

Alina MIRUĆ*

Organizowanie i świadczenie usług publicznych jako funkcja administracji publicznej

Pojęcie funkcji administracyjnej – zagadnienia wprowadzające

Jak stwierdza J. Boć, prawo administracyjne nie powinno być tworzone dla samego siebie ani dla administracji, która ma za zadanie służyć człowiekowi lub wspólnotom ludzkim, i to stanowi w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia¹. Zatem dobra administracja to administracja ustawicznie i właściwie reagująca na dokonujące się przemiany w jej otoczeniu, któremu służy, dostosowująca swoje struktury, a także sposoby i metody działania do aktualnych potrzeb adresatów jej działalności, zwłaszcza w sferze świadczeń społecznych.

W nauce prawa administracyjnego oraz nauce o administracji pojęcie funkcji administracji nie jest jednolite i jest używane w różnych kontekstach². J. Jeżewski wskazuje na pięć takich kontekstów: po pierwsze – służy ono ustaleniu ogólnych właściwości administracji państwowej i w tym znaczeniu wywodzi się z funkcji państwa; po drugie – pojęcie to może być przydatne do systematyzacji ogólnych, podstawowych zadań administracji państwowej, które można ująć w grupy czy też sfery lub

* PWSZ im. prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach, Wydział Ochrony Zdrowia, e-mail: a.miruc@wp.pl.

¹ J. Boć, *Esej o generalnej policji administracyjnej*, [w:] *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016, s. 73–80.

² J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, Wrocław 1985, s. 109 i n.; R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki administracji oraz nauki prawa administracyjnego*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 34–35.

działy; po trzecie – pojęcie funkcji administracji jest używane dla opisu sposobów działania administracji i w tym kontekście można wyróżnić funkcje: koordynacyjne, kierownictwa, kontrolne, nadzorcze i inne; po czwarte – funkcja ta stanowi konstytutywny element organizacji podmiotów administracji państwowej; po piąte – pojęcie funkcji administracyjnej służy wyodrębnieniu nowych zjawisk w działaniu administracji³. Funkcje administracji publicznej rozumiane są najczęściej jako zadania lub cele.

Stosując różne kryteria, wyodrębnia się liczne klasyfikacje administracji publicznej. Wskazuję na te, w których pojawia się wprost przywołana administracja świadcząca lub występuje ona pod inną nazwą. E. Ochendowski wyróżnia administrację władczą i świadcząca, zastrzegając, że w tej klasyfikacji chodzi o środki, którymi posługują się podmioty administracji⁴. Stosując kryterium charakteru działań administracji, M. Stahl dzieli administrację na władczą (reglamentacyjną), niewładczą, zawiadowczą i świadcząca⁵. Z kolei J. Szreniawski twierdzi, że administracja państwowa jest tą działalnością państwa, która obejmuje następujące sfery: reglamentacyjno-porządkową, zaspokajania podstawowych potrzeb w skali masowej, aktywowania ludności do współpracy w realizowaniu działań państwa oraz zarządzania gospodarką narodową⁶. Natomiast Z. Rybicki i S. Piątek wyodrębniają cztery sfery działania administracji państwowej: zarządzanie gospodarką narodową, organizowanie publicznych służb technicznych, organizowanie pozaekonomicznych świadczeń dla społeczeństwa (tzw. sfera administracji świadczącej), określanie sytuacji formalno-prawnej jednostek w społeczeństwie zorganizowanym w państwie⁷. Według J. Łętowskiego administracja realizuje dwie główne grupy: zadania o charakterze reglamentacyjnym i zadania w ramach sfery działalności organizatorskiej⁸. Nie wszystkie klasyfikacje administracji publicznej zawierają zwrot „administracja świadcząca”. Używa się natomiast innych określeń: „zaspokajanie podstawowych potrzeb w skali masowej”, „sfera organizatorska działalności”.

Oceniając zakres zadań administracji publicznej wyznaczanych współczesnymi normami konstytucyjnymi oraz wynikających z ogółu aktów

³ J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 109 i n.

⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 26.

⁵ M. Stahl, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 1.

⁶ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003, s. 8.

⁷ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 280.

⁸ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 13.

prawnych, funkcje administracji publicznej można sprowadzić do: klasycznej administracji porządkowo-reglamentacyjnej, administracji świadczącej, a także wykonującej uprawnienia właścicielskie i zarządzające. Jedną z istotnych funkcji administracji publicznej jest funkcja, którą można określić jako usługodawczą, czyli wiążąca się z zaspokajaniem potrzeb społeczeństwa, ich organizowaniem i realizacją. Celem artykułu jest ukazanie jej roli i specyfiki. Dlatego też należy dokonać analizy zagadnień dotyczących przede wszystkim legitymizacji administracji do wykonywania zadań publicznych na przykładzie administracji świadczącej oraz współczesnego pojmowania funkcji świadczącej administracji publicznej.

Legitymizacja administracji do wykonywania zadań publicznych na przykładzie administracji świadczącej (jej zakres przedmiotowy i cechy)

Spółczesność ciągle oczekuje od państwa i jego struktur sprawnego dostarczania usług publicznych, pomocy finansowej i innych świadczeń, a także wyraźnej odpowiedzialności. W ubiegłym stuleciu rozwój zadań publicznych spowodował, iż państwo liberalne przekształciło się w państwo świadczące, czyli socjalne⁹. Państwo świadczące można nazywać państwem administracyjnym, koncentrującym działania o charakterze rozdzielczo-wyrównawczym. Świadczenia stały się dominującą funkcją współczesnej administracji.

Dobrze zorganizowana administracja to właśnie jej struktura ściśle powiązana z zadaniami. Zadania wykonują organy i podmioty administracji. Zadania świadczące są realizowane w formach zarówno władczych, jak i niewładczych. Świadczenia mają zapewnić, czy też powinny zapewnić, odpowiednią jakość życia. Dla jednostki korzystniejsza jest nawet nadmierna ingerencja administracji niż jej brak. Nadanie relacjom w działalności administracji świadczącej charakteru prawnego spełnia dwie zasadnicze funkcje: świadczeniobiorca ma roszczenie o uzyskanie stosownej usługi świadczonej przez państwo oraz zostaje jasno i wiążąco zakreślony zakres usług publicznych.

Otóż usługi publiczne obejmują dobra publiczne, w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to dobra, od których oczekujemy określonej jakości niezależnie od liczby osób z nich korzystających. Kluczowym pojęciem jest „usługa publiczna”

⁹ E. Knosala, *Zadania współczesnej administracji publicznej*, [w:] *Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej*, red. M. Baron-Wiaterek, Gliwice 2005, s. 31–32.

czy też „świadczenie usług”. T. Kuta przy definiowaniu pojęcia „usługi” kładzie akcent na korzyści dawane przez administrację na rzecz ogółu w postaci bezpośredniej (świadczenie usług) lub pośredniej, przez stwarzanie warunków do świadczenia usług (działania organizujące)¹⁰. W. Dawidowicz wyraźnie wyłączał ze świadczenia usług organizowanie procesów produkcji¹¹, natomiast M. Wierzbowski określa usługi jako czynności polegające na wykonywaniu wyrobu na indywidualne zamówienie, naprawie, montażu i konserwacji wyrobów, czynności związane z transportem i przechowywaniem wyrobów oraz inne podobne rodzaje działalności¹². Niektórzy autorzy wskazują, że pojęcie usług publicznych rozciąga się na wszelkie działania danego rodzaju administracji, którym można przypisać charakter świadczeń, jednak zdaniem A. Błaś należy rozróżnić usługi publiczne od zadań publicznych, gdyż usługi publiczne to kategoria konstrukcyjnie inna niż zadania publiczne i jest to kategoria prawa prywatnego¹³. Autor dodaje również, że usługa publiczna nie posiada podstawowych cech zadania publicznego, do których należy zaliczyć istnienie obowiązku prawnego i powszechną dostępność, choć cechą wspólną jest to, że służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb obywateli. Zadania publiczne z chwilą powierzenia ich podmiotom prywatnym stają się usługami publicznymi.

Należałoby przyjąć w opracowaniu, iż świadczenie usług jest pewnego rodzaju sposobem wykonywania usług przez administrację publiczną. Usługi publiczne obejmują: ochronę zdrowia, oświatę, pomoc społeczną, kulturę, usługi techniczne, w zakresie komunikacji zbiorowej, wodociągów, kanalizacji oraz wiele innych świadczeń o charakterze socjalnym.

W literaturze podkreśla się, iż pojęcie administracji świadczącej jest pojęciem prawniczym, które można opisać, jest więc narzędziem badawczym, lecz nie można go jednoznacznie zdefiniować, nie jest zatem pojęciem prawnym. Stanowi jednak bez wątpienia metodyczno-dydaktyczny środek pomocniczy wprowadzony w badaniach naukowych nad administracją, a więc na potrzeby doktryny prawa administracyjnego¹⁴.

¹⁰ T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 27.

¹¹ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 42.

¹² M. Wierzbowski, *Administracyjnoprawne problemy świadczenia usług*, Wrocław 1985, s. 341 i n.

¹³ A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 354 i n.

¹⁴ E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 16–27.

Zakres działania administracji świadczącej podlega zmianom odpowiadającym aktualnemu stanowi stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych¹⁵. Pod względem przedmiotowym jest systemem otwartym, zaś rozgraniczenie sfer działania administracji jest trudne ze względu na m.in. problematykę prawnych form działania administracji, gdyż często zarówno administracja reglamentacyjno-porządkowa i administracja świadcząca dla realizacji swoich zadań posługują się tymi samymi formami działania.

Współcześnie administracja świadcząca spełnia istotną rolę, choć jest oskarżana o nadmierną opiekuńczość i nawet ubezwłasnowolnienie osób podlegającej jej pieczy. Ostatnie lata przynoszą nawrót idei prywatyzacji zadań publicznych¹⁶.

Świadczenie usług przez administrację to istotna funkcja administracji świadczącej, polegająca na ciągłym i nieograniczonym w czasie zaspokajaniu niezbędnych potrzeb za pomocą działalności ludzkiej, której rezultatem jest zaspokojenie potrzeby określonej najczęściej przez indywidualne cechy odbiorcy, przy czym bezpośredni rezultat wykonania usługi nie polega na wytworzeniu dobra materialnego¹⁷.

W polskiej nauce prawa administracyjnego J. Zimmermann podkreśla, że funkcję administracji świadczącej należy uznać za „bardzo rozwiniętą w niektórych państwach, hołdujących zwłaszcza koncepcji państwa socjalnego”¹⁸. I dodaje, że przez funkcję administracji świadczącej należy rozumieć „stosowanie różnych środków pomocy dla obywatela w sposób bezpośredni (zasiłki) lub pośredni, tworzenie urzędów i instytucji potrzebnych obywatelowi (zakłady opieki zdrowotnej, szkoły, autostrady itd.)”¹⁹.

Administracja organizuje świadczenie usług publicznych bezpośrednio albo za pomocą instytucji świadczących, które należą do sektora usług publicznych, bądź też zleca je podmiotom niepublicznym.

Jak zostało wspomniane, jedną z funkcji administracji publicznej jest funkcja świadczenia usług publicznych. Funkcję tę sprawuje administra-

¹⁵ A. Miruć, *Administracja świadcząca w Polsce jako główny obszar działania administracji publicznej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie: doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009, s. 217–228; *eadem*, *Współczesna administracja pomocy społecznej w Polsce w ujęciu doktrynalnym i funkcjonalnym*, [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015, s. 228–242.

¹⁶ Polska nauka prawa administracyjnego w zakresie określenia zjawiska zaspokajania potrzeb skłania się ku koncepcji niemieckiej *Leistungsverwaltung*.

¹⁷ P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2005, s. 38.

¹⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 35.

¹⁹ *Ibidem*.

cja świadcząca, która jest nastawiona na pomoc każdemu człowiekowi oraz na działanie na rzecz całej społeczności. Celem działania tego rodzaju administracji jest zapewnienie obywatelowi warunków życiowych, a także, w razie potrzeby, ich poprawa.

Samo pojęcie administracji świadczącej powstało w latach 30. XX w., w czasach, gdy działanie państwa zaczęło się przejawiać na różnych płaszczyznach życia społeczeństw. Pojęcie stworzył w tym okresie E. Forsthoff. Było ono wykorzystywane w czasie ekspansji administracji w państwie faszystowskim. Po tych burzliwych latach pojęcie administracji świadczącej zaczęło nabierać nowego znaczenia. Administracja zapewniała i zaspokajała najbardziej podstawowe, wręcz elementarne potrzeby ludności, a więc: wody, żywności i dachu nad głową²⁰.

Administracja świadcząca winna być skutecznym narzędziem za pomocą którego można sterować zachowaniami społecznymi. Przejmuje ona w miarę rozwoju cywilizacyjnego coraz większy zakres usług publicznych. Jak już zostało wspomniane, są to usługi społeczne, usługi o charakterze technicznym, a także związane z licznymi świadczeniami społecznymi. Administracja świadcząca jest odpowiedzialna za jakość świadczonych przez siebie usług, ponadto odpowiada za standard usług świadczonych przez sektor prywatny, w którym przejawia się ta funkcja państwa, która jest związana z zadaniami reglamentacyjnymi i policyjnymi. W krajach wysoko rozwiniętych zauważalna jest tendencja do przechodzenia administracji z roli świadczeniodawcy do roli organizatora i kontrolera świadczeń.

Rola administracji publicznej w tym zakresie polega na odpowiedzialności władzy publicznej za standard usług świadczonych przez sektor prywatny – i wtedy ta funkcja państwa mieścić się będzie pośród innych zadań reglamentacyjnych i policyjnych, może również polegać na bezpośrednim organizowaniu i świadczeniu usług publicznych różnego rodzaju, a nawet może obejmować samo ich świadczenie za pośrednictwem instytucji świadczących należących do sektora publicznego (przedsiębiorstw użyteczności publicznej i zakładów administracyjnych). Podstawowym problemem administracji świadczącej jest wielka liczba odbiorców świadczonych przez nią usług, co wymaga dysponowania ogromnym potencjałem rzeczowym i kadrowym służącym realizacji jej celów.

Cechami wyróżniającymi administrację świadcząca są rozległość i zróżnicowanie wykonywanych działań. Zasadniczą cechą tego rodzaju administracji jest dostarczanie przez nią na rzecz obywateli określonych usług społecznych. Jej istotę oddaje wielość ich cech wyodrębnionych za

²⁰ Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 41.

pomocą dorobku doktryny prawa administracyjnego: zaspokajają zarówno zbiorowe, jak i indywidualne potrzeby ludzi jako adresatów jej działalności; świadczone usługi przynoszą korzyści odbiorcom usług; przy realizacji swoich zadań wykorzystuje formy organizacyjno-prawne zakładu publicznego oraz przedsiębiorstwa, a także niewładcze formy działania administracji; stosunki prawne między administracją świadczącą a jednostką nie są zawsze ściśle określone przez prawo; zapewnia powszechny i równy dostęp do usług; usługi charakteryzują się przewagą popytu nad podażą; usługi są świadczone w sposób ciągły, a ich zakres należy określić jako znaczny²¹. Podmiotem, do którego administracja świadcząca adresuje swoją działalność, jest człowiek, a celem tej działalności jest świadczenie usług zaspokajających jego potrzeby indywidualne lub zbiorowe. Działa przede wszystkim za pomocą form niewładczych, natomiast formy władcze, a przede wszystkim akt administracyjny, stosuje bardzo rzadko.

Ważnym konstytucyjnym elementem administracji świadczącej jest równość w dostępie do usług, a także powszechny dostęp do usług, chociaż może być on ograniczony określonymi wymogami wynikającymi z ogólnie obowiązujących przepisów prawnych bądź ustalonymi przez podmioty administracji świadczącej w ramach władztwa zakładowego. Należy jednak podkreślić, że obowiązujące regulacje prawne nie w pełni spełniają te warunki.

Sprawą o wielkim znaczeniu w stosunkach pomiędzy administracją świadczącą a obywatelem jest formalnoprawne zapewnienie jego interesów i praw oraz ich ochrona, jako jeden z najważniejszych kanonów administracji świadczącej. Cechą współczesnej administracji świadczącej staje się także konkurencyjność pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi, która wiąże się z możliwością i potrzebą powierzania wykonywania zadań podmiotom niepublicznym, co jest niezwykle rzadkością w funkcji reglamentacyjno-porządkowej. Skutkuje to rywalizacją w dostępie do świadczonych usług²². Kolejnym wyróżnikiem administracji świadczącej jest to, iż swoje zadania, niemal od chwili powstania, wykonuje w dwóch formach organizacyjno-prawnych, to znaczy – zakładu administracyjnego i przedsiębiorstwa. Kapitalne znaczenie ma tu zakres konstytucjonalizacji obszaru zadań publicznych, a w szczególności właśnie zadań administracji świadczącej²³. Zadania te to suma zadań wy-

²¹ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Istota administracji świadczącej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 438–439.

²² J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej. Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów–Przemyśl 2004, s. 79.

²³ A. Miruć, *Constitutionalisation of tasks of public administration within its serving function with a particular emphasis on goals of social assistance in Poland*, [w:] *Evolution of con-*

kających z Konstytucji RP i z ustawodawstwa zwykłego. Konstytucjonalizacja zadania nadaje mu cechy trwałości.

Legitymizację administracji świadczącej stanowi Konstytucja RP, a zwłaszcza jej zasady, m.in.: zasada gospodarki rynkowej, sprawiedliwości społecznej, równości oraz pomocniczości – mają one wymiar zarówno ustrojowy, jak i aksjologiczny²⁴. Ponadto uzasadnieniem wyodrębnienia funkcji świadczącej jako funkcji administracji publicznej jest jej cel, czyli zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb ludności, nie tylko o charakterze bytowym.

Współczesne pojmowanie funkcji świadczącej administracji publicznej. Kształt współczesnej polskiej administracji publicznej

W ostatnim czasie wyodrębniają się nowe koncepcje administrowania i ujmowania pojęcia administracji. Zdaniem J. Supernata administrację można traktować jako splot umów, jako administrowanie za pomocą podmiotów trzecich lub jako administrowanie wspólne²⁵. Postęp procesów globalizacyjnych doprowadzi do opanowania świata przez administrację sieciową, realizowaną niewładczo; gdy administracja stanie się bytem globalnym, będzie to wymagało weryfikacji pojęć. Podstawowy podział na administrujących i administrowanych powinien być zdaniem J. Zimmermanna uzupełniony o wskazanie na takie podmioty prawa administracyjnego, które występują w podwójnej roli²⁶. Takim podmiotem nie może być organ administracji publicznej, nie może on być adresatem działań administracyjnych, typowymi przykładami takich podmiotów są zaś zakład administracyjny czy organy samorządu terytorialnego.

Mamy także do czynienia z rozszerzającym się zjawiskiem rozrostu nowych kategorii podmiotów administrujących, którym ustawodawstwo przyznaje władztwo administracyjne, a więc są to: fundusze, fundacje, agencje, podmioty wykonujące funkcje zlecone, banki, spółki prawa handlowego²⁷. Nie jest obojętne, jaki podmiot realizuje administrację świad-

stitutionalism in the selected states of Central and Eastern Europe, ed. J. Matwiejuk, K. Prokop, Białystok 2010, s. 204–218.

²⁴ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2012, s. 182.

²⁵ J. Supernat, *Administracja jako splot umów*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2009, s. 162.

²⁶ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 114.

²⁷ A. Miruć, *Wielość podmiotów administrujących*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 335–349.

czącą. W podmiotowej sferze w administracji widoczne są trzy tendencje: uelastycznianie podmiotów administracji, poszerzanie rodzajów form organizacyjnych i zmiana koncepcji organu administracji²⁸.

Pod wpływem czynników zewnętrznych na przestrzeni wielu lat rola administracji publicznej zmieniła się diametralnie²⁹. Niebawem jest wzrost administracji, jej zasięgu organizacyjnego i sfer aktywności. Według J. Bocia administracja publiczna jawi się jako instrument zmierzający do zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społeczeństwie, ale trudno jest wyznaczyć granice jej ingerencji³⁰.

Wzrastająca rola problemów społecznych, intensywny rozwój organizacji i instytucji społeczeństwa obywatelskiego powodują konieczność i zasadność podejmowania badań i poszukiwania skutecznych metod i sposobów ich rozwiązywania. Rola administracji musi ulegać modyfikacji, a uzupełnienie jej działań stanowi sektor obywatelski. W koncepcję nowoczesnego państwa prawa wpisany jest określony model relacji między państwem a społeczeństwem obywatelskim. W literaturze kwestią sporną pozostaje charakter relacji między państwem a sektorem obywatelskim – najczęściej instrumentalny, ale również współdziałania i niezależny³¹. Zdaniem M. Knappa i J. Kendalla trzeci sektor świadczący usługi na zlecenie i życzenie państwa jest podmiotem drugorzędym, stanowi instrument państwa³². Natomiast D. Young podnosi, że relacje wskazują na partnerski model współdziałania, zaś R. Dahrendorf wręcz

²⁸ B. Adamiak, *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 13–17; J. Borkowski, *Podmioty administracji publicznej a przemiany ustrojowe*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 64–65.

²⁹ W wyniku wielkiego kryzysu gospodarczego w latach 1929–1933 administracja publiczna w walce z nim wprowadzała coraz to nowe środki oddziaływania przede wszystkim na gospodarkę, poszerzając jednocześnie katalog środków interwencjonizmu państwowego, aby obniżyć poziom ogólnego niezadowolenia społeczeństwa. Zwiększono więc wydatki na cele publiczne, związane z walką z bezrobociem, podnoszono poziom życia, rozbudowując jednocześnie administrację świadczącą i usługi publiczne. To wówczas opiekuńczość państwa stała się warunkiem stabilności systemu i zapewnienia dobrobytu. Pierwsze lata po drugiej wojnie światowej umacniają koncepcję *welfare state* zrodzoną jeszcze w XIX w. Przyjęcie *welfare state* rozszerzało zakres działań administracji publicznej. Z biegiem czasu państwo przestało sobie radzić ze sprawnym wykonywaniem zadań publicznych, sprzyjała temu przede wszystkim niewystarczająca ilość środków finansowych.

³⁰ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 12, A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 127.

³¹ J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012, s. 58.

³² J. Kendall, M. Knapp, *The third sector and welfare state modernization: Impuls, activities and comparative*, „Civil Society Working Paper” 2000, No. 14.

przestrzega przed zagrożeniami dla sektora pozarządowego wynikającego z partnerstwa z państwem i ujmuje sektor pozarządowy jako jedynie alternatywnego dostawcę świadczeń³³.

J. Blicharz trafnie zauważa, że styk sektora państwowego i pozarządowego jest widoczny w trzech wymiarach: po pierwsze – w zakorzenieniu w państwie; po drugie – w tym, co jest związane z szerokim wachlarzem instytucji świadczących usługi socjalne: państwo, rynek, trzeci sektor; po trzecie: działalność organizacji sektora obywatelskiego wymaga wsparcia państwa³⁴. Jednym z istotnych przykładów zależności sektora państwowego i obywatelskiego jest sfera wykonywania usług publicznych i tu mamy do czynienia z rozwijającą się kulturą kontraktu, podyktowaną zmianą roli państwa, które jest już mniej monopolistyczne i bardziej zróżnicowane pod względem sposobów pełnienia swoich funkcji. To państwo stwarza ramy dla społeczeństwa obywatelskiego i wypełnia przestrzeń wewnątrz niego. Administracja świadcząca jest tym obszarem administracji, który podlega coraz to intensywniejszym procesom prywatyzacyjnym. Rozpoczęty w 1989 r. proces przemian ustrojowych wpłynął na istotę administracji publicznej i znaczenie mechanizmów demokratycznych w sferze jej funkcjonowania. Administracja publiczna w Polsce zaczęła być postrzegana jako istotny element sprawnego państwa w okresie zmian ustrojowych.

Procesy zmian systemowych (urynkowanie i globalizacja) niosą ze sobą wiele nowych, często negatywnych w odczuciu społecznym skutków, takich jak: bezrobocie, ubóstwo, wykluczenie czy marginalizacja³⁵. Tym procesom z jednej strony towarzyszą rozwiązania prawne oparte na zasadzie pomocniczości, z drugiej strony towarzyszy im presja społeczna, aby utrzymać dotychczasową rolę państwa. Zatem społeczeństwo oczekuje i domaga się od państwa i jego struktur sprawnego dostarczania usług publicznych oraz wyraźnej i pełnej odpowiedzialności za wymiar dobrobytu. W Polsce, po długim czasie przypisywania państwu pełnej odpowiedzialności za organizowanie i realizację zadań publicznych, współcześnie mamy do czynienia z ograniczeniem roli państwa oraz wprowadzeniem mechanizmów i procedur współdecydowania i współdziałania państwa z partnerami sektora prywatnego i pozarządowego³⁶. Organizacje po-

³³ Za: J. Blicharz, *op. cit.*, s. 68.

³⁴ *Ibidem*, s. 60.

³⁵ J. Blicharz, *Sytuacja prawna osób wykluczonych w dobie współczesnej globalizacji ekonomicznej. Wybrane problemy*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012, s. 107 i n.

³⁶ J. Korczak, A. Miruć, *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 153–191.

zarządowe sytuują się między państwem a rynkiem i mają charakter instytucji uzupełniających, ale nie alternatywnych³⁷.

Coraz bardziej zaznacza się rozbieżność między oczekiwaniami społecznymi pomocy od państwa w rozwiązywaniu problemów społecznych wynikających z funkcjonowania rynku a możliwościami ich zaspokajania. To zjawisko będzie się poszerzało i oczywiście jest niepożądane.

Prawo administracyjne jest podstawą wszelkiego administrowania, zarządzania, kierowania, sterowania życiem społecznym i powinno ono zachowywać więzi z innymi dziedzinami wiedzy, które administrowania dotyczą³⁸. Pojmowanie funkcji świadczącej administracji jeszcze do niedawna było ograniczone jedynie do realizacji polityki społecznej państwa. Współczesne rozumienie tej funkcji ulega istotnej transformacji i jej zakres jest poszerzany dodatkowo o świadczenie usług publicznych. Obecnie w ramach administracji świadczącej możemy wyróżnić trzy podstawowe rodzaje usług³⁹, które administracja ma obowiązek realizować na rzecz obywateli. Są to usługi: typu społecznego – oświata, ochrona zdrowia, zatrudnienie; o charakterze technicznym – komunikacja publiczna, wodociągi, odprowadzanie ścieków; zapewnienie świadczeń społecznych – emerytury, renty chorobowe, zasiłki dla bezrobotnych. Dodatkowo oprócz tradycyjnych świadczeń wymienionych powyżej nowoczesna implementacja metod zarządzania w administracji wprowadza do zakresu usług m.in.: dotacje, zasiłki, subwencje, kredyty; zawieranie umów na usługi; spółki publiczno-prywatne; spółki publiczno-publiczne.

Trudno wymagać od państwa nieograniczonej aktywności i, jak wykazał to ustrój socjalistyczny, jest to niemożliwe. Zdaniem A. Panasiuka ograniczanie zadań administracji publicznej przeczy jej istocie⁴⁰. Idealnym sposobem staje się zaangażowanie samych obywateli, dla których te zadania są realizowane, gdyż rola państwa opiekuńczego była adekwatna do końca lat 70. XX w. – kryzys naftowy, kryzys finansów publicznych państw rozwiniętych, radykalne cięcia budżetowe wpłynęły na wykonywanie zadań publicznych. Konieczne stały się nowe możliwości zapewnienia sprawnego świadczenia usług publicznych przy pomocy podmiotów niepublicznych. Urynkowanie usług publicznych w praktyce przyczyniło się do obniżenia ich cen i wymuszenia efektywniejszych działań niż

³⁷ J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach społecznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 21.

³⁸ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 18–19.

³⁹ A.J. Dębicka, *Sprawne państwo*, Warszawa 2008, s. 98.

⁴⁰ A. Panasiuk, *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, „Problemy Prawa i Administracji” 2012, nr 1–2, s. 108.

w przypadku reglamentacji administracyjnej. Wzrosły rola i zadania administracji świadczącej mimo wprowadzenia nowych form działania przy wykonywaniu licznych zadań publicznych. Funkcja świadcząca administracji spycha więc na dalszy plan funkcję reglamentacyjną. W porównaniu do administracji lat ubiegłych, współczesny sektor publiczny dostarcza obywatelom wiele dóbr i usług, często w kooperacji z sektorem pozarządowym.

Uwagi końcowe

Rola administracji ewoluowała od bezpośredniego świadczenia usług społecznych za pośrednictwem instytucji świadczących należących do sektora publicznego w kierunku bezpośredniego organizowania świadczenia usług, aż po ograniczenie roli administracji publicznej do odpowiedzialności za standard usług świadczonych przez podmioty niepubliczne. Zmianie ulegały też formy jej działania w ramach realizacji tej funkcji. Najczęściej rola administracji publicznej ograniczana jest do organizacji świadczenia usług publicznych przez różne podmioty, zarówno publiczne, jak i niepubliczne. Taki system usprawnia realizację świadczenia usług. Zauważa się również szeroką tendencję ingerowania działań wszystkich sektorów celem stworzenia mechanizmów tzw. zarządzania uczestniczącego i szczególnie ważna staje się zdolność adaptacji administracji publicznej do wyzwań i oczekiwań współczesnego społeczeństwa. Administracja świadcząca jest tym obszarem administracji, który podlega coraz to intensywniejszym procesom prywatyzacyjnym. Rola administracji musi ulegać modyfikacji, a uzupełnieniem działań jest sektor obywatelski.

Urynkowienie i globalizacja zmieniają uwarunkowania współpracy między administracją publiczną a sektorem obywatelskim. W konsekwencji wymuszają procesy dostosowawcze zarówno jej form, środków, jak i podmiotów. Administracja, zwłaszcza organizująca i świadcząca usługi publiczne, powinna być koncyliacyjna i powinna wspierać rozwój jednostki, sprawować nad nią ochronę, nie ograniczać się do roli administracyjno-kontrolnej.

Bibliografia

- Adamiak B., *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.
- Blicharz J., *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012.

- Blicharz J., *Sytuacja prawna osób wykluczonych w dobie współczesnej globalizacji ekonomicznej. Wybrane problemy*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012.
- Blicharz J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Błaś A., *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Boć J., *Esej o generalnej policji administracyjnej*, [w:] *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993.
- Borkowski J., *Podmioty administracji publicznej a przemiany ustrojowe*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2005.
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.
- Czarnik Z., Posłuszny J., *Istota administracji świadczącej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1974.
- Dębicka A.J., *Sprawne państwo*, Warszawa 2008.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Jeżewski J., *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, Wrocław 1985.
- Kendall J., Knapp M., *The third sector and welfare state modernization: Impuls, activities and comparative*, „Civil Society Working Paper” 2000, No. 14.
- Knosala E., *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.
- Knosala E., *Zadania współczesnej administracji publicznej*, [w:] *Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej*, red. M. Baron-Wiaterek, Gliwice 2005.
- Korczak J., Miruć A., *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Miruć A., *Administracja świadcząca w Polsce jako główny obszar działania administracji publicznej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie: doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009.
- Miruć A., *Constitutionalisation of tasks of public administration within its serving function with a particular emphasis on goals of social assistance in Poland*, [w:] *Evolution of constitutionalism in the selected states of Central and Eastern Europe*, ed. J. Matwiejuk, K. Prokop, Białystok 2010.
- Miruć A., *Wielość podmiotów administrujących*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wrocław 2009.
- Miruć A., *Współczesna administracja pomocy społecznej w Polsce w ujęciu doktrynalnym i funkcjonalnym*, [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999.
- Panasiuk A., *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, „Problemy Prawa i Administracji” 2012, nr 1–2.

- Posłuszny J., *Ewolucja administracji świadczącej. Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów–Przemyśl 2004.
- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki administracji oraz nauki prawa administracyjnego*, Bydgoszcz–Katowice 2009.
- Supernat J., *Administracja jako splot umów*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2009.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003.
- Wierzbowski M., *Administracyjnoprawne problemy świadczenia usług*, Wrocław 1985.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

ORGANIZING AND PROVIDING PUBLIC SERVICES AS A FUNCTION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: The purpose of the article was to present the role and specifics of a significant function of administration, consisting in the organization and provision of public services. Therefore, an analysis was made regarding, among other things, the legitimacy of the administration to perform public tasks, using the example of the administering administration, contemporary understanding of the function of public administration and the shape of contemporary Polish public administration. The role of administration evolved from the direct provision of public (social) services through its own institutions towards direct organization of the provision of services, to limiting its role in organization and responsibility for the standard of services provided by non-public entities. The administering administration is the area of administration that is subject to ever more intense privatization processes. The forms of the administration's operation, means, as well as entities acting within the framework of this function, have also changed. Such a system improves provision of the services. The ability to adapt public administration to challenges and expectations of modern society in connection with organizing and providing public services, becomes truly important. The administration that is responsible for organizing and providing public services should be conciliatory – it should support the development of the individual, protect them and not limit itself to the administrative and controlling role only. The role of the administration must be modified and the civic sector is a complement to its activities.

Keywords: ADMINISTRATION OF PROVISION, PUBLIC TASKS, PUBLIC ADMINISTRATION, PUBLIC SERVICE, ADMINISTRATION FUNCTIONS