



dr hab. Leszek Bielecki, prof. UJK

ORCID: 0000-0008-1553-1141

e-mail: leszek.bielecki@ujk.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Świadczenie administracji jako kluczowa misja samorządu terytorialnego

Providing administration as a key function of local government

Abstract

In the study I try to introduce the concepts of local government and administration, especially the administration of provision. In this regard, by presenting the role and tasks of local government, in particular local government, I present the thesis that local government does not so much administer a particular local community (collectivity), but essentially, through the performance of tasks, provides such community with administration as a public service.

Keywords: local government, administration, providing administration, public tasks, providing administration.

Streszczenie

W opracowaniu staram się przybliżyć pojęcia samorządu terytorialnego oraz administracji, zwłaszcza administracji świadczącej. W tym zakresie poprzez zaprezentowanie roli i zadań samorządu terytorialnego, a w szczególności samorządu lokalnego, prezentuję tezę, zgodnie z którą samorząd lokalny nie tyle administruje określoną wspólnotą lokalną (zbiorowością), ile zasadniczo poprzez wykonywanie zadań świadczy takiej wspólnotcie administrację jako usługę publiczną.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, administracja, administracja świadcząca, zadania publiczne, świadczenie administracji.

1. Wstęp

Obrana w niniejszym opracowaniu problematyka nawiązuje do kwestii świadczącej roli samorządu. Najszerszym rodzajem samorządu jest samorząd terytorialny i dlatego właśnie jemu będzie poświęcona uwaga. Niewątpliwie jest on powołany

do załatwiania spraw lokalnych, regionalnych i wojewódzkich. Z jednej strony sprawuje w takich społecznościach administrację, czyli zarządza wspólnotą samorządową, a z drugiej strony świadczy wszelką pomoc dla tejże wspólnoty. Dlatego też, biorąc pod uwagę specyfikę samorządu terytorialnego, a w szczególności samorządu gminnego, nasuwa się pytanie, czy tenże samorząd w ramach swojego funkcjonowania administruje wspólnotą lokalną w ramach swoich zadań, czy też w szeroko pojętym aspekcie w zasadzie świadczy dla niej administrację.

W pierwszej kolejności w opracowaniu przybliżę problematykę samorządu terytorialnego, kładąc nacisk na rolę samorządu gminnego jako najbliższej stojącego przy obywatelu, zaś później zechcę wskazać na kwestię administracji, w tym administracji świadczącej jako rodzaju administracji w aspekcie jej zadań, zaś w końcowej sekwencji dokonam argumentacji na rzecz roli administracji lokalnej jako świadczącej administrację.

W opracowaniu posłużę się metodą badawczą o charakterze dogmatyczno-opisowym, połączoną w zakończeniu z wnioskami własnymi w rozpoznawanym zakresie.

2. Samorząd (terytorialny, lokalny)

Kwestia samorządu w aspekcie prawnym musi koncentrować się w pierwszej kolejności na przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jako najwyższym prawie w Polsce. Zgodnie z jej art. 17 w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej¹. W omawianym zakresie funkcjonują różne rodzaje samorządu, w tym adwokatów, radców prawnych, notariuszy, lekarzy, pielęgniarek i położnych oraz inne. Tenże przepis Konstytucji RP zezwala na ich utworzenie w formule ustawy, jednak najszerszym rodzajem samorządu jest samorząd terytorialny. Stosownie do przepisów Konstytucji RP można wskazać, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Analiza przepisów Konstytucji RP pozwala ustalić, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina – wykonuje ona wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja RP przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, a ponadto przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Konstytucja RP podkreśla, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej jako tzw. zadania własne. Istotne jest, że spory kompetencyjne pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego rozstrzygają sądy administracyjne. Z kwestią wykonywania zadań publicznych wiąże się problem finansowania wykonywania tychże zadań. W związku z tym Konstytucja RP zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. W tym zakresie dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w odpowiedniej ustawie². Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, w tym w szczególności gminy, jest podkreślona uprawnieniem w zakresie ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych.

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP, mimo że zezwala na funkcjonowanie różnych rodzajów samorządu, wyróżnia samorząd terytorialny, poświęcając mu cały rozdział. W tym zakresie Konstytucja RP stanowi o kompetencjach samorządu terytorialnego, wskazując na gminę jako wiodącą w tymże samorządzie.

Samorząd terytorialny to niewątpliwie składowa część władzy wykonawczej w państwie. Przedmiotem jego działań są sprawy stanowiące część zadań należących do zakresu tej władzy. Podobnie też środki działania stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego mają charakter administracyjny, a nie ustawodawczy czy sądowniczy. Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się na ustawach i odbywa w ramach przez nie ustanowionych. Dlatego też kwestia zgodności działania organów samorządu terytorialnego z prawem podlega nadzorowi organów administracji rządowej. O charakterze organów samorządu terytorialnego jako władzy wykonawczej świadczy także systematyka Konstytucji RP, gdyż przepisy określające zasady i zakres działania samorządu terytorialnego ujęte zostały bezpośrednio po artykułach dotyczących Rady Ministrów i administracji rządowej. Konstytucja RP przekazuje samorządowi terytorialnemu z reguły zadania, które nie wymagają jednolitego wykonywania w skali państwa. Ustrój demokratyczny nie może się obyć bez samorządu, wymaga bowiem decentralizacji władzy i upodmiotowienia obywatela. Te funkcje spełnia organizacja samorządowa. Istotą samorządu jest zatem samodzielność i niezależność. Podkreśleniem tej samodzielności jest odrębna od państwa podmiotowość prawna. Organy samorządowe nie mogą być utożsamiane z organami administracji rządowej, nie są im podporządkowane hierarchicznie, podlegają jedynie nadzorowi sprawowanemu według kryterium legalności. Samodzielność samorządu obejmuje wszystkie sfery jego działania. Jednostki samorządowe mają prawo do decydowania, w granicach ustaw, o swym wewnętrznym ustroju

² Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2267).

oraz samodzielnego kreowania swoich organów. Zostały wyposażone we własny majątek i mają konstytucyjnie zagwarantowany udział w dochodach publicznych. Samodzielność jednostek *samorządu terytorialnego* ma jeszcze jeden aspekt. Trójszczeblowa obecnie struktura samorządowa nie ma budowy hierarchicznej. Gmina, powiat i województwo samorządowe nie są od siebie zależne organizacyjnie, kompetencyjnie ani personalnie. Na samodzielność gminy składa się wiele aspektów. Najbardziej dobitnym podkreśleniem samodzielności gminy jest przyznanie jej możliwości decydowania o własnym ustroju. Niezależność w tym zakresie ma gwarancje konstytucyjne. Według art. 169 ust. 4 Konstytucji RP ustrój wewnętrzny jednostek *samorządu terytorialnego* określają w granicach ustaw ich organy stanowiące. Sądowa ochrona samodzielności gminy obejmuje wszystkie jej kompetencje – uprawnienia publicznoprawne i prywatnoprawne.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa³ podkreśla, że zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy. Europejska Karta *Samorządu Lokalnego* z 15 października 1985 roku⁴ zawiera wiążące bezpośrednio nasz kraj postanowienia dotyczące samodzielności samorządu. Definiując samorząd lokalny jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”, Europejska Karta *Samorządu Lokalnego* stanowi również, iż „społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”. W polskim ustawodawstwie dotyczącym *samorządu terytorialnego* podkreślana jest ustawowa zasada samodzielności gminy⁵. Według niej gmina – rozumiana przez ustawodawcę jako system dwóch pojęć: mieszkańców gminy tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową oraz zajmowanego przez nich terytorium – stanowi podmiot posiadający osobowość prawną, wykonujący na podstawie obowiązującego prawa zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Tak określona samodzielność prawna gminy podlega ochronie sądowej. Samodzielna gmina powołana jest zatem w celu zarządzania częścią terytorium państwa. Dysponuje ona władztwem państwowym, z sankcją przymusowego podporządkowania jej osób fizycznych i prawnych. Samodzielność gminy stanowiąca podstawę jej funkcjonowania nie może jednak przekreślić praw podmiotowych jednostki. Skoro gmina, wykonując swoje zadania, ma służyć społeczności lokalnej, to jej działalność nie może ograniczać praw jednostki. Idea samorządu nie polega bowiem na tym, by rządzić w ogóle, lecz na tym, by w rządzeniu nie były realizowane przede wszystkim

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).

⁴ Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).

interesy państwa, a były realizowane zwłaszcza (a często wyłącznie) interesy obywateli, którzy tworzą zbiorowość nazwaną w ustawie wspólnotą i którzy wybierają jej podstawowe organy⁶.

Do rozpatrywania problematyki samodzielności *samorządu terytorialnego* można podchodzić zarówno od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej. Badanie samodzielności od strony podmiotowej oznacza przede wszystkim zwrócenie uwagi na stosunek państwa i *samorządu terytorialnego* jako dwóch odrębnych podmiotów publicznoprawnych. Współcześnie stosunek ten jest na ogół dwojakiego rodzaju: z jednej strony państwo należy traktować jako podmiot nadrzędny wobec *samorządu terytorialnego*, a z drugiej strony niekiedy są to podmioty współdziałające na zasadzie równorzędności, współpracujące ze sobą na podstawie umów i porozumień. Rozważania na temat samodzielności w układzie przedmiotowym mogą być prowadzone w rozmaitych płaszczyznach. Przykładowo w literaturze można się spotkać z rozpatrywaniem samodzielności w płaszczyźnie gospodarczej, prawnej, organizacyjnej i politycznej. W aspekcie samodzielności należy także zwrócić uwagę na sposób przekazywania zadań przez organy państwowe. O ile zadania – szczególnie obligatoryjne – wynikają z przepisów prawnych, *samorząd terytorialny* jest zobowiązany do ich przyjęcia. Istnieje jednak możliwość przejmowania zadań zarówno własnych, jak i zleconych od organów państwowych w drodze porozumień, co stawia *samorząd terytorialny* w pozycji współdziałającego z państwem odrębnego podmiotu, który decyduje o swoim zakresie zadań

Kolejnym aspektem samodzielności *samorządu terytorialnego* jest jego samodzielność finansowa. Możemy ją podzielić na samodzielność dochodową, która polega na możliwości zwiększania dochodów i pozyskiwania ich z różnych źródeł, oraz na samodzielność wydatkową, która charakteryzuje się swobodą decydowania o zakresie i rodzaju wydatków. W aspekcie samodzielności największe znaczenie mają jednak dochody własne, charakteryzujące się tym, iż pochodzą ze źródeł znajdujących się na terenie działania *samorządu terytorialnego*, są oddane do dyspozycji samorządu bezterminowo i w całości. Gmina w tym aspekcie jest jednostką, która posiada dużą samodzielność dochodową związaną z podatkami i opłatami lokalnymi.

W świetle obowiązującej Konstytucja RP samodzielność gminy jest wartością chronioną. Ochrona tej wartości nie może jednak wykluczyć prawa ustawodawcy do normowania stosunków w państwie. Oznacza to, że ustawodawca ma prawo ingerować w funkcjonowanie gminy – również w sferę samodzielności – wydając przepisy ustawodawstwa zwykłego. W konsekwencji samodzielność gminy w rozumieniu Konstytucji RP nie ma charakteru bezwzględnego. Pewne ograniczenia samodzielności gminy w ustawodawstwie zwykłym mogą wystąpić z uwagi na potrzebę ochrony interesów państwa lub interesu publicznego. Mogą one jednak

⁶ L. Klat-Wertelecka, *Problem samodzielności gminy a ochrona praw podmiotowych jednostki*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10, s. 3.

następować tylko zgodnie z wymaganiami materialno-prawnymi, jakie ustawodawca nakłada na ustawy wkraczające w sferę samodzielności gminy. Nakaz taki wynika z obowiązku poszanowania konstytucyjnej pozycji gminy. Samodzielność gminy nie może być bowiem zniesiona w całości ani nawet tylko w części, ale przesądzającej o jej istocie. Źródłem istnienia i odrębności *samorządu terytorialnego* oraz zabezpieczenia jego samodzielności jest prawo pozytywne. Oznacza to, iż samo istnienie samorządu gminnego i określenie jego samodzielności znajduje swoją podstawę w ustawie wyrażającej wolę całego narodu, a nie tylko społeczności lokalnej, i powierzającej samorządowi gminnemu wykonywanie zadań administracji publicznej w określonym zakresie. Teza ta znajduje wyraz także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności w uchwale z dnia 27 września 1994 roku (sygn. W 10 19/23). Wynika z niej, że źródłem władzy publicznej *samorządu terytorialnego* jest prawo stanowione przez państwo⁷. Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym, unitarnym. Oznacza to, iż organy państwowe stanowią jedną, zharmonizowaną całość. W takim państwie *samorząd terytorialny* nie ma autonomii dającej mu własne, nie pochodzące od państwa prerogatywy. Jest uzależniony od woli ustawodawcy. Jego samodzielność polega na uczestniczeniu w wykonywaniu zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, ale na podstawie i w granicach zakreślonych przez ustawy. Ustawodawca, dając organom *samorządu terytorialnego* kompetencje stanowienia prawa, przenosi na samorząd część swego władztwa i określa granice jego wykorzystania.

Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić, że samorząd terytorialny w ogólności stanowi istotną część władzy publicznej administrującej lokalnymi społecznościami. W tym zakresie trzeba rozwinąć znaczenie pojęcia „administracja”.

3. Administracja (samorządowa)

Termin „administracja” pochodzi od łacińskich słów *ministrare*, *administrare*, czyli służyć, posługiwać, zarządzać, wykonywać, kierować. Przedrostek *ad-* wskazuje na celowość działania⁸. W przypadku samorządu terytorialnego mamy do czynienia z rodzajem administracji publicznej. „*Administracja* publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”⁹. Doktryna zasadniczo wyróżnia administrację w znaczeniu przedmiotowym (funkcjonalnym,

⁷ A. Wiktorowska, *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności gminy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 14.

⁸ P. Ruczkowski, *Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 13.

⁹ J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 16.

materialnym, czynnościowym) i podmiotowym (strukturalnym, organizacyjnym, personalnym)¹⁰. Najczęściej wskazuje się następujące cechy administracji: 1) działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego, odrębnego od państwa podmiotu władzy publicznej, któremu państwo przekazało część swojej władzy (imperium); 2) możliwość działania w formach władczych i stosowania przymusu państwowego; 3) działanie w interesie publicznym; 4) polityczny charakter; 5) działanie na podstawie i w granicach prawa; 6) aktywność, zwrócenie ku przyszłości, możliwość podejmowania działań z własnej inicjatywy; 7) działanie w sposób ciągły i stabilny; 8) oparcie się (z reguły) na zawodowym personelu; 9) charakter monopolistyczny (*administracja*, działając w ramach powierzonej jej kompetencji, występuje *jako* wyłączny gospodarz w określonej kategorii spraw) i bezosobowy; 10) działanie *non profit* – brak dążenia do osiągnięcia zysku, co nie oznacza braku odpłatności za świadczone usługi¹¹.

Zasadniczo administracja kojarzy się z określoną władczością, a mniej ze służebnością. Typową cechą *administracji publicznej* jest stosowanie – na ogół władczych – środków w celu regulowania (rozstrzygnięcia) konkretnych przypadków prawnych oraz urzeczywistniania różnorodnych planów (programów)¹². Charakterystyczne dla *administracji publicznej* jest zatem władztwo, które z jednej strony polega na jednostronnym regulowaniu sytuacji prawnej jednostki, a z drugiej sprowadza się do możliwości użycia przymusu w celu wyegzekwowania nakazów i zakazów typu administracyjnego¹³. Doktryna wskazuje również klasyczne funkcje administracji: policyjną, reglamentacyjną, nadzorczą, świadczącą i planistyczną¹⁴.

Administracja publiczna oznacza podmioty zespolone lub niezespolone działające bezpośrednio w imieniu państwa, np. wojewodę lub ministra, albo działające bezpośrednio w imieniu samorządu terytorialnego, np. wójta, burmistrza, prezydenta. Przy tym należy podkreślić, że administracja publiczna odróżnia się od administracji prywatnej. Administracja publiczna działa dla dobra wspólnego, czyli w interesie publicznym, w przeciwieństwie do administracji prywatnej, która działa np. w imieniu szkoły niepublicznej lub fundacji. Stanowi prawnie wyodrębnioną

¹⁰ M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, nr 19, s. 11 i n. Reprint w wersji angielskiej: *On the Definitions of Administrative Law*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2019, no. 10 – The 100th Anniversary of the Faculty of Law and Administration, s. 335 i n.

¹¹ L. Zacharko, J. Glumińska-Pawlic, J. Blicharz, *Poszukiwanie definicji administracji publicznej w nauce europejskiej* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 62.

¹² H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2009, s. 5.

¹³ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 23–24. Zob. też: P. Przybysz, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 105 i n.

¹⁴ R. Stasikowski, *O funkcji policyjnej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 4, s. 6–21.

część aparatu państwowego i należy do władzy wykonawczej. W znaczeniu podmiotowym administracja publiczna oznacza działalność organów administracji, zaś w sensie przedmiotowym to oparta na prawie działalność mająca na celu realizację zadań publicznych. W warstwie płaszczyzn działania administracji wyróżnia się sferę reglamentacyjno-dystrybucyjną, zwaną sferą władczą działania administracji, oraz sferę świadcząca, czyli organizatorską. Pierwsza z wymienionych sfer jest realizowana poprzez działalność administracji polegającą na rozstrzygnięciu określonego rodzaju spraw w wyniku zastosowania prawnych form działania administracji, np. decyzji administracyjnej. Druga ze sfer działania administracji dotyczy zaspokajania potrzeb społecznych określonych grup obywateli, np. w zakresie kultury, oświaty, ochrony zdrowia. Należy także zwrócić uwagę, że administracja posiada dwie płaszczyzny funkcjonowania. Jedną z nich jest płaszczyzna oddziaływania wewnętrznego pomiędzy jednostkami administracji lub jej pracownikami, a więc np. problematyka prawa wewnętrznego administracji lub stosunki służbowe. Inna płaszczyzna dotyczy oddziaływania zewnętrznego, gdzie administracja działa z reguły władczo wobec podmiotów jej niepodporządkowanych służbowo lub organizacyjnie, np. stosunki wojewody z dyrektorem izby skarbowej lub rozstrzygnięcie wobec petenta zapadające w formie decyzji administracyjnej¹⁵.

Należy wskazać, że doktryna wyróżnia zasadniczo dwie postacie administracji publicznej, czyli administrację władczą oraz administrację niewładczą. Różnica pomiędzy nimi polega na tym, że w zakresie administracji niewładczej posługuje się ona w swoim działaniu prawnymi środkami o charakterze cywilnoprawnym lub innymi administracyjnoprawnymi niewładczymi, np. poprzez czynności materialno-techniczne. Wówczas jednostronne nakazy i zakazy są zastępowane wzajemnymi oświadczeniami woli równorzędnych stron stosunku prawnego. W tym przypadku administracja nie posługuje się typowymi środkami przymusu. Natomiast środki działania władczego administracji sprowadzają się do tego, że może ona działać poprzez przyznaną prawnie możliwość stosowania form przymusu państwowego¹⁶. Uprawnienie do stosowania środków przymusu wiąże się nie tylko z możliwością działania na podstawie przepisów o egzekucji administracyjnej, ale też z możliwością wydawania zakazów, nakazów, zezwoleń, ograniczeń lub koncesji. Cechą działań władczych jest to, że organ administracji jednostronnie, mocą swoich kompetencji, rozstrzyga o pozycji prawnej drugiej strony stosunku prawnego (o pozycji obywatela czy innego podmiotu). Druga natomiast strona tego stosunku prawnego musi podporządkować się woli organu, który dysponuje środkami prawnymi pozwalającymi mu na wymuszenie podporządkowania się. Państwo przekazuje organom administracji publicznej prawo narzucania swojej woli i egzekwowania go za pomocą środków przymusu państwowego. Władztwo

¹⁵ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 86.

¹⁶ M. Stahl, *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna [w:] Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 81.

administracyjne może występować w odniesieniu do tej działalności organu administracji publicznej, w której jest on podmiotem prawa publicznego¹⁷. Istotną cechą władztwa, wynikającą z uznania go za kategorię normatywną, jest jego stopniowalność. Podlegają mu albo wszyscy, albo niektóre podmioty (tak zwane władztwo zewnętrzne i wewnętrzne), np. użytkownicy zakładu administracyjnego, pracownicy urzędu lub nadzorowane jednostki organizacyjne¹⁸.

Z kolei z niewładczą działalnością administracji, a w szczególności administracji samorządowej, kojarzy się jej rola służebna wobec społeczności lokalnej, regionalnej i wojewódzkiej. Świadczą o tym zadania gminy, skoncentrowane na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, zadania powiatu oraz zadania województwa samorządowego. Stąd można wyprowadzić wniosek, że choć administracja samorządowa ze swojej istoty ma prawo i korzysta z uprawnień władczych, to z drugiej strony istota tej administracji sprowadza się do funkcji świadczących określone zadania dla określonych społeczności. W istocie rzeczy taka sytuacja sprawia, że samorząd terytorialny nie tyle administruje określonymi społecznościami, ile raczej świadczy tym społecznościom administrację przejawiającą się w realizacji przypisanych jej zadań. Świadczenie administracji pod różnymi postaciami wykonywanych zadań, a nie administrowanie, jest zatem kluczową misją samorządu terytorialnego.

4. Podsumowanie

Wyzwania stojące przed współczesnym państwem mają charakter kompleksowy w tym sensie, że wykraczają poza nakaz sprawności jako stałego argumentu dla kolejnych reform lub kontrreform, a także tradycyjną rolę administracji publicznej: ingerującą, *świadczącą* i administrację infrastruktury¹⁹. Przekonanie, że *samorząd terytorialny* to działanie dla dobra wspólnego, pozostaje niekwestionowane w nauce prawa administracyjnego. Przez lata koncentrowano się w doktrynie na różnych aspektach zabiegania o dobro wspólne i na konsekwencjach prawnych jego właściwego sformułowania²⁰. Wśród nowych zadań *samorządu terytorialnego*

¹⁷ B. Adamiak, *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi Langrodowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, R. Stefańska, Warszawa 2009, s. 35.

¹⁸ L. Bielecki, *Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2017, s. 31.

¹⁹ J. Sługocki, *Administracja publiczna z perspektywy antropologii kulturowej. Kilka uwag o problemach współczesności* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr. hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 431 i n.

²⁰ M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 132; I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 3.

na nadchodzące lata można wyróżnić przejście przez samorządy wiodącej roli w promocji i ochronie wszelkich przejawów samorządności w Polsce. Im trudniejsza będzie sytuacja wewnętrzna i zewnętrzna, tym cenniejsze stają się wszelkie mechanizmy samoregulacji i piecza nad innowacjami.

Rola samorządu terytorialnego przyszłości powinna zostać odpowiednio zmodyfikowana właśnie w świetle doświadczeń związanych z kryzysem pandemii. Ich podsumowanie będzie wymagać oczywiście czasu, już obecnie jednak możemy formułować kilka wniosków. O ile w pierwszym okresie gwałtownego kryzysu o zróżnicowanym charakterze niezbędne są przede wszystkim decyzje organów naczelnych i centralnych, o tyle we wstępnej fazie planowania i w drugiej jego fazie – ujawniania się rozległych skutków społecznych i gospodarczych, zróżnicowanych w poszczególnych regionach, powiatach i gminach – ciężar działań przenosi się na organy terenowe²¹. Dlatego też zadania samorządu terytorialnego są kluczową kwestią uzasadniającą jego funkcjonowanie. Wykonywanie tychże zadań przez samorząd terytorialny jest nie tyle administrowaniem określoną społecznością, ile raczej świadczeniem administracji w tym zakresie. W moim przekonaniu misja samorządu terytorialnego, a w szczególności misja samorządu gminnego, przejawiając się w wielu jego aktywnościach, zasadniczo dotyczących wszystkich aspektów życia społeczności lokalnej, zaspokajając jej potrzeby, nie tyle realizuje swoje zadania jako administracja, a właśnie poprzez realizację tychże zadań świadczy tym społecznościom administrację, służąc i poprzez to uzewnętrzniając niejako ideę administracji jako w pierwszej kolejności służenia i posługiwania, a dopiero w dalszej kolejności zarządzania, wykonywania władzy i kierowania taką społecznością. Dlatego też uważam, że urzędniczy aparat samorządowy w większym stopniu powinien świadczyć administrację w zakresie zaspokajania różnych potrzeb społeczności lokalnej i w ten sposób wykorzystując narzędzia administracji, wykonywać swoje zadania wobec określonej społeczności, niż podporządkowywać takie zadania swojej władzy administracyjnej. Uważam bowiem, że administrowanie w społeczności lokalnej powinno podporządkowywać funkcje administracyjne zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych, a nie podporządkowywaniu potrzeb wspólnot lokalnych potrzebom administracji samorządowej.

Trzeba w tym zakresie zwrócić uwagę na zjawisko tzw. prywatyzacji usług publicznych, które podważało świadcząca rolę samorządu. Doktryna słusznie wskazuje, że samorząd terytorialny ma w swej istocie wpisaną praktycznie całość klasycznych kompetencji i zadań administracji świadczącej, nawet jeżeli w niektórych kwestiach (np. pomocy społecznej) mamy do czynienia z podziałem kompetencji w tym zakresie między różne szczeble samorządu i administracji

²¹ I. Lipowicz, *Nowa rola samorządu terytorialnego w państwie współczesnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8, s. 22–35.

raadowej²². W związku z tym sprzeczne z idea (misją) samorządu terytorialnego jest angażowanie podmiotów prywatnych w wykonywanie zadań publicznych samorządu terytorialnego, w tym np. edukacyjnych czy zdrowotnych²³. Pamiętać trzeba bowiem, że samorząd terytorialny działa na rzecz zarówno konkretnego mieszkańca, jak i całej społeczności mieszkańców, w gminie bowiem spotykają się oba oblicza administracji świadczącej: świadczenia dla zbiorowości, np. korzystających z wodociągu gminnego, drogi czy domu kultury, a z drugiej strony uzasadnione dobrem wspólnym różne rodzaje pomocy lub wsparcia świadczonego jednostce²⁴. Teza o świadczeniu administracji przez samorząd jako swojego rodzaju usługi publicznej dla społeczności lokalnej jest wzmocniana przez idea kształtowania samorządu terytorialnego według zasady pomocniczości, gdzie administracja samorządowa nosi miano pomocniczej administracji publicznej²⁵.

Powyższe rozważania absolutnie nie mają na celu dezawuowania roli samorządu terytorialnego, zasadniczo na poziomie gminy, do prawa administrowania określoną społecznością (lokalną), ale mają na celu zwrócenie uwagi na okoliczność służebnej roli administracji samorządowej jako administracji świadczącej. Wykonywanie administracji dla określonej zbiorowości ludzkiej, polegającej na zaspokajaniu potrzeb tej zbiorowości, powoduje, że funkcje administracyjne samorządu przekształcają się poprzez zaspokajanie określonych potrzeb zbiorowości w świadczenie administracji jako usługi publicznej, a nie tylko *sensu stricte* administrowanie daną zbiorowością. W tym to znaczeniu wyraża się służebna rola samorządu terytorialnego, że wykonując swoje zadania na rzecz zbiorowości lokalnej, świadczy on w ten sposób swoją administrację na jej rzecz. Oznacza to w praktyce, że administracja samorządowa, nie tyle sprawuje władzę administracyjną na danym terytorium, ile raczej świadczy na tym terytorium administrację dla społeczności lokalnej to terytorium zamieszkującej. Biorąc pod uwagę wskazany wyżej stan normatywny, w moim przekonaniu swoiste świadczenie administracji na rzecz zbiorowości ludzkiej powinno być kluczową funkcją samorządu terytorialnego, zwłaszcza na poziomie lokalnym. W związku z tym można sformułować definicję administracji świadczącej, która w moim przekonaniu jest administracją samorządową powołaną do świadczenia administracji celem zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych, wykorzystującą narzędzia służące administracji publicznej.

²² I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 117.

²³ G. Krawiec, *Założenia koncepcji good governance wobec materialnych, proceduralnych i ustrojowych zasad prawa administracyjnego* [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014, s. 15 i n.

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

²⁵ Zob. szerzej: T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 123.

Bibliografia

- Adamiak B., *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi Langrodowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, R. Stefańska, Warszawa 2009.
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
- Bielecki L., *Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2017.
- Boć J. [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000.
- Denek E., *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 2001.
- Klat-Wertelecka L., *Problem samodzielności gminy a ochrona praw podmiotowych jednostki*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10.
- Krawiec G., *Założenia koncepcji good governance wobec materialnych, proceduralnych i ustrojowych zasad prawa administracyjnego* [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Lipowicz I., *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 3.
- Lipowicz I., *Nowa rola samorządu terytorialnego w państwie współczesnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3.
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2009.
- Przybysz P., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Ruczkowski P., *Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Ślugocki J., *Administracja publiczna z perspektywy antropologii kulturowej. Kilka uwag o problemach współczesności* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr. hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Stahl M., *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009.
- Stasikowski R., *O funkcji policyjnej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 4.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Wiktorowska A., *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności gminy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Zacharko L., Glumińska-Pawlic J., Blicharz J., *Poszukiwanie definicji administracji publicznej w nauce europejskiej* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022.
- Zimmermann M., *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, nr 19. Reprint w wersji angielskiej: *On the Definitions of Administrative Law*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2019, no. 10 – The 100th Anniversary of the Faculty of Law and Administration.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

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 województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2267).

Europejska Karta *Samorządu Lokalnego* z 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).