

*Jerzy Połuszyński¹**WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa w Rzeszowie***WYBRANE PROBLEMY ADMINISTRACJI ŚWIADCZĄCEJ**DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2025.010>

Date of receipt: 28.10.2025

Date of acceptance: 15.12.2025

Selected Issues of Service-Providing Administration (Summary)

Service-providing administration constitutes a distinct form of activity of public administration, consisting in the satisfaction of the needs of individuals and the community. It is one of the two most important functions of public administration, alongside the regulatory-and-order-maintaining function. The study discusses – according to the author – the most significant problems relating to the operation of service-providing administration. Proceeding from the assumption that service-providing administration fails to meet social expectations, the author undertakes an analysis of the causes of this state of affairs. First and foremost, over many years the administration has been systematically burdened with ever new tasks. On the other hand, the executive instruments – particularly financial ones – have not kept pace with the expansion of public tasks. Today there is a clear discrepancy between the scope of tasks assigned to service-providing administration and the capacity to perform them. In the author's view, there are currently no practical prospects either for increasing expenditure (the limits of fiscalism) or for reducing tasks. The appropriate course of action is to change the methods of performing public tasks, primarily through the involvement of non-public entities and the economisation of the activities of public entities.

Key-words: service-providing administration, satisfaction of social needs, failure to meet social expectations, participation of non-public entities, economisation of the activities of public entities, discrepancy between the scope of tasks and the capacity for their performance.

Streszczenie

Administracja świadcząca stanowi wyodrębnioną formę aktywności administracji publicznej, polegającą na zaspokajaniu potrzeb jednostki i wspólnoty. Jest jedną z dwóch najważniejszych funkcji administracji publicznej, występując obok funkcji reglamentacyjno-porządkowej. W opracowaniu omówione zostały – zdaniem autora – najważniejsze problemy dotyczące działalności administracji świadczącej. Wychodząc z założenia, że administracja świadcząca nie spełnia oczekiwań społecznych, autor podjął próbę analizy przyczyn takiej sytuacji. Przede wszystkim administracja systematycznie od lat obarczana jest coraz to nowymi zadaniami. Z drugiej strony instrumenty wykonawcze zwłaszcza finansowe, nie nadążały za rozrostem zadań publicznych. Dzisiaj mamy do czynienia z wyraźną rozbieżnością pomiędzy zakresem zadań administracji świadczącej a możliwościami ich realizacji. Według autora nie ma obecnie praktycznych szans na zwiększenie wydatków (granice fiskalizmu), jak i na redukcję zadań. Właściwą drogą jest zmiana sposobów wykonywania zadań publicznych, głównie w formie udziału podmiotów niepublicznych i ekonomizacji działalności podmiotów publicznych.

Słowa kluczowe: administracja świadcząca, zaspokajanie potrzeb społecznych, niespełnienie oczekiwań społecznych, udział podmiotów niepublicznych, ekonomizacja działalności podmiotów publicznych, rozbieżność pomiędzy zakresem zadań a możliwościami ich realizacji.

¹ Jerzy Połuszyński – WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa w Rzeszowie, Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, e-mail: sekretariat.r@wspia.eu, ORCID: 0000-0002-8333-2267.

Nie ulega wątpliwości, że niezwykle ważną funkcją administracji publicznej jest świadczenie usług służących zaspokajaniu potrzeb ludności. Działalność ta obejmowana jest na ogół terminem „administracja świadcząca”. Termin ten stał się w doktrynie teoretyczno-prawnym narzędziem badawczym umożliwiającym analizę działań administracji publicznej, której adresatem jest człowiek i jego potrzeby. Administracja świadcząca traktowana jest zarówno jako funkcja administracji państwowej, jak i administracji samorządowej. W związku z tym w dalszej części rozważań będzie mowa o administracji publicznej jako pojęciu zbiorczym, obejmującym administrację państwową i samorządową².

Cechą wyróżniającą administrację świadcząca jest rozległość i znaczne zróżnicowanie wykonywanych zadań. Z tego powodu niemożliwa, a nawet niepotrzebna jest próba wyczerpującego określenia zakresu przedmiotowego administracji świadczącej. Można jedynie wskazać na – jak się wydaje – najważniejsze sfery objęte jej działalnością. Należy bowiem pamiętać, że administracja świadcząca jest funkcją dynamiczną, reagującą na zmieniającą się rzeczywistość. W związku z tym jej zadania nie są stałe. W szczególności chodzi o takie obszary jak: ochrona zdrowia, edukacja, kultura, pomoc społeczna i socjalna, infrastruktura komunalna, gospodarka mieszkaniowa, sport, turystyka, łączność, przestrzeń informatyczna.

Należy jednak zauważyć, że bliższa i dalsza przyszłość przyniesie nowe wyzwania dla administracji świadczącej. Powstają nowe zadania adresowane do tej administracji. Zadania te postawią administrację publiczną wobec wielu nowych wyzwań. Nowoczesna administracja powinna bowiem reagować nie tylko na aktualne potrzeby, lecz także przewidywać wydarzenia przyszłe, działać przede wszystkim z własnej inicjatywy w ramach realizacji zadań państwa, potrzeb obywateli, a nie tylko w związku z ich żądaniami czy wnioskami.

I tak np. w ramach szybko postępującego procesu globalizacji, w tym integracji europejskiej, na administrację publiczną nakładane będą nowe obowiązki koordynowane w skali międzynarodowej. Na przyrost zadań administracji świadczącej wpływać będzie także informatyzacja, czy rozwój systemów ochrony środowiska naturalnego.

² Por. szerzej m.in.: *Regulacja prawna administracji świadczącej*, pod red. K. Podgórskiego, Katowice 1985; J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej*, Rzeszów–Przemyśl 2004; I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015; P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002.

Nadzwyczajną przyczyną która zaczyna rodzić nowe wyzwania dla administracji są zmiany klimatyczne, które powodować będą coraz częstsze przypadki klęsk żywiołowych. Już dzisiaj, po dotychczasowych doświadczeniach wielu państw ze zjawiskami klęsk żywiołowych, konieczne jest doskonalenie podstaw prawnych działań administracji, wychodzących naprzeciw przewidywanym zagrożeniom. Jedną z kilku generalnych tendencji rozwojowych w administracji publicznej jest jej rosnąca rola w podejmowaniu zadań nadzwyczajnych i antykryzysowych. Wystarczy wymienić obronę cywilną, zwalczanie nasilającego się terroryzmu czy przestępczości międzynarodowej. Poważnym problemem dla administracji świadczącej będzie zwiększająca się grupa ludzi starszych. Chodzi tu nie tylko o rosnące wydatki na wypłatę emerytur, ale także o zapewnienie im godnych warunków życia. To tylko wybrane problemy, które stają się nowymi zadaniami administracji świadczącej

Od wielu lat wyrażany jest pogląd, że administracja świadcząca w niedostatecznym stopniu spełnia oczekiwania społeczne, a nawet dotknięta jest permanentnym kryzysem³. Najbardziej charakterystycznym objawem takiej sytuacji jest rozbieżność pomiędzy zakresem zadań administracji świadczącej a możliwościami ich realizacji. Współczesna administracja obarczona jest bowiem tak wieloma obowiązkami, że nie jest w stanie właściwie ich wykonywać.

Pojawiła się też rozbieżność pomiędzy silnie rozbudzonymi oczekiwaniami społecznymi a rzeczywistym zaspokajaniem potrzeb obywateli. Konsekwencje społeczne są tu bardzo poważne. Mieć należy na myśli m.in.: niezadowolenie z funkcjonowania służby zdrowia, czy poważne niedomagania systemów edukacyjnych. Występujące obecnie problemy w polskiej służbie zdrowia i oświacie są najbardziej aktualnym przykładem. Coraz silniej toruje sobie drogę opinia, że zadania wykonywane są nieefektywnie, a także drogo, obciążając budżety publiczne nieproporcjonalnie do efektów, a współczesne państwo jest w dużym stopniu niezdolne do wykonywania swoich konstytucyjnych zadań. W rezultacie dochodzi do sytuacji, w której mówi się o dwóch sferach, to jest sferze powinności i sferze rzeczywistości w zakresie wykonywania zadań państwa. Coraz więcej jest sytuacji, w których to nie zadania publiczne determinują wielkość wydatków budżetów publicznych, lecz wielkość wydatków określa wolumen zadań lub stopień ich realizacji.

³ Por. J. Posłuszny, *Ewolucja...*, s. 5 i n.

Problematyka administracji świadczącej nie jest przedmiotem szerszego zainteresowania piśmiennictwa. Trudno się zatem dziwić, że podejmowane próby reformowania interesującej nas funkcji okazują się często nieudane. Przeprowadzane są bowiem w próżni teoretycznej, bez głębszych badań i analiz. Skutkiem takiej sytuacji są w wielu państwach, także w Polsce, trudności w formułowaniu i realizacji rozwiązań systemowych.

Przyczyny opisanych wyżej zjawisk są złożone. Z jednej strony mieliśmy do czynienia ze stałym rozszerzaniem katalogu zadań publicznych, z drugiej zaś – nienadążaniem finansowych, prawnych, ekonomicznych i organizacyjnych instrumentów wykonawczych.

Źródeł procesu rozszerzania zadań publicznych należy przede wszystkim szukać w nowej koncepcji państwa realizowanej w Europie Zachodniej po II wojnie światowej. Jej istota polegała na regulatorskiej roli państwa i interwencjonizmie państwowym. Teoretycznym źródłem tej koncepcji była przede wszystkim teoria J.M. Keynesa. Stąd państwo to w piśmiennictwie naukowym i w publicystyce określane jest jako „państwo dobrobytu”. Używa się także innych określeń, takich jak: „państwo socjalne”, „państwo opiekuńcze” czy „państwo o orientacji społecznej”⁴.

Mówiąc o państwie dobrobytu należy zauważyć, że jest to bardziej pojęcie umowne, aniżeli sprecyzowana doktryna. Skupia bowiem w sobie wiele różnych teorii politycznych, prawnych, ekonomicznych i finansowych. Warto też podkreślić, że koncepcja państwa dobrobytu opierała się na redystrybucyjnym systemie świadczeń usług społecznych. Pod wpływem tej doktryny innego oblicza nabierało też prawo administracyjne. Następowala bowiem jego ewolucja, w wyniku której w coraz mniejszym stopniu chodziło o założenia liberalne, czyli o ochronę wolności i własności, a coraz większego znaczenia nabierało regulowanie świadczeń państwa na rzecz obywateli. Tworzone były nowoczesne dziedziny i konstrukcje teoretyczne prawa administracyjnego, zwłaszcza w obrębie prawa materialnego⁵.

W rozważaniach o administracji świadczącej nie może zabraknąć odniesienia do doktryny nazwanej neoliberalizmem. I chociaż doktryna ta nie była oderwana od keynesizmu, to jednak stała na stanowisku ostrożnego, a przede wszystkim – jak określano – rozumnego interwencjonizmu państwowego. Zwolennicy neoliberalizmu zarzucali państwu dobrobytu, że dotknięte jest wadą nadmiernej roli państwa w procesach

⁴ Por. T. Hadrowicz, *Krytyka państwa dobrobytu we współczesnej zachodnioniemieckiej myśli społeczno-ekonomicznej*, „Folia Oeconomica” 1987, nr 72.

⁵ Por. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 4 i n.

społecznych. Co więcej, uważano że państwo dobrobytu zakładające rosnącą rolę państwa może być także zagrożenie dla wolności jednostki. Stąd podstawowym założeniem neoliberalizmu był kompromis polegający na pogodzeniu zasad wolności z zasadą sprawiedliwości społecznej⁶.

Patrząc na praktyczne rozwiązania zastosowane w państwach europejskich problem neoliberalizmu i jego wpływu na administrację świadcząca jest zdecydowanie bardziej złożony. Np. część piśmiennictwa, zwłaszcza ekonomicznego uznaje, że jednym z nielicznych krajów w którym nie zaakceptowano państwa dobrobytu były Niemcy⁷. Twierdzi się że keynesizm został tam zdominowany przez neoliberalizm i na jego bazie skonstruowano koncepcję społecznej gospodarki rynkowej, a państwo zachodnioniemieckie określono w konstytucji jako państwo socjalne. Z drugiej strony, podczas gdy politycy i ekonomiści utrzymywali, że RFN realizuje neoliberalizm, ustawodawstwo było coraz bliższe państwu dobrobytu. Świadczy o tym rozbudowująca się administracja świadcząca, która oferowała obywatelom coraz większy zakres bezpłatnych usług publicznych.

Niewątpliwie glebą, na której powstawały wspomniane wyżej zjawiska i procesy były koncepcje polityczno-ustrojowe. Stworzone po II wojnie światowej mechanizmy demokratyczne powodowały chęć pozyskiwania przez polityków jak najszerzych rzesz wyborców poprzez obietnice obejmujące przede wszystkim sprawy bytowe obywateli. Rodziło to z jednej strony oczekiwania, aspiracje i presję społeczną, z drugiej zaś – konieczność spełniania przez polityków przejmujących władzę przynajmniej części obietnic wyborczych. A owe obietnice to nic innego jak rozszerzanie zadań administracji świadczącej. Coraz silniej torowała sobie drogę zasada tak zwanego prawa do cudzego dochodu, w ramach której wyborcy z poszczególnych grup społecznych walczyli o powiększanie przywilejów w postaci coraz szerszego zakresu usług i większych świadczeń ze strony państwa. Dobrym narzędziem do realizacji tego procesu jest wspomniany wcześniej system redystrybucyjny. Należy podkreślić, że istotną rolę odegrały też silne skłonności egalitarne. Twierdzi się nawet, że „wolności indywidualne są niczym, jeśli nie towarzyszy im pewną równość ekonomiczna i społeczna pomiędzy obywatelami”⁸.

⁶ S.M. Szukalski, *Neoliberalna doktryna społecznej gospodarki rynkowej a polityka strukturalna*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1988, t. XLI, s. 118.

⁷ Por. L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Kraków 1995, s. 296.

⁸ Por. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2003, s. 20.

Pod koniec XIX wieku wybitny niemiecki uczony A. Wagner sformułował prawo, które odegrało bardzo istotną rolę w teorii finansów publicznych, a także w nauce prawa administracyjnego. Główna jego teza sprowadzała się do twierdzenia, że wraz z rozwojem społecznym władze publiczne zgłaszają aspiracje do coraz większych dochodów potrzebnych na zaspokajanie rosnących wydatków. Wynikało to z faktu, że potrzeby publiczne rosły szybciej niż potrzeby indywidualne, zaś mechanizm rynkowy nie był w stanie skutecznie zaspokoić potrzeb ludzkich. Prawo to interpretowano w ten sposób, że następuje stałe rozszerzanie się zadań państwa, które znajduje wyraz w tempie wzrostu wydatków publicznych, szybszym od tempa wzrostu dochodu narodowego⁹. Jak się okazuje prawu Wagnera należy przypisać ważną rolę w ewolucji administracji świadczącej. Trzeba podkreślić że znajdowało ono nieustanne potwierdzenie w praktyce. Dzisiaj też trudno mu odmówić waloru aktualności. W piśmiennictwie nazwano je „prawem stałego wzrostu wydatków publicznych” czy „prawem stale rosnących potrzeb finansowych”.

Należy jednak podkreślić, że podążanie drogą zwiększania wydatków publicznych w celu zaspokajania potrzeb społecznych jest obecnie dzisiaj mało prawdopodobne. Większe nakłady finansowe rodzą bowiem konieczność zwiększania przychodów budżetów publicznych, przede wszystkim poprzez podwyższanie stawek podatkowych, czy opodatkowanie nowych sfer działalności gospodarczej lub indywidualnej. W ten sposób mielibyśmy do czynienia z dodatkowymi obciążeniami fiskalnymi. Tymczasem wydaje się, że – przynajmniej w państwach europejskich – dość wyraźnie zarysowała się już społecznie akceptowana, maksymalna granica fiskalizmu. Nie widać tu bowiem wolnej przestrzeni fiskalnej. Dostrzec też należy poważne skutki gospodarcze ewentualnego wyboru tej drogi.

Warto wspomnieć że w 2024 r. Polska przekroczyła średnią unijną udziału wydatków publicznych w PKB. Zrównaliśmy się już m.in. z Danią, Holandią, Hiszpanią i – co ciekawe – ze Szwecją. Taka sytuacja ze społecznego punktu widzenia nie jest naganna. Jednak problem polega na tym, że mamy obecnie do wyboru, albo fiskalizm, albo ograniczanie wydatków w innych obszarach.

Jeśli obecnie nie ma możliwości zwiększenia wydatków publicznych, to drogą do niwelowania rozbieżności pomiędzy zakresem zadań a możliwościami ich realizacji powinna być redukcja zadań administracji świadczącej. Redukcja oznaczałaby sytuację, w której państwo rezygnuje z zajmowania się określonym zadaniem. Uznaje, że traci ono

⁹ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 44.

charakter publiczny i zrzeka się odpowiedzialności za jego wykonywanie. Skutkiem redukcji nie jest likwidacja zadania, bowiem potrzeby społeczne zaspokajane w jego ramach nie znikają. Chodzi tu o zrzeczenie się przez państwo odpowiedzialności za zaspokajanie tych potrzeb i pozostawienie tego procesu poza administracją publiczną. Należy jednak pamiętać że granice redukcji wyznacza Konstytucja. Przede wszystkim redukcji nie mogą podlegać zadania ustalone w Konstytucji, chyba że wyłączenie nastąpi poprzez nowelizację jej przepisów. Otwarta jest natomiast sprawa redukowania zadań ustalonych przez ustawodawstwo zwykłe. Trzeba jednak pamiętać, że państwo jest najwyższym przedstawicielem interesu ogółu obywateli i związku z tym jego podstawową funkcją jest dbanie o zaspokajanie ich potrzeb. Stąd też administracja powinna zajmować się każdą sprawą, która służy dobru całego społeczeństwa i co więcej, nie może zrzec się zainteresowania żadną potrzebą społeczną. Oznacza to, że do redukcji zadań państwa należy podchodzić z dużą ostrożnością, by nie stwarzać ryzyka niewykonywania powinności państwa. Podejmując problem redukcji zadań nie należy zapominać, że usługi społeczne są najdelikatniejszą materią życia społeczno-gospodarczego, a także politycznego.

Wątpliwości w tym zakresie wyjaśnia obserwacja obecnej sytuacji we współczesnych państwach. W jej świetle słuszny wydaje się pogląd, że mało realna jest szersza akceptacja społeczna dla prób redukcji zadań państwa i jego administracji. Nie ma bowiem uzasadnionych przesłanek do wyrażania nadziei na rozwiązanie czy złagodzenie niedomagań administracji świadczącej, poprzez redukcję jej zadań. Stanowisko takie potwierdza analiza zmian w polskim ustawodawstwie, z których jasno wynika, że ustawodawca bardzo oszczędnie wyłączał powinności państwa i administracji. Trudno zatem postulować redukcję zadań w przyszłości. Należy dodać, że podobna sytuacja występuje w innych państwach europejskich. Wniosek taki znajduje przede wszystkim uzasadnienie w nadmiernie rozbudzonych oczekiwaniach społecznych wobec państwa, przyzwyczajeniu do państwa opiekuńczego świadczącego i finansującego usługi w bardzo wielu dziedzinach. Co więcej, zakres wymagań obywateli wobec państwa ma już charakter trwały, gdyż – jak wcześniej wspomniano – taka sytuacja jest rezultatem długiego i niemal nieprzerwanego procesu rozszerzania zadań państwa. Niestety, ostatnie lata przynoszą wyraźne nasilenie zjawiska populizmu, rodzącego składanie kolejnych obietnic wyborczych, a – jak już wspomniano – obietnice stają się źródłem powstawania nowych zadań administracji świadczącej.

Powyższe rozważania prowadzą do zasadniczego wniosku, że dzisiaj możliwości sprostania oczekiwaniom społecznym tkwią przede wszystkim w sposobach wykonywania zadań administracji świadczącej. Chodzi tu o doskonalenie dotychczasowych sposobów, jak i poszukiwanie nowych rozwiązań.

Problematyka sposobów wykonywania zadań publicznych jest bardzo złożona. Mamy tu do czynienia z wieloma zagadnieniami teoretycznymi i praktycznymi, w tym o charakterze interdyscyplinarnym. Od lat 60-tych pewnym sposobem na zwiększanie efektywności i usprawnienie administracji świadczącej stała się prywatyzacja, w której widziano lekarstwo na niedomagania w szeroko rozumianym procesie zaspokajania potrzeb społecznych, a także szanse na modernizację administracji świadczącej. Prywatyzacja miała oznaczać nowy sposób widzenia potrzeb społecznych i myślenia o roli administracji świadczącej w ich zaspokajaniu. Mówiąc w największym skrócie, istotę prywatyzacji sprowadzono do zastępowania państwa – ekonomią i rynkiem.

Kariera pojęcia prywatyzacji spowodowała, że nabierało ono coraz szerszego znaczenia wobec pierwotnego rozumienia¹⁰. Wiele zjawisk, które w mniejszym lub większym stopniu dotyczyły ograniczenia roli państwa w gospodarce i w sferze administracji świadczącej, obejmowano pojęciem prywatyzacji. W rezultacie w języku prawniczym jak i ekonomicznym termin ten ma wręcz uniwersalne znaczenie w odniesieniu do tych zjawisk i bywa niestety nadużywany. Doktryna dość swobodnie i w bardzo szerokim zakresie znaczeniowym posługuje się tym pojęciem, od uznania prywatyzacji za instytucję prawną, po przyznanie jej jedynie charakteru pojęcia ekonomicznego. Jedni autorzy podejmują próbę zdefiniowania tego pojęcia, inni zaś uważają, że nie stanowi jednolitej instytucji prawnej, będąc terminem heurystycznym i zbiorczym określeniem dla zróżnicowanej grupy rozwiązań prawnych. Jeszcze inni rezygnują z definiowania, czy szerszego opisywania pojęcia prywatyzacji, koncentrując swoją uwagę na istocie, różnych formach, dziedzinach, czy sferach prywatyzacji.

Zdaniem autora opracowania mamy tu do czynienia z tak złożoną i różnorodną problematyką, zwłaszcza w zakresie administracji świadczącej, że próba zbudowania w miarę precyzyjnej i pojemnej definicji skazana byłaby na niepowodzenie, a tego właśnie wymagałaby poprawność techniki legislacyjnej. Z tych samych powodów nie jest też możliwe wypracowanie teoretycznej definicji prywatyzacji mającej walory użyteczności.

¹⁰ Por. szerzej m.in.: Z. Leoński, *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, pod red. E. Ury, Rzeszów 2001, s. 265 i n.; S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994.

W świetle powyższych rozważań wydaje się, że prywatyzacja wyraża jedynie nową ideę, która determinuje rozwiązania prawne, mające na celu ograniczanie roli państwa i jego administracji, poprzez wycofywanie się z aktywności w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych, a także stwarzanie warunków prawnych do podejmowania działalności przez podmioty niepubliczne. U jej podstaw leży potrzeba efektywniejszego zaspokajania potrzeb społecznych, odpowiadającego oczekiwaniom społecznym, w tym skutecznego wykonywania zadań publicznych. A zatem prywatyzacja jest ideą, która dopiero na gruncie ustawodawstwa może przybierać konkretne rozwiązania prawne. Dopiero wtedy, każde z nich może stać się odrębną instytucją, czy bytem prawnym. W świetle takiego rozumowania pojęcie prywatyzacji nie zamazuje obrazu prawnego wielu zjawisk.

Geneza wykonywania zadań administracji publicznej przez podmioty niepubliczne sięga epoki średniowiecza, kiedy pewnym korporacjom np. cechom rzemieślniczym, nadawano prawo sprawowania funkcji policji przemysłowej, tj. niższej władzy sądowej i policyjnej nad członkami korporacji w sprawach przemysłowych. W ten sposób cechy rzemieślnicze nabierały charakteru korporacji publiczno-prawnych wykonujących władztwo publiczne. We Francji na gruncie teorii *service public* zrodziła się koncepcja zakładów użyteczności publicznej, które mając status osób prawnych prawa prywatnego wykonywały zadania użyteczności publicznej. Z kolei w Niemczech powstała konstrukcja zakładająca możliwość przekazywania podmiotom niepublicznym określonych zadań i kompetencji publicznych¹¹.

Koncepcje związane z wykonywaniem niektórych zadań administracji publicznej przez podmioty pozostające poza systemem tej administracji, realizowane są dzisiaj w państwach europejskich jako oczywisty sposób zaspokajania potrzeby obywateli. Państwo powierza podmiotowi niepublicznemu część swoich zadań z zakresu administracji świadczącej, upoważniając go do wykonywania określonych świadczeń. Powierzanie podmiotom niepublicznym zadań administracji publicznej ma również pewien aspekt finansowy. Otóż zadania państwa w zakresie zaspokajania określonych potrzeb społecznych realizowane są w całości bez wydatkowania środków publicznych lub przy minimalnym ich udziale. Koszty świadczonych usług ponoszą bowiem konsumenci.

Niezależnie od trybu w jakim powierzono podmiotowi niepublicznemu zadanie zakresu administracji świadczącej, charakteryzują go następujące cechy: wyposażenie w

¹¹ W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim*, Lublin 1933, s. 15; F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 1968, s. 58.

prerogatywy władztwa publicznego, działalność wywołująca skutki w sferze prawa publicznego, podległość nadzorowi organów administracji publicznej. Państwo nie jest pozbawione wpływu na poziom i jakość wykonywania świadczeń. W tym celu właściwe organy państwowe ustalają standardy jakości poszczególnych świadczeń. Powierzając wykonywanie zadań z zakresu administracji świadczącej podmiotom niepublicznym, państwo ponosi w dalszym ciągu odpowiedzialność, w związku z tym może oceniać prawidłowość wykonywania tych zadań. Celowi temu służą różnorodne instrumenty przewidziane w przepisach prawnych.

Należy jednak podkreślić, że sfera usług publicznych nie może być poddana zasadom funkcjonowania podobnym do wolności gospodarczej. Specyfika tej sfery, a przede wszystkim jej znaczenie społeczne nakazuje, aby państwo dysponowało przede wszystkim bezpośrednimi instrumentami wykonawczymi, odpornymi na wpływy rynkowe i zapewniającymi ciągłe świadczenie usług. W przeciwnym razie odpowiedzialność państwa za wykonywanie konstytucyjnych zadań publicznych byłaby w dużej mierze fikcją. A zatem słuszne jest stanowisko, że droga udziału podmiotów niepublicznych w wykonywaniu zadań państwa jest jedynie jednym z elementów zmian w sposobach wykonywania zadań publicznych. Można przytoczyć bardzo wiele przykładów potwierdzających konieczność istnienia podmiotów publicznych w zakresie realizacji zadań administracji świadczącej.

W związku z tym niewątpliwie kolejnym problemem dotyczącym sposobu wykonywania zadań publicznych jest konieczność ekonomizacji administracji świadczącej. Jej istota tkwi w zwracaniu większej uwagi na relacje pomiędzy nakładami efektami oraz dokonywaniu analiz z wykorzystaniem rachunku ekonomicznego. Chodzi tu o dostosowywanie podmiotów publicznych do wymogów rynkowych i konkurencyjności, a w konsekwencji do podnoszenia jakości świadczonych usług i obniżania ich kosztów.

BIBLIOGRAFIA

- Balcerowicz L., *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Kraków 1995.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2003.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002.
- Hadrowicz T., *Krytyka państwa dobrobytu we współczesnej zachodnioniemieckiej myśli społeczno-ekonomicznej*, „Folia Oeconomica” 1987, nr 72.

- Klonowiecki W., *Zakład publiczny w prawie polskim*, Lublin 1933.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2003.
- Leoński Z., *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, pod red. E. Ury, Rzeszów 2001.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015.
- Longchamps F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 1968.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999.
- Posłuszny J., *Ewolucja administracji świadczącej*, Rzeszów–Przemyśl 2004.
- Regulacja prawna administracji świadczącej*, pod red. K. Podgórskiego, Katowice 1985.
- Szukalski S.M., *Neoliberalna doktryna społecznej gospodarki rynkowej a polityka strukturalna*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1988, t. XLI.