacje, które w pierwszej kolejności powołane są do realizacji zadań wynikających z celów społecznych konkretnej organizacji, ale którym oprócz tego (z powodu określonych motywacji i okoliczności) zostały zlecone funkcje administrowania. Łączą więc w swojej działalności zarówno funkcje immanentnie związane z daną organizacją niepaństwową – które jednocześnie mogą mieć znaczenie państwowe – i funkcje administrowania zlecone im w drodze aktu normatywnego ustawowej rangi. Realizacja tych ostatnich dokonuje się w formach prawnych działania właściwych tylko administracji publicznej [Boć 2007, s. 165].

Dalsze rozważania koncentrowały się będą jedynie na organizacjach społecznych z grupy drugiej, gdyż tylko one wpisane mogą być w zakres pojęcia „podmiot administrujący”. Organizacje z grupy pierwszej poprzez fakt, że koncentrują się na celach, które nie są relewantne z punktu widzenia interesu publicznego, nie będą przejmowały funkcji administracji i nie będą uczestniczyły we współkreowaniu pojęcia dobra wspólnego (tożsamego z interesem publicznym, wyznaczającym pole dopuszczalnej działalności administracji publicznej i stanowiącym cel jej działania [Izdebski i Kulesza 2004, s. 96–97; *Podmioty administrujące...* 2011, s. 36–37]).

Organizacje pozarządowe *sensu largo* ujmowane są zatem w rozumieniu szerszym niż ujmuje je definicja normatywna ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która poza zakresem analizowanego pojęcia pozostawia m.in.: partie polityczne, związki zawodowe czy też samorząd zawodowy.

Na potrzeby artykułu przyjęto, że termin „organizacja pozarządowa” obejmuje swym zakresem wszelkie rodzaje organizacji (bez względu na substrat, na jakim się opierają) sytuujące się „poza rządem”, czy też – doprecyzowując – poza strukturami szeroko rozumianej administracji publicznej. W ich ramach wyróżnić można organizacje społeczne obejmujące wszelkie formy zrzeszeń obywateli, gdzie nacisk położony zostaje na substrat osobowy. Najbardziej oczywistym przykładem organizacji społecznej, jako formy zrzeszającej grupę społeczną skoncentrowaną wokół jednoczących ją celów, będą stowarzyszenia funkcjonujące na podstawie regulacji ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzysze-

niach (t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 79, poz. 855 ze zm.). Zgodnie z jej art. 9 i 31, do utworzenia stowarzyszenia potrzebnych jest minimum piętnaście osób, przy założeniu, że jeżeli liczba członków zmniejszy się poniżej wymaganej, sąd wydaje postanowienie o jego rozwiązaniu. Do organizacji społecznych zaliczyć należy również: partie polityczne, związki zawodowe, społeczno-zawodowe organizacje rolników, związki wyznaniowe i samorządy [*Prawo administracyjne...* 2013, s. 285]. W przypadku samorządów uzasadnione wydaje się włączanie do organizacji społecznych samorządów zawodowych (postrzegając odmienność związanych z przymusową przynależnością do nich, co ujmować należy jako odstępstwo od ogólnie przyjmowanej zasady dobrowolności przynależności do organizacji społecznych), z wyłączeniem z tego zakresu samorządu terytorialnego, który jest podmiotem władzy publicznej (jakkolwiek stanowi formę decentralizacji).

Każda z powyżej przywołanych organizacji, zaliczanych do organizacji społecznych, jest formą trwałego zrzeszenia osób, nie wchodzi w skład struktur administracji publicznej, a cel działania związany z realizacją celów niezarobkowych pozwala na odróżnienie od spółek prawa handlowego (postrzeganych jako nakierowanych tylko na interesy swoich udziałowców lub akcjonariuszy). W przypadku wspomnianych spółek prawa handlowego, warto zwrócić uwagę, że w określonych sytuacjach mogą one wykonywać zadania administracji publicznej, a co z tym bezpośrednio związane, są one wówczas zobowiązane do kierowania się również i interesem publicznym. W rezultacie niniejsza cecha przestaje być kryterium pozwalającym na odróżnienie ich od organizacji społecznych, natomiast te spośród spółek, których działalność wiąże się z realizacją celów społecznie użytecznych i nie jest nastawiona na zysk, mieszczą się w pojęciu organizacji pozarządowej [*Podmioty administrujące...* 2011, s. 531–532].

Oparcie się na kryterium substratu osobowego powoduje, że w przypadku fundacji nie należy zaliczać ich do organizacji społecznych, ale do pozarządowych. Jest to konsekwencją tego, że elementami konstytutywnymi fundacji są: po pierwsze, majątek i powiązane z nim trwałe źródła dochodu. Wniesienie majątku do fundacji ma charakter nieodwracalny, gdyż nie można go wycofać. Po drugie, majątek ten nie jest wnoszony w celu czerpania z niego korzyści, tylko umożliwienia realizacji celu publicznego (na rzecz nieograniczonego kręgu destynariuszy). W konsekwencji osoby z kręgu uprawnionych do korzystania z jej majątku mogą oczekiwać pomocy określonej w statucie fundacji, choć nie oznacza to wcale, że osobie, która ubiega się o takie świadczenie, w przypadku gdy go nie uzyska, przysługuje roszczenie cywilnoprawne [Gnys 2001, s. 15]. Kolejnym elementem konstytutywnym jest cel publiczny. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 1991 r., nr 46, poz. 203 ze zm.) cele powinny być: po pierwsze, zgodne z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej, a po drugie, gospodarczo lub społecznie użyteczne (przykładowo takie

jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami). Nie jest to wyliczenie zamknięte, co oznacza, że nie ma przeszkód, aby katalog ten poszerzyć o realizację innych celów publicznych. Kolejnym elementem jest posiadanie osobowości prawnej, jak i kluczowa – dla poruszanych kwestii – struktura organizacyjna nieposiadająca charakteru korporacyjnego. Fundacja zatem nie jest zrzeszeniem osób. To nie członkowie decydują o jej bycie, ale istnienie określonej masy majątkowej. To nie członkowie decydują o celu działalności, ale fundator, którym może być osoba ustanawiająca fundację, np. w testamencie (czynność *mortis causa*), i fakt, że fundator umiera, nie ma znaczenia dla dalszego losu fundacji. Fundacja przestaje istnieć dopiero, jeśli osiągnięty zostanie cel, dla którego została ustanowiona lub wyczerpią się środki finansowe i majątek. Można tu również, niejako na marginesie, przywołać argument, że zarówno stowarzyszenia, jak i fundacje dla uzyskania osobowości prawnej muszą być wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego. Wpis ten dokonuje się w rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej. W tym wypadku fundacje ujęte zostały odrębnie, poza terminem „organizacja społeczna”.

Na podstawie przedstawionych rozważań stwierdzić można, że pojęcia organizacja społeczna i organizacja pozarządowa charakteryzują się zmiennym w czasie zakresem. Są one nierozzerwalnie związane ze strukturami społeczeństwa obywatelskiego i jeśli mają odzwierciedlać realne potrzeby tego społeczeństwa, muszą charakteryzować się otwartością na dokonujące się w tym obszarze przekształcenia. Stale poszerzająca się pula tego typu organizacji i ich zróżnicowanie, w jeszcze większym stopniu pogłębia problem wypracowania zwartej i klarownej ich definicji.

6. Podmioty ekonomii społecznej mieszczące się w zakresie innych podmiotów niepublicznych

Wyróżnienie niniejszej grupy ma szczególne znaczenie, biorąc pod uwagę ewolucyjne zmiany związane ze wzmacnianiem się struktur społeczeństwa obywatelskiego. Obywatele coraz aktywniej włączają się w procesy partycypacyjne i szukają nowym form dla uzewnętrznienia swojej aktywności. Stąd warto zwrócić uwagę na potencjalnie nowe formy podmiotów niepublicznych, które z pewnością będą pojawiały się w niedługej przyszłości i będą wzmacniały potencjał organizacyjny podmiotów zdolnych do przejęcia funkcji administracji i włączenia ich w ramy podmiotów administrujących. Tu szczególnie szeroko buduje się obszar do wpisywania w pojęcie podmiotu administrującego rozma-

itych form podmiotów ekonomii społecznej. Grupa podmiotów, o której mowa, poprzez swój niedookreślony zakres, pozwala na szczególne wyeksponowanie zmienności w obrębie katalogu podmiotów administrujących i podkreśla również jego funkcjonalny charakter. Liczba możliwych podmiotów jest tu na tyle duża, że ustawodawca dopuszcza do niniejszej grupy również osoby fizyczne, o ile realizują funkcje administracji publicznej. W obszarze dotyczącym ekonomii społecznej interesującym przykładem może być ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (t.j. Dz.U. z 2007 r. nr 14, poz. 89 ze zm.), zgodnie z którą zakłady opieki zdrowotnej mogą być tworzone i utrzymywane przez osoby fizyczne (art. 8). W rezultacie osobom tym będą przysługiwały te wszystkie kompetencje, które odnoszą się do podmiotów państwowych i samorządowych. Generalnie stwierdzić należy, że możliwość kwalifikowania osób fizycznych do podmiotów administrujących odbywa się bądź poprzez stosowne postanowienia w tym zakresie aktów ustawowych (jak i wykonawczych), albo mocą zindywidualizowanych aktów administracyjnych opartych o stosowne podstawy ustawowe [Boć 2007, s. 179–180].

7. Podsumowanie

Przyczyn włączania podmiotów ekonomii społecznej (czy też szerzej podmiotów niepublicznych) w ramy podmiotów administrujących jest oczywiście wiele. Jako najważniejsze spośród nich wskazać można po pierwsze obserwację, że wraz z rozwojem cywilizacyjnym społeczeństw zmieniają się oczekiwania obywateli i związana z tym pula stale poszerzających się zadań publicznych. Skoro wykonywanie funkcji łączy się z uczestnictwem w wykonywaniu zadań publicznych, przesuwamy nas to na obszar rozważań związanych z ogólną tendencją poszukiwania podmiotów niepublicznych, zdolnych do przejęcia, odciążenia struktur administracji od spoczywających na niej powinnościach. Oczywiście wykonywanie zadań publicznych pozostaje nadal immanentną cechą administracji publicznej, jednakże zmiany dotyczące rzeczywistości społecznej powodują, że stałym i wzrastającym trendem stało się ich „transferowanie” poza jej struktury. Tak naprawdę jest to koniecznością, gdyż założenie, że państwo może przejmować coraz to nowe powinności, prowadziłoby w efekcie do przerostu kompetencyjnego i niewydolności jego struktur.

Z powyższymi procesami w sposób nierozzerwalny wiąże się problematyka współdziałania, jakie wytworzyć się musi pomiędzy organami administracji publicznej a podmiotami niepublicznymi; w tym z podmiotami ekonomii społecznej. Pod pojęciem takiego współdziałania rozumiem uporządkowany i określony przepisami prawa zbiór działań (proces partycypacyjny), w ramach

którego budowana jest więź o zróżnicowanym natężeniu powstająca na linii właściwy organ administracji publicznej a podmiot ekonomii społecznej. Potencjalnie współpraca podmiotów ekonomii dotyczyć może zarówno struktur administracji rządowej, jak i samorządowej. Niemniej jednak szczegółowa analiza ustawodawstwa zajmującego się współpracą administracji z podmiotami ekonomii społecznej wskazuje, że w praktyce szczególna rola przypada tutaj wspólnotom samorządowym.

Poruszone kwestie należy również rozpatrywać w kontekście zasady subsidiarności, skoro to właśnie ona kładzie nacisk na jak najbardziej aktywny udział czynnika obywatelskiego w wykonywaniu zadań publicznych [Małecka-Łyszczek i Wesołowski 2008]. I wreszcie, w odniesieniu do każdej z poruszonych w ramach niniejszego artykułu kwestii szczegółowych, należy mieć na uwadze, że ostatecznym celem i przyczyną realizacji zadań publicznych i zlecaniem funkcji administracji publicznej jest pojęcie dobra wspólnego i dążenie do jak najskuteczniejszej jego realizacji.

Literatura

- Boć J. [2007], *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Gnys A. [2001], *Ani odszkodowanie ani zadośćuczynienie*, „Rzeczpospolita”, nr 2.
- Hausner J. [2007], *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki*, „Ekonomia Społeczna” nr 1.
- Izdebski H., Kulesza M. [2004], *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.
- Langrod J.S. [2003], *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Zakamycze.
- Małecka-Łyszczek M. [2013], *Pojęcie współdziałania ze szczególnym uwzględnieniem współdziałania administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej* [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.A. Suwaj, wyd. 1, a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Małecka-Łyszczek M., Wesołowski Z. [2008], *Modele współpracy podmiotów ekonomii społecznej z administracją publiczną*, „Ekonomia Społeczna. Teksty” nr 5, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Michalska-Badziak R. [2013], *Prawo administracyjne. Pojęcia instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego* [2011], red. Z. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa.
- Zimmermann J. [2012], *Prawo administracyjne*, wyd. 5, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.

Social Economy Institutions as Administrative Subjects

In the field of public administration, evolutionary changes take place that must be analysed in connection with the expanding structure of civil society. This leads one to questions concerning the realisation of public assignments by entities outside of the structures of administration. These are administrative subjects, among which social economic institutions are playing a more and more essential role. Given that role, the aim of the present article is to examine the problems social economy institutions face in the larger context of the concept of the administrative subject.

Keywords: public administration, administrative subject, social economy institutions, functions of administration.