

Urszula LEGIERSKA\*

## Funkcje administracji świadczącej w demokratycznym państwie prawa na przykładzie mieszkalnictwa

### Wprowadzenie

To, w jaki sposób działa administracja publiczna – jak są ukształtowane struktura i relacje pomiędzy poszczególnymi organami administracji publicznej czy jakie zadania będzie realizować państwo – jest związane z funkcjami administracji występującymi w danym państwie w danym czasie<sup>1</sup>. Niekiedy można się nawet spotkać z poglądami, iż sposób interpretacji administracji publicznej jest determinowany przez funkcje realizowane przez tę administrację<sup>2</sup>.

Wyjaśnienie zagadnienia problematyki funkcji administracji publicznej warto rozpocząć od przybliżenia samego pojęcia „funkcja”, które z łacińskiego *functio* jest tłumaczone jako odbywanie, wykonywanie, załatwianie. A. Korybski ujmuje funkcję jako ukierunkowaną społecznie realizację jakiegoś założonego przez dany podmiot społeczny celu<sup>3</sup>. Z kolei zgodnie z jedną z definicji *Słownika języka polskiego* funkcja to zadanie, które spełnia lub ma spełnić jakaś osoba lub rzecz<sup>4</sup>.

---

\* Politechnika Warszawska, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, e-mail: u.legierska@ans.pw.edu.pl.

<sup>1</sup> Zob. *Prawo administracyjne*, red. J. Starościak, Warszawa 1966, s. 5.

<sup>2</sup> Zob. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 28; J. Starościak, [w:] J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 10.

<sup>3</sup> A. Korybski, *Funkcje państwa*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2006, s. 102.

<sup>4</sup> <https://sjp.pwn.pl/sjp/funkcja;2558721.html> (20.11.2017).

Pojęcie funkcji jest używane w wielu dziedzinach – nie tylko na gruncie prawa, ale także m.in. przez nauki społeczne – przyjmując zazwyczaj nieco odmienne znaczenia. W naukach prawnych możemy spotkać się z następującymi jego aspektami:

- funkcja jako podstawowy kierunek działalności (aktywności) określonej organizacji;
- funkcja jako cel działania;
- funkcja jako sposób, metoda, środki dla realizacji tych celów;
- funkcja jako zespół następstw, skutków społecznych wywoływanych przez działanie określonej organizacji bądź przez oddziaływanie określonego systemu normatywnego<sup>5</sup>.

Zatem i pojęcie funkcji prawa administracyjnego będzie interpretowane w niejednolity sposób<sup>6</sup>. W obszarze nauk o administracji przyjmuje się, że występuje ono w kilku kontekstach znaczeniowych. Po pierwsze dzięki pojęciu funkcji ustala się główny zakres właściwości administracji oraz systematyzuje jej działania. Po drugie funkcje opisują sposoby działania administracji. Po trzecie – pojęcie funkcji służy także do wyodrębniania nowych zjawisk w administracji<sup>7</sup>.

Funkcje administracji publicznej podlegają ciągłej ewolucji, co jest wielokrotnie podkreślane przez autorów zajmujących się tą tematyką<sup>8</sup>. Powoduje to, iż nie występuje jedna, właściwa typologia stosowana przez wszystkich zajmujących się tym zagadnieniem. Należy też wskazać, że wraz z pojawieniem się nowych funkcji te już istniejące mogą ulegać zatarciu bądź przekształceniu. Czynniki mające wpływ na rodzaje funkcji administracji publicznej przede wszystkim mają charakter społeczny, polityczny, gospodarczy, ustrojowy, ale są także związane z rozwojem cywilizacyjnym państwa.

Jak wskazuje J. Bukowska, rozwój funkcji administracji publicznej jest wykładnikiem przemian zachodzących w administracji oraz roli, jaką odgrywa ona w życiu jednostek i całych grup społecznych<sup>9</sup>. Warto też zauważyć, iż badanie funkcji administracji powinno odbywać się w oparciu o konkretną administrację, działającą w określonych: czasie, uwarunkowaniach prawnych oraz ustroju politycznym<sup>10</sup>. Biorąc pod

<sup>5</sup> M. Borucka-Arctowa, *Spoleczne funkcje prawa formułowane w doktrynie, ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] *Spoleczne poglądy na funkcje prawa*, red. M. Borucka-Arctowa, Wrocław 1982, s. 7.

<sup>6</sup> Zob. T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 8.

<sup>7</sup> J. Jeżewski, *Funkcje administracji. Zagadnienia wstępne*, Wrocław 1985, s. 109 i n.

<sup>8</sup> Zob. J. Bukowska, *Funkcje administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 121.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> R. Stasikowski, *O pojęciu funkcji administracji publicznej*, „Iustitia” 2010, nr 2, s. 7.

uwagę, iż funkcje podlegają ciągłym zmianom, jest to uwaga jak najbardziej słuszna.

W zasadzie niemalże każdy autor zajmujący się problematyką administracji publicznej wskazuje jej funkcje w nieco innym ujęciu<sup>11</sup>. Na przykład I. Lipowicz kładzie nacisk na wyodrębnienie przede wszystkim funkcji: administracji ingerującej, świadczącej i infrastruktury<sup>12</sup>, wskazując jednak, że można tworzyć także funkcje bardziej szczegółowe, natomiast J. Boć, zamiast posługiwać się pojęciem funkcji administracji publicznej, wskazuje cztery sfery ingerencji administracji w życie obywateli, wyliczając: policję administracyjną, reglamentację, świadczenia materialne oraz świadczenia niematerialne<sup>13</sup>.

Mając na względzie wynikający z art. 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek prowadzenia przez władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w niniejszym artykule chciałabym wykazać tezę, iż zadania z zakresu mieszkalnictwa wchodzące w zakres funkcji świadczącej administracji publicznej pełnią szczególnie istotną rolę w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawa.

## Funkcje administracji świadczącej

Jedną z najważniejszych<sup>14</sup> sfer działania administracji publicznej wydaje się zaspokajanie potrzeb ludności z zakresu m.in.: edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, pomocy socjalnej kultury, infrastruktury komunalnej, gospodarki mieszkaniowej, sportu i turystyki czy łączności. Przy tym niezwykle ważne jest wskazanie, iż nie da się stworzyć katalogu zamkniętego sfer należących do administracji świadczącej, ponieważ wyliczenie to ulega dynamicznym zmianom<sup>15</sup>. Co więcej, działalność administracji świadczącej polega na sprawowaniu opieki przez państwo nie

<sup>11</sup> T. Kuta, *op. cit.*; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

<sup>12</sup> Zob. I. Lipowicz, R. Mędrzycki, M. Szmigiero, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 30–33; I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 41–45.

<sup>13</sup> J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 357–361.

<sup>14</sup> Mimo to administracji świadczącej nie przeznaczają zbyt wiele miejsca w doktrynie, literatura zazwyczaj wskazuje jedynie, iż taka administracja istnieje, koncentrując się głównie na wymienieniu jej sfer, z pominięciem jednak szerszej jej analizy. Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 11.

<sup>15</sup> Por. E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 23.

tylko nad poszczególnymi jednostkami, ale także na rzecz całej społeczności, a jej celem jest zapewnienie obywatelowi odpowiednich warunków życiowych oraz ich poprawa<sup>16</sup>.

Administracja świadcząca wyodrębniana jest zarówno przy podziale struktury działań administracji publicznej przy zastosowaniu kryterium zadania (celu) – wskazać można wtedy administrację porządkową, świadcząca oraz planującą – jak i z zastosowaniem kryterium sposobu kształtowania przez administrację prawnej pozycji jednostki – wskazując administrację wkraczającą<sup>17</sup> oraz świadcząca<sup>18</sup>.

Jak zauważa J. Posłuszny, w Polsce, ale także w innych państwach europejskich, pojawiają się oznaki kryzysu administracji świadczącej, co jest spowodowane tym, iż administracja jest obciążona zbyt wieloma obowiązkami w stosunku do posiadanych środków i swoich możliwości<sup>19</sup>. Pojawia się zatem pogląd, iż administracja świadcząca jest nieefektywna, słabo realizuje swoje zadania<sup>20</sup>. Częściowo może być to wynikiem faktu, iż obywatele mają duże oczekiwania względem świadczeń realizowanych przez państwo, niekoniecznie chcąc partycypować w finansowaniu tych działań.

Warto też podkreślić, iż nie wszyscy teoretycy stosują jednolitą terminologię odnośnie do administracji świadczącej. Przykładowo T. Kuta określa ją mianem administracji usług, wskazując jednocześnie, iż przez pojęcie „usługi” rozumie różnego rodzaju korzyści, tak materialne, jak i niematerialne, które są spełniane przez administrację na rzecz ogółu. Dokonuje ona tego w sposób bezpośredni, tj. świadcząc usługi, lub w sposób pośredni, polegający na stwarzaniu odpowiednich warunków do zaspokajania potrzeb obywateli<sup>21</sup>.

Jak już zostało wspomniane, administracja świadcząca charakteryzuje się korzystaniem z niewładczych form działania administracji publicznej, chociaż należy jednocześnie podkreślić, że nie może to być uznawane za jej wyznacznik<sup>22</sup>. Wszak w ramach działania tej administracji pojawiają

<sup>16</sup> Zob. H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1997, s. 16–20 (wyd. pol.: *Ogólne prawo administracyjne*, tł. i red. K. Nowacki, Wrocław 2003), za: I. Lipowicz, *Rodzaje administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 45.

<sup>17</sup> Pojęcie administracji wkraczającej pochodzi z literatury zachodnioniemieckiej i na gruncie polskiej nauki administracji porównane może zostać do działań dystrybucyjno-reglamentacyjnych. Zob. Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1980, s. 51.

<sup>18</sup> Zob. Por. E. Knosala, *op. cit.*, s. 15–16.

<sup>19</sup> Zob. J. Posłuszny, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria, dydaktyka, praktyka” 2005, nr 1, s. 55.

<sup>20</sup> Por. J. Łętowski, *Administracja – prawo – orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985, s. 12–13.

<sup>21</sup> T. Kuta, *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, red. T. Rabska, Wrocław 1980, s. 111.

<sup>22</sup> Zob. E. Knosala, *op. cit.*, s. 26.

się też formy władcze, jak chociażby decyzje administracyjne, w ramach których są przyznawane prawa i obowiązki z zakresu administracji świadczącej<sup>23</sup>. Jest to związane przede wszystkim z charakterem zaspokajanych potrzeb społecznych, cel ten niejednokrotnie uzasadnia wprowadzenie obowiązku w korzystaniu z określonych usług świadczonych przez administrację publiczną – jako przykład należy wymienić przede wszystkim obowiązek szkolny<sup>24</sup>.

Jak zauważa I. Lipowicz, administracja świadcząca współcześnie stała się środkiem sterowania zachowaniami społecznymi. Niektórzy nawet doszukują się, wydaje się jednak, iż przedwcześnie, powstawania administracji sterującej, gdzie zamiast nakazów i zakazów pojawiają się obietnice ulg podatkowych, kredytów czy subwencji<sup>25</sup>. Rozbudowana administracja świadcząca odróżnia Unię Europejską od USA i państw azjatyckich<sup>26</sup>.

J. Posłuszny dokonuje wyliczenia najważniejszych cech wyodrębniających administrację świadcząca na tle innych administracji. Po pierwsze: beneficjentem administracji świadczącej jest człowiek, a jej celem jest zaspokajanie jego potrzeb o charakterze, tak indywidualnym, jak i zbiorowym. Po drugie: kluczowym terminem związanym z działalnością administracji świadczącej jest „świadczenie usług”<sup>27</sup>. Po trzecie: administracja świadcząca działa przede wszystkim, wykorzystując formy niewładcze, chociaż korzysta także z form o charakterze władczym, np. aktów administracyjnych. Po czwarte: podstawą prawną stosunków pomiędzy administracją świadcząca a obywatelami często są jedynie ogólne normy zadaniowe lub kompetencyjne<sup>28</sup>. Po piąte: administracja świadcząca gwarantuje równość i powszechność w dostępie do usług. Po szóste: w stosunkach pomiędzy administracją świadcząca a obywatelem ogromnego znaczenia nabiera formalnoprawne zapewnienie interesów i praw obywatela oraz ich ochrona. Po siódme: występuje konkurencyjność pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi, która jest rezultatem powierzenia wykonywania zadań podmiotom niepublicznym. Po ósme: w ramach administracji świadczącej występuje rywalizacja w dostępie do świadczonych przez nią usług, co jest spowodowane niezrównoważeniem popytu z podażą na te usługi. Stąd też pojawiają się głosy, iż administra-

<sup>23</sup> Zob. I. Lipowicz, R. Mędrzycki, M. Szmigiero, *op. cit.*, s. 32.

<sup>24</sup> B. Dolnicki, *Rola zakładów administracyjnych w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli*, [w:] *Regulacja prawna administracji...*, s. 58.

<sup>25</sup> I. Lipowicz, *Rodzaje administracji...*, s. 46–47.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>27</sup> M. Wierzbowski, *Administracyjnoprawne problemy świadczenia usług*, Wrocław 1985, s. 342.

<sup>28</sup> Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 6–7.

cja świadcząca przekształca się w administrację rozdzielającą. Po dziewiąte: administracja świadcząca swoje funkcje wykonuje głównie w ramach dwóch form organizacyjno-prawnych – zakładu administracyjnego oraz przedsiębiorstwa. Po dziesiąte: działalność administracji świadczącej powinna charakteryzować się ciągłością oraz trwałością, tak żeby mogła ona zaspokajać bieżące oraz przyszłe potrzeby. Po jedenaste: w funkcjonowaniu administracji świadczącej występuje zazwyczaj odpowiednia kolejność działań – najpierw czynność prawna dopuszczenia do świadczenia usługi, a następnie wykonanie tej usługi przez właściwy podmiot. I po dwunaste: sfera działania administracji świadczącej jest bardzo rozległa i zróżnicowana<sup>29</sup>.

### Geneza administracji świadczącej

Największy wpływ na powstanie nowej funkcji administracji publicznej określanej mianem administracji świadczącej wywarła nauka niemiecka i francuska. Za twórcę tego pojęcia uznawany jest niemiecki administratywista E. Forsthoff. Uznaje się, że jako pierwszy użył on terminu „administracja świadcząca” w latach 30. XX w., kiedy nastąpiło rozszerzenie działalności państwa poza rolę „nocnego stróża”. W ramach państw opiekuńczych, których przykład stanowiły państwa skandynawskie, podkreślano niewładczy charakter działań w ramach administracji świadczącej oraz obejmowanie bezpośrednią sferą działań państwa coraz większej liczby obszarów. Następowo odejście od samozaopatrzenia obywateli, zastępowane zaspokajaniem ich potrzeb przez państwo. Zauważono jednak, że takie działania nie są korzystne ani dla państwa, ani tym bardziej dla samych obywateli. Co prawda administracja świadcząca zapewnia pomoc społeczną, prowadzi przedszkola, szkoły, szpitale, buduje drogi, parki, kanalizacje, wodociągi, muzea, teatry, ale jednocześnie powoduje „ubezwłasnowolnienie” osób jej podlegających<sup>30</sup>. Należy zauważyć jednak, iż poza zagrożeniami, jakie może nieść administracja świadcząca, tj. wyuczona bezradność czy nakładanie praw niechcianych, aspiruje ona do tego, by stworzyć państwo „dobrobytu”<sup>31</sup>.

E. Forsthoff stworzył pojęcie „troski o sprawy bytowe” (*Daseinsvorsorge*), które jest uznawane za punkt wyjścia do rozważań nad rolą ówczesnej administracji<sup>32</sup>. Poza tym posługiwał się podziałem administracji na

<sup>29</sup> J. Postulski, *op. cit.*, s. 62–67.

<sup>30</sup> Zob. I. Lipowicz, *Rodzaje administracji...*, s. 46.

<sup>31</sup> Zob. I. Lipowicz, R. Mędrzycki, M. Szmigiero, *op. cit.*, s. 31–32.

<sup>32</sup> Pojęcie to zostało sformułowane przez E. Forsthoffa, pozostającego pod wpływem K. Jaspersa i M. Webera w 1935 r. w artykule *Von den Aufgaben der Verwaltungsrechtswissenschaft*.

tę wkraczającą (*Eingriffsverwaltung*), która oparta była na władztwie, oraz świadcząca (*Leistungsverwaltung*), która zakładała uczestnictwo. O sprawach bytowych pisał natomiast następująco: „wszystko, co zachodzi ze strony administracji, ażeby ogół albo wyznaczony za pomocą obiektywnych kryteriów krąg osób zaopatrzyć w użyteczne świadczenia, stanowi *Daseinsvorsorge* i na odwrót – każda publiczna troska o sprawy bytowe w tym sensie jest administracją publiczną, obojętnie w jakich formach wykonywana”<sup>33</sup>. Dodatkowo I. Lipowicz, która dokonuje dogłębnej analizy pojęcia administracji świadczącej w doktrynie zachodnioniemieckiej, wskazuje, iż pojęcia *Daseinsvorsorge* nie można zdefiniować ani pod względem ilościowym, ani pod względem jakościowym – „Nie mogą być z niego wyciągnięte jakiegokolwiek konsekwencje prawne w tym sensie, że administracja jest zobowiązana zapewniać lub ulepszać urządzenia socjalno-bytowe (łącznie np. z poprawą odbioru radiowego) poza rozszerzeniem równego i sprawiedliwego dostępu do urządzeń użyteczności publicznej”<sup>34</sup>.

## Realizacja funkcji administracji świadczącej na przykładzie mieszkalnictwa

Skoro wskazuje się, iż celem administracji świadczącej jest zapewnić obywatelowi odpowiednich warunków życiowych oraz ich poprawa, to bez wątpienia mieszkalnictwo jest jednym z priorytetowych działań wymienianych w tym zakresie.

Określenie „mieszkalnictwo” pojawia się na gruncie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>35</sup>, gdzie występuje ono w ramach działu obejmującego: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo (art. 9a), przejawiając się przede wszystkim w aspekcie „wspierania mieszkalnictwa”. Należy zauważyć, iż „wspieranie mieszkalnictwa” bez wątpienia stanowi jeden z istotniejszych przejawów administracji świadczącej. Działania wspierające są realizowane zarówno na szczeblu lokalnym, jako zadania własne gminy, jak i na szczeblu centralnym, jako programy rządowe. Można wymienić wiele inicjatyw, z których część ma charakter wspie-

---

Zob. I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodnioniemieckiej*, [w:] *Regulacja prawna administracji...*, s. 131.

<sup>33</sup> E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. 1: *Allgemeiner Teil*, München 1973, s. 370, za: I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 81.

<sup>34</sup> Zob. I. Lipowicz, *Pojęcie administracji...*, s. 138.

<sup>35</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 888.

rający nabycie mieszkania, a część pomoc osobom, które już mieszkanie posiadają, ale mają problemy z jego utrzymaniem.

Wszystkie te działania są nastawione na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, które wydaje się, iż nigdy nie będą mogły być w całości zaspokojone bez ingerencji państwa. Obecnie ten wpływ przejawia się w znacznym stopniu w odniesieniu do dwóch grup społecznych. Po pierwsze – osób najuboższych, których nie stać na samodzielne nabycie i utrzymanie mieszkania; po drugie – osób co prawda nienależących do grupy najuboższych, ale takich, których nie stać na samodzielne nabycie mieszkania, ponieważ zarabiają zbyt mało, żeby kupić mieszkanie, korzystając z kredytu, ale zbyt dużo, żeby skorzystać z lokalu socjalnego. Dla pierwszej grupy państwo przewiduje działania polegające na wypłacie dodatków mieszkaniowych czy prowadzeniu zasobu mieszkań socjalnych w ramach gminnego zasobu mieszkaniowego. Z kolei druga grupa może skorzystać z rządowych programów. Po 1989 r. zostały wprowadzone następujące programy pomocowe: system ulg podatkowych, system wsparcia podaży mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, „Rodzina na Swoim”, „Mieszkanie dla Młodych”, Fundusz Mieszkań na Wynajem oraz najnowszy program „Mieszkanie Plus”.

Równie ważne co zapewnienie samego mieszkania jest także zmniejszenie liczby osób mieszkających w warunkach substandardowych, tj. osób zamieszkujących budynki o niskim stanie technicznym, w których brakuje podstawowych instalacji technicznych lub które są przeludnione. Zgodnie z danymi Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. ok. 1,3 mln mieszkań (10,6% ogółu), w których zamieszkiwało ok. 5,4 mln osób (14,1% społeczeństwa), było określanych jako mieszkania substandardowe.

## Podsumowanie

Podział na sfery działań administracji nie ma charakteru bezwzględnego<sup>36</sup>. W praktyce sfery te często są tworzone przy użyciu różnych kryteriów, co powoduje, iż dane działanie administracji może zostać zakwalifikowane jako wykonywanie więcej niż tylko jednej funkcji administracji publicznej. Wydaje się, iż tak właśnie jest ze sferą pomocy w zakresie mieszkalnictwa, która bez wątplenia należy do zakresu funkcji administracji świadczącej, jednak jednocześnie można wskazać pewne jej elementy należące do funkcji reglamentacyjnej.

Co wielokrotnie podkreśla się w literaturze – mieszkanie jest dobrem z jednej strony bardzo droгим do nabycia, z drugiej jednak podstawowo-

<sup>36</sup> Zob. Z. Rybicki, *op. cit.*, s. 51.



wym, jeśli chodzi o zaspokojenie potrzeb każdego człowieka<sup>37</sup>. Z tego względu organy władzy ustawodawczej, a następnie wykonawczej muszą wspierać znaczną część społeczeństwa w jego nabyciu i utrzymaniu. Wśród wielu funkcji administracji świadczącej zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych zajmuje jedną z wyższych pozycji. Wszak przy obecnym komercyjnym rynku mieszkań ich nabycie po cenach rynkowych nie należy do najłatwiejszych.

Jak podkreśla M. Bryx, wiecznym dylematem w polityce mieszkaniowej jest problem, czy mieszkanie należy uznawać za dobro socjalne, czy ekonomiczne. W gospodarce socjalistycznej państwo wspierało mieszkalnictwo głównie w formie zbiorowego inwestowania, uważając je za dobro o charakterze socjalnym. Z kolei autorzy koncepcji gospodarki skrajnie liberalnej zakładali, że każdy ma sam sobie zapewnić mieszkanie. W praktyce jednak podejścia te się mieszają, tj. państwa o rozwiniętej gospodarce rynkowej, przyjmując, że mieszkanie jest zarówno towarem, jak i dobrem socjalnym, tworzą odpowiednie systemy prawno-organizacyjno-finansowe, zapewniające odpowiedni rozwój systemu mieszkaniowego<sup>38</sup>.

## Bibliografia

### Akty prawne

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. z 2017 r., poz. 888.

### Opracowania

Borucka-Arctowa M., *Spoleczne funkcje prawa formułowane w doktrynie, ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] *Spoleczne poglądy na funkcje prawa*, red. M. Borucka-Arctowa, Wrocław 1982.

Bryx M., *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2001.

Bukowska J., *Funkcje administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.

Dolnicki B., *Rola zakładów administracyjnych w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.

Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. 1: *Allgemeiner Teil*, München 1973.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.

Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956.

Jeżewski J., *Funkcje administracji. Zagadnienia wstępne*, Wrocław 1985.

Knosala E., *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.

<sup>37</sup> Zob. M. Bryx, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2001, s. 9.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

- Korybski A., *Funkcje państwa*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2006.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Kuta T., *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, red. T. Rabska, Wrocław 1980.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005.
- Lipowicz I., *Istota administracji*, [w:] Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.
- Lipowicz I., *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodnioniemieckiej*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.
- Lipowicz I., *Rodzaje administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Lipowicz I., Mędrzycki R., Szmigiero M., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Łętowski J., *Administracja – prawo – orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985.
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1997 (wyd. pol.: *Ogólne prawo administracyjne*, tł. i red. K. Nowacki, Wrocław 2003).
- Posłuszny J., *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria, dydaktyka, praktyka” 2005, nr 1.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Prawo administracyjne*, red. J. Starościak, Warszawa 1966.
- Rybicki Z., *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1980.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Starościak J., Iserzon E., *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959.
- Stasikowski R., *O pojęciu funkcji administracji publicznej*, „Iustitia” 2010, nr 2.
- Wierzbowski M., *Administracyjnoprawne problemy świadczenia usług*, Wrocław 1985.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

### Źródła internetowe

<https://sjp.pwn.pl/sjp/funkcja;2558721.html> (20.11.2017).

### THE FUNCTIONS OF PROVIDING ADMINISTRATION IN A DEMOCRATIC STATE OF THE RULE OF LAW – THE EXAMPLE OF HOUSING

**Abstract:** The aim of this paper is to show the case of providing administration as one of the most important aspects of public administration. The aim of providing administration is to take care of people's needs connected with education, healthcare, social assistance, culture assistance, municipal infrastructure, sport, tourism, communication and housing. What is often emphasized in the literature, accommodation is a good that is not only very expensive to obtain, but also essential for satisfying basic needs of every person. That is the reason why providing administration should take care of these needs.

**Keywords:** PROVIDING ADMINISTRATION, HOUSING, ADMINISTRATIVE FUNCTIONS