

dr hab. Paweł Romaniuk, prof. UWM

ORCID: 0000-0002-7217-956X

e-mail: pawel.romaniuk@uwm.edu.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Wybrane aspekty sprawności samorządu terytorialnego w świadczeniu usług publicznych

Selected aspects of proper local government in the provision of public services

Abstract

Constant transformations of local government administration, strongly related to civilization-
al, legal or organizational development, have become a justified pretext for analyzing the selected
form of operation of a local government unit, which is its efficiency. When performing public
tasks, the local government cooperates with public and non-public entities in terms of shaping the
effectiveness of the process of performing these tasks, using various legal solutions adopted. With-
in the so-called privatization of public tasks, uses, for example, public-private partnership solu-
tions, effectively implementing in practice the principle of organizational flexibility of the admin-
istrative apparatus. This, in turn, is to ensure the improvement of the efficiency of its own activities,
using more and more innovative tools and methods of quality management.

Keywords: public administration, local government, law, efficiency, administrative law, public services.

Streszczenie

Nieustanne przeobrażenia administracji samorządowej, silnie związane z rozwojem cywiliza-
cyjnym, prawnym czy organizacyjnym, stały się uzasadnionym pretekstem do analizy wybranej
formy działania jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest jej sprawność. Samorząd terytorial-
ny, wykonując zadania publiczne, w zakresie kształtowania skuteczności procesu wykonywania tych
zadań, współpracuje z podmiotami publicznymi i niepublicznymi, wykorzystując przyjęte różnorod-
ne rozwiązania prawne. W ramach tzw. prywatyzacji zadań publicznych korzysta chociażby z roz-
wiązań partnerstwa publiczno-prywatnego, wdrażając w sposób skuteczny w praktyce zasadę organi-
zacyjnej elastyczności aparatu administracyjnego. To z kolei ma zapewniać podnoszenie sprawności
własnych działań, stosując coraz to bardziej nowatorskie narzędzia i metody zarządzania jakością.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, samorząd terytorialny, prawo, sprawność, prawo admini-
stracyjne, usługi publiczne.

1. Uwagi wstępne

Administracja publiczna rozwijała się nieustannie i wciąż się rozwija w różnych okolicznościach. Jej rozwój następował w zróżnicowanym stopniu, w różnym zakresie i z różnych powodów, w zależności od uwarunkowań organizacyjnych i prawnych. Administracja publiczna na poziomie samorządu terytorialnego zawsze jest przedmiotem kształtowania stosunków społecznych. Jest to spowodowane faktem, że funkcjonuje ona stykając się z obywatelem, i – co bardzo ważne – służy zaspokojeniu i polepszaniu potrzeb człowieka.

Administracja publiczna na wszystkich szczeblach jej funkcjonowania jest strukturą podlegającą nieustannym zmianom, które wynikają m.in. z modyfikacji w obowiązującym porządku prawnym. Są też wynikiem przecież wszechobecných przemian społecznych, cywilizacyjnych oraz zmieniających się oczekiwań ludzkich. Jeden z aspektów omawianych przeobrażeń powiązany jest z optymalizacją realizacji zadań publicznych. Stąd przedmiotowa sprawność samorządu terytorialnego w świadczeniu usług publicznych jest tematem rozważań. W pracy wykorzystano zarówno metodę dogmatyczno-prawną, a także metodę teoretyczno-prawną, wspartą odwołaniem się do obowiązujących aktów prawnych, jak i poglądy doktryny oraz bogate piśmiennictwo.

2. Charakter samorządu terytorialnego

Jednym z ważniejszych warunków do funkcjonowania społeczeństwa jest stworzenie właściwego ładu społecznego. Konieczne jest przy tym ukształtowanie zasad, mechanizmów i kryteriów, które będą wyznaczały taki ład. Samorząd terytorialny jest bez wątpienia jedną z takich organizacji. Jest również jedną z najstarszych form samorządu. Został on wyodrębniony w obrębie struktury państwa na podstawie prawa oraz ustanowiony do samodzielnego wykonywania zadań w ramach administracji publicznej. Samorząd terytorialny stał się jednym z elementów sektora publicznego, będącym istotnym składnikiem władzy publicznej, który z racji swojego prawnego usytuowania świadczy usługi publiczne w bardzo szerokim zakresie. Jest to możliwe, gdyż samorząd terytorialny jest najbliższy mieszkańcom ze względu na charakter swoich zadań, jakie wypełnia oraz ze względu na niezwykle obywatelski charakter jego organów, gwarantując przy tym sprawność, skuteczność i efektywność prowadzonych zadań¹.

¹ J.P. Tarno, J. Sulimierski, J. Wyporska, M. Sieniuc, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2004 s. 22.

Samorząd terytorialny odzyskał swoje właściwe miejsce dopiero po odzyskaniu suwerenności w 1989 roku, gdzie przekształcenia ustrojowe zapewniły odbudowę samorządu, czego rezultatem były pierwsze wolne wybory do samorządów lokalnych, przeprowadzone w dniu 27 maja 1990 roku.

Analizując założenia samorządu terytorialnego w Polsce, trzeba zwrócić uwagę na fakt, że przywrócono tę instytucję w nowym wydaniu w 1990 roku na mocy przyjętej ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, którą następnie zastąpiono ustawą o samorządzie gminnym². Pierwotna ustawa miała niezwykle doniosłe znaczenie, gdyż wprowadziła dualizm administracyjny i dzieliła administrację na organy terenowej administracji rządowej oraz na organy samorządu terytorialnego³. Ważnym wydarzeniem było też wprowadzenie od dnia 1 stycznia 1999 roku trójstopniowego podziału terytorialnego, stanowiącego jaszkrawy przejaw realizacji zasady decentralizacji administracji w państwie, gdzie pojawiła się samodzielność zarządzania sprawami własnymi, prowadzonymi przez społeczność lokalną. W tym zakresie, właściwe kompetencje na podstawie odrębnych ustaw, otrzymały samorzady gminne, powiatowe i województwa⁴.

3. Kategoria prawna i konstrukcja samorządu terytorialnego

Pojęcie samorządu terytorialnego było wielokrotnie definiowane i egzemplifikowane. Nie spowodowało to jednak wytworzenia jednolitego pojęcia, które w sposób dokładny i powtarzalny charakteryzowałoby tę organizację. Samorząd terytorialny posiada oczywiście swoje stałe cechy, jednak jego nieustanny rozwój zapewnia dążenie do jego poznania i wyznaczania nowych elementów badawczych. Trzeba zaznaczyć, że warunki polityczne miały ewidentny wpływ na kształt samorządu terytorialnego, wyznaczając jego definicję. Już T. Bigo twierdził, że „samorząd terytorialny to nic innego jak decentralizacja administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są powołane przez ustawę korporacje publicznoprawne”⁵. Natomiast J. Panejko twierdził, że „samorząd terytorialny to po

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).

³ W. Janosiewicz, *Samorząd terytorialny w Polsce. Zarys historyczny w Polsce*, red. A.K. Pia-secki, „Rocznik Politológiczny Homo Politicus” Łódź 2018, Vol. 18, s. 15.

⁴ Zakresy przyznanych kompetencji usytuowano w ustrojowych aktach prawnych: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).

⁵ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint: Warszawa 1990), s. 56.

prostu oparta na przepisach ustawy, zdecentralizowana administracja państwowa, wykonywana przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie administracji rządowej i samodzielne w granicach ustaw i ogólnego porządku prawnego⁶.

Obecnie samorząd terytorialny jest bez wątpienia pojęciem prawnym, gdyż posługuje się nim bowiem język prawny. Jednak, aby odpowiedzieć na pytanie, co to pojęcie oznacza, trzeba rozpocząć ocenę od jego językowego znaczenia⁷. Chodzi więc w takim rozumieniu o rząd lub zarząd, albo o formę sprawowania władzy, albo również o inne funkcje kierownicze, do których można zaliczyć np. administrowanie majątkiem. Przytoczone rozróżnienie nie ma charakteru wyłącznie teoretycznego, gdyż w praktyce, w różnych systemach prawnych, dostrzega się różnego rodzaju typy samorządu terytorialnego. Może to być samorząd ograniczony wyłącznie do sprawowania władzy lub obciążony obowiązkiem zaspokajania potrzeb korporacji w szerszej lub węższej perspektywie⁸. Już w 1993 roku B. Dolnicki, opierając się na rozwiązaniach normatywnych, wyznaczył katalog cech samorządu terytorialnego. Za główne elementy takiego katalogu wyodrębnił podmiot i przedmiot samorządu, zadania samorządu, a także właściwy nad nim nadzór⁹.

W podobnej perspektywie J. Szreniawski traktuje samorząd terytorialny jako wewnętrzną organizację, korporację miejscowego społeczeństwa, która posiada własną organizację, a także osobowość prawną, realizującą zadania państwowe, podlegające nadzorowi państwa. Autor ten akcentuje również aspekt podmiotowości samorządu, gdzie „podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na określonym obszarze i zorganizowana w tworzony przez państwo, terytorialny związek samorządowy”¹⁰. Również dla E. Ochendowskiego samorząd terytorialny to „wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”¹¹. Także, w wyniku procesu ewolucji, wykształciły się

⁶ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934 (reprint: Warszawa 1990), s. 97.

⁷ Pojęcie „samorząd terytorialny” w języku niemieckim to *Selbstverwaltung* (samodzielny zarząd); w języku angielskim *local (territorial) self-government* (lokalny/terytorialny samodzielny rząd), zaś w języku francuskim – *l'autonomie locale* (lokalna autonomia).

⁸ J. Jagoda, *Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, red. A. Bielska-Brodziak, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, s. 342.

⁹ Zob.: B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1993, s. 23

¹⁰ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1994, s. 130.

¹¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 1996, s. 207.

dwa odmienne ujęcia samorządu, na co wskazuje B. Dolnicki. Pierwsze spojrzenie traktowane jest w znaczeniu prawnym (korporacyjnym), gdzie samorząd terytorialny traktowany jest jako organizacja, wykonująca poszczególne zadania administracji publicznej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, nie będąc w tym względzie poddanym żadnej ingerencji ze strony państwa. Druga perspektywa samorządu utożsamia go z założeniem politycznym, jednak dostrzega się obecność ludzi w procesie wykonywania określonych zadań publicznych¹². Podejmując się dalszych rozważań poświęconych samorządowi terytorialnemu, można definiować go zarówno *sensu stricto* oraz *sensu largo*. Jednakże, nadrzędna dla istoty tego pojęcia, staje się próba jego oceny w węższym znaczeniu, widoczna chociażby w doktrynie państwa kapitalistycznego. Dla przykładu Z. Leoński definiuje go jako „grupy społeczne i ich reprezentację, które zostały powołane przez przepisy prawa, celem sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych”¹³.

Samorząd terytorialny ma wiele źródeł, rozpoczynając od Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, skończywszy na ustawach ustrojowych, dedykowanych jednostkom samorządu terytorialnego¹⁴. Polska, wstępując w strukturę Unii Europejskiej, ratyfikowała dokumenty źródłowe, które obecnie są źródłami prawa powszechnie obowiązującymi. Należy do nich w szczególności Europejska Karta Samorządu Lokalnego¹⁵. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Karty, samorząd lokalny oznacza w szczególności prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i administrowania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność oraz w interesie ich mieszkańców¹⁶. Na kanwie tego zapisu można przyjąć, że samorząd terytorialny jest prawem i zdolnością społeczności lokalnych, funkcjonujących na danym terytorium, do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi, które są prowadzone na podstawie przepisów prawnych. To również ponoszenie odpowiedzialności za prowadzoną przez siebie politykę, uwzględniając przy tym realizację zasady pomocniczości i kierując się przede wszystkim interesem społeczeństwa lokalnego¹⁷. Z Karty wynika także reguła polegająca na tym, że samorząd terytorialny poprzez usytuowanie go w krajowych konstytucjach ustawodawstwach, staje się jedną z głównych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa.

¹² Więcej: B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 15–16.

¹³ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, wyd. 6, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 6.

¹⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2019, s. 20–21.

¹⁵ Zob.: Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607) (dalej jako: Karta).

¹⁶ Art. 3 ust. 1 EKSL.

¹⁷ J. Jagoda, *Podmiotowość prawna...*, *op. cit.*, s. 346.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej dużą uwagę poświęca samorządowi terytorialnemu¹⁸. Ustawodawca traktuje samorząd terytorialny za istotny składnik systemu władz publicznych, gdzie jego tytułowa sprawność jest niezwykle istotna. Wynika to z art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, zaś przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Podobne znaczenie pełni art. 163 Konstytucji RP, który wskazuje, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, które nie są zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Regulacje te bezspornie uznają uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, a tym samym, w procesie świadczenia usług publicznych. Trzeba przy tym zaakcentować, że zadania przypadające samorządowi w wyniku dyspozycji ustawowych – nie mogą być incydentalne i muszą stanowić istotną część zadań publicznych. Oznacza to, że zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, muszą być niezwykle istotne z punktu widzenia potrzeb wspólnot samorządowych, tych lokalnych i regionalnych, gdzie ich zakres musi być dostatecznie rozbudowany, czego potwierdzeniem jest przyporządkowanie samorządom zadań własnych¹⁹. To świadczy o obecności procesu zdecentralizowanej władzy publicznej²⁰, gdzie sam proces decentralizacji oznacza przede wszystkim swoistą niezależność i samodzielność organów administracji samorządowej, co stanowi jedną z ważniejszych zasad prawa administracyjnego²¹.

4. Przymiot sprawności jednostek samorządu terytorialnego

Wartością dodaną administracji publicznej, na wszystkich szczeblach jej funkcjonowania, w szczególności w zakresie organizacji, podejmowania decyzji czy metod działania oraz przepisów, regulujących jej funkcjonowanie i kompetencje, jest przede wszystkim stabilność i stałość. W konsekwencji, cechą administracji samorządowej jest także jej przyjęte prawnie sformalizowanie. Założenia związane z ustrojowością administracji publicznej, zadania, a także środki jej działania oraz procedury, regulowane są przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

¹⁸ Zob. art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.) (dalej jako: Konstytucja RP).

¹⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2008, s. 51.

²⁰ Więcej: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 211–212.

²¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 183.

Mimo tego, niezbędna staje się adaptacja wszelkich organizacji publicznych do nieustannie zmieniających się potrzeb społecznych oraz warunków otoczenia, w szczególności w zakresie transformacji cywilizacyjnej, społecznej, ekonomicznej czy prawnej. Przedmiotowa „sprawność” powiązana z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego jest pojęciem, które dostrzega się zarówno w teorii organizacji i zarządzania, nauce o administracji, prawie samorządowym czy prakseologii. Istota sprawności w procesie realizacji zadań publicznych w strukturach administracyjnych, zaczyna coraz częściej wpływać na jej obecność w naukach prawnych. Implikacją wykorzystywania tego pojęcia w różnych warunkach, jest kształtowanie wielu definicji sprawności o różnych kontekstach i znaczeniach²².

Kluczową kwestią, związaną ze sprawnością i racjonalnością samorządu terytorialnego, jest liczba jego szczebli. W większości europejskich krajów samorząd terytorialny przyjmuje strukturę dwu lub trzyszczeblową. Wskazując na sprawność samorządu terytorialnego, należy uwzględniać wszystkie jego szczeble. Ocenie muszą być poddane relacje, łączące poszczególne poziomy jednostek samorządu terytorialnego wraz z prawną przesłanką celowości istnienia każdego ze szczebli. Problematyka ta była niezwykle istotna w momencie kształtowania się nowej struktury samorządu terytorialnego. Trzeba wspomnieć chociażby o toczącej się w Polsce niezwykle emocjonalnej dyskusji na ten temat powoływania nowych samorządowych jednostek terytorialnych, tj. powiatów oraz województw. Z punktu widzenia istoty współczesnego samorządu terytorialnego, stawiano pytanie o zasadność i skuteczność społeczności terytorialnych, co do prawidłowego wypełniania funkcji administracji publicznej²³.

W takim wymiarze A. Piekara podkreśla, że społecznością lokalną jest mieszkająca na danym terytorium zbiorowość ludzi, która w wyniku naturalnego rozwoju cywilizacyjno-kulturowego, osiągnęła niezbędny dla zaspokajania potrzeb zbiorowych i społecznych potrzeb stopień upodmiotowienia i integracji społecznej. Co więcej, stała się społecznością wykazującą uświadomione potrzeby i interesy w sprawach jej dotyczących w sposób zasadniczy i powszechny. Na tej płaszczyźnie zrodziła się zatem świadomość wspólnoty interesów, dotyczących m.in. potrzeb zbiorowych w sferze warunków zamieszkania, warunków bezpieczeństwa życia, zdrowia czy ochrony mienia²⁴.

²² B. Dolnicki, *Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej* [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2006, s. 110.

²³ A. Władyka, *Sprawność funkcjonowania samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe. Akademia Naukowa w Krakowie” 2004, nr 667, s. 81–82.

²⁴ A. Piekara, *Samorządność, samorząd, rozwój*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000, s. 16

Warto w tym miejscu wskazać spojrzenie T. Kotarbińskiego, dla którego przedmiotowa „sprawność” jest pojęciem wieloznacznym. Ta wielowymiarowość może być zatem ujmowana w trzech aspektach: uniwersalnym, syntetycznym oraz manipulacyjnym. W ujęciu uniwersalnym, termin ten stanowi odpowiednik wielu walorów praktycznych działania każdego z podmiotów administracji publicznej, do których zaliczyć można dokładność, wydajność, skuteczność czy prostota. W drugim ujęciu – syntetycznym, sprawność funkcjonowania samorządów terytorialnych to działanie, które wypełnia jednocześnie wszystkie powyższe elementy. Natomiast sprawność działania w ostatniej perspektywie, charakteryzuje „większą szybkość ruchów, mniejszy wysiłek przy ich wykonywaniu, większe zbliżenie ruchu wykonanego do ruchu zamierzonego, większy stopień zautomatyzowania ruchu. [...] Całkowicie sprawny w sensie manipulacyjnym jest tylko ten, kto stosuje szybkość optymalną”²⁵.

Inne spojrzenie na to pojęcie przedstawia J. Zimmermann, dla którego pod zasadą sprawności kryją się inne liczne pojęcia, tj. szybkość, efektywność, skuteczność czy ekonomiczność. Są to cechy wyodrębniające funkcjonowanie każdego z organów administracji publicznej, które obecne są na pograniczu zarówno prawa administracyjnego, jak i nauk administracji, teorii organizacji i zarządzania czy teorii podejmowania decyzji. Wskazane normy są prakseologicznymi zasadami „dobrej administracji” oraz „dobrego działania”. Dalej J. Zimmermann wskazuje, że jeżeli zasadę sprawności uzna się jako zasadę prawa, wówczas tytułowa sprawność staje się obowiązkiem podjęcia działania przez administrację publiczną, gdzie każdy obywatel ma prawo do domagania się od administracji określonych zachowań²⁶. Ciekawą charakterystykę przedstawia z kolei W. Kieżun, traktując sprawność jako działanie, charakteryzujące się określoną skutecznością, korzystnością i ekonomicznością. Jest to także konieczność eliminowania chaotyczności i nieuporządkowania w zakresie działalności administracji publicznej²⁷.

Także Z. Kmieciak w swoich rozważaniach odnosił się do zasady sprawności funkcjonowania administracji publicznej, dla której stała się ona wiodącym elementem w zakresie skuteczności prawa tworzonego przez samą administrację oraz efektywności rozstrzygnięć administracyjnych. Dowodzi on przy tym, że „skuteczność prawa (w znaczeniu ogólnym) należy utożsamiać z wywołaniem przez prawo skutków zgodnych w dostatecznie wysokim stopniu z założonym

²⁵ Więcej: T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975, s. 117–118.

²⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 101.

²⁷ W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1997, s. 17–18.

celem. Pojęcie to jest kategorią złożoną, dającą się przedstawić w postaci kilku powiązanych ze sobą rodzajów (odmian) skuteczności norm prawnych²⁸.

Gwarancją praworządności i sprawności funkcjonowania administracji samorządowej, o czym przypomina E. Ura, są przy tym liczne przepisy proceduralne, które wyznaczają tryb postępowania organów administracji w poszczególnych sprawach²⁹. Obecność tych regulacji prawnych gwarantuje obywatelom możliwość dochodzenia swoich interesów za pomocą systemu odwołań, możliwość kierowania skarg czy wystąpień do najwyższych organów państwowych. Istotną przy tym rolę pełni skarga konstytucyjna, którą wyraża art. 79 Konstytucji RP, gdzie każdy, którego konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją, ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji³⁰. Zasadne staje się przytoczenie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 maja 2020 roku, który zaakcentował element sprawności, gdzie obowiązek organu podatkowego w zakresie jego funkcjonowania zgodnego z prawem, wynika z prawa do dobrej administracji, wywodzonego z zasady demokratycznego państwa prawnego, opartej na zasadzie sprawności i rzetelności działań instytucji publicznych³¹.

Opisywana projekcja, dotycząca racjonalności i zasadności kreowania polityki samorządu terytorialnego, wpływa w sposób bezsporny na sprawność realizowanych przez niego zadań i sposobu świadczenia usług publicznych. Przeprowadzony w Polsce proces decentralizacji władzy publicznej przyczynił się do wyznaczenia właściwego kierunku funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, w kontekście omawianej sprawności, zwracając dużą koncentrację na sposób realizacji zadań publicznych. Wykonując owe zadania, jednostki samorządu terytorialnego mogą i powinny wykorzystywać wskazane w ustawach ustrojowych formy, do których w szczególności można zaliczyć porozumienie czy związek komunalny. Niezwykle ważnego znaczenia przybierają metody nawiązywania współpracy i korzystania z bogatych doświadczeń podmiotów niepublicznych. Obowiązujące w tej materii ustawodawstwo, daje możliwość współpracy z podmiotami niepublicznymi, wykorzystując do tego celu formę partnerstwa publiczno-prywatnego czy prywatyzacji zadań publicznych³².

²⁸ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1994, s. 27–28.

²⁹ Więcej: E. Ura, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 125.

³⁰ Art. 79 Konstytucji RP.

³¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 maja 2020 r., III SAB/Wr 1515/19, LEX nr 3111068.

³² Szerzej np. ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1637).

W tym ostatnim aspekcie swoje zdanie wyraził S. Biernat, dla którego prywatyzacją zadań publicznych są „wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego”³³. W związku z tym działaniem, sprawność podmiotu administracji publicznej (samorządu terytorialnego), będzie polegała na przyjęciu roli inicjatora, organizatora. Będzie on również mógł pełnić rolę kontrolera w procesie wykonywania zadania, gdzie partner prywatny będzie wykonawcą zadania, angażując w projekty swoje zasoby, korzystając z prawnych elementów, dotyczących np. partnerstwa publiczno-prywatnego czy koncesjom na roboty budowlane lub usługi³⁴. W oparciu o taki podział ról, zmianie ulega sposób wykonywania zadania przez podmiot administracji publicznej. Podmiot taki realizując takie zadanie w sposób pośredni, ponosi pełną odpowiedzialności za jego wykonanie³⁵. Proces prywatyzacji zadań publicznych nie może przyjmować formy władztwa administracyjnego. Jednak istnieje wyjątek, kiedy na podstawie obiektywnych przesłanek ustawodawca tworzy podstawy prawne do jego prywatyzowania³⁶. Możliwość realizacji zadań, w ramach procesu prywatyzacji zadań publicznych, akcentując na założenia sprawności i skuteczności wdrażania takich obowiązków, odnaleźć można również w wielu innych aktach prawnych (np. przepisy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁷ czy regulacje z zakresu pomocy społecznej³⁸).

Przedmiotowa sprawność wiąże się nie tylko z systemem realizacji zadań publicznych, ale także z organizacyjną elastycznością aparatu administracyjnego, którą sformułował J. Starościk. W jej obrębie wyodrębnił zasadę, odnoszącą się do możliwości samodzielnego ukształtowania określonej struktury i funkcjonowanie samorządu w przyjętych ramach prawnych. Działanie takie jest niezbędne do tego, aby samorząd terytorialny mógł w sposób najbardziej pożądanym tworzyć warunki do realizacji zadań publicznych w sposób optymalny³⁹. Zatem niejednokrotnie rozbudowana struktura aparatu administracji nie jest celem samym w sobie.

³³ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1994, s. 25–28.

³⁴ Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 140).

³⁵ M. Kisała, *Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, *Rocznik Nauk Prawnych* 2015, t. XXV, nr 1, s. 158.

³⁶ Zob. więcej: A.J. Dębicka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Wolter Kluwer, Warszawa 2008, s. 118–119.

³⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 571).

³⁸ Ustawa z dnia 2 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.).

³⁹ Więcej: J. Starościk, *Zasada organizacyjnej elastyczności w budowie organów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 8–9, s. 45–54.

Jest jedynie środkiem do realizacji określonych celów, przyjętych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Cele te są osiągnięte dzięki właściwej strukturze, gotowości organizacyjnej, opartej na posiadanych zasobach ludzkich, procedurach działania, wiedzy pracowników czy ich doświadczeniu⁴⁰. Przyznając samorządom terytorialnym atrybut sprawności działania, należy tak budować jej struktury, aby poszczególne organy były przygotowane do realizacji zadań w sposób prawidłowy, nie angażując przy tym organów innych szczebli⁴¹. W przypadku administracji samorządowej, ustawodawca daje prawo do pewnej swobody w kształtowaniu jej struktur⁴². Tak przyjęta struktura jest zatem całokształtem wdrażanych kompetencji władczych, których zadaniem jest przede wszystkim zaspokajanie potrzeb mieszkańców wspólnoty samorządowej⁴³. Zatem sprawność aparatu administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego, wiąże się w dużej mierze z prawnym obowiązkiem wypełniania misji publicznej, zarządzaniem zasobami kompetencyjnymi, zasobami ludzkimi, zasobami materialnymi, zasobami informacyjnymi oraz zarządzaniem rozwojem instytucjonalnym administracji samorządowej⁴⁴.

5. Podsumowanie

Ostatnie lata dowodzą, że samorząd terytorialny uległ znacznym przeobrażeniom. Zmieniające się nieustannie oczekiwania adresatów zadań publicznych, będące oczywistą konsekwencją przeobrażeń cywilizacyjnych, zmusiły dostosowanie działań samorządu do tych zmian. Jedną z nich stało się włączenie podmiotów niepublicznych do realizacji zadań samorządu terytorialnego, uwzględniając przy tym zapewnienie konstytucyjnej zasady pomocniczości. Samorząd terytorialny, wykonując administrację publiczną za pomocą prawnie upodmiotowionych grup społecznych, wykonuje zadania publiczne poprzez sprawowanie władztwa administracyjnego przez wyodrębnione od państwa podmioty prawne, które w swej aktywności są samodzielne i suwerenne, chociaż podlegają nadzorowi państwowemu.

⁴⁰ J. Homplewicz, *Teoria organizacji i kierownictwa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1979, s. 193.

⁴¹ Zob.: W. Wytrzązek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006, s. 7–8.

⁴² J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 167

⁴³ Więcej: Z. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2004, s. 121–122.

⁴⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 100–101.

Przedmiotowa sprawność jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na kształtowanie realizacji usług publicznych, opartych na przymiotach jakości i rzetelności. Przytoczone w tekście założenia sprawności samorządu terytorialnego, są jedynie wybranym fragmentem tego dość rozległego zagadnienia. Trzeba jednak przy tym pamiętać, że w oparciu o wciąż pojawiające się nowe wyzwania, przed którymi stoi administracja samorządowa, musi ona nieustannie pielęgnować sprawność swoich działań, rozwijając przy tym administrację świadczącą.

Bibliografia

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1994.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint: Warszawa 1990).
- Cieślak Z., *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2004.
- Dębicka A.J., *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Wolter Kluwer, Warszawa 2008.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1993.
- Dolnicki B., *Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej* [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2006.
- Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie gminnym komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Homplewicz J., *Teoria organizacji i kierownictwa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1979.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004.
- Jagoda J., *Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, red. A. Bielska-Brodziak, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015.
- Janosiewicz W., *Samorząd terytorialny w Polsce. Zarys historyczny w Polsce*, red. A.K. Piasecki, „Rocznik Politologiczny Homo Politicus”, Łódź, 2018, Vol. 18.
- Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1997.
- Kisała M., *Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2015, t. XXV, nr 1.
- Kmieciak Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1994.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, wyd. 6, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Lexis Nexis, Warszawa 2005.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 1996.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zasada centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934 (reprint: Warszawa 1990).
- Piekara A., *Samorządność, samorząd, rozwój*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.
- Starościak J., *Zasada organizacyjnej elastyczności w budowie organów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 8–9.
- Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1994.
- Tarno J.P., Sulimerski J., Wyporska J., Sieniuc M., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2004.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2008.
- Władyka A., *Sprawność funkcjonowania samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe. Akademia Naukowa w Krakowie” 2004, nr 667.
- Wytrążek W., *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 571).
- Ustawa z dnia 2 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1637).
- Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 140).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).

Orzecznictwo

- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 maja 2020 r., III SAB/Wr 1515/19, LEX nr 3111068.