



dr hab. Dorota Dąbek, prof. UJ

ORCID: 0000-0001-8460-8272

e-mail: dorota.dabek@uj.edu.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Jagielloński

O ewoluowaniu paradygmatu sądowej kontroli administracji na przykładzie samorządowej administracji świadczącej

On the evolution of the paradigm of judicial control of administration on the example of self-government servicing administration

Abstract

The provision of public services (i.e. services which should be available to everyone in the country meeting the social needs) by an independent local self-government raises the question of the scope and type of admissible control over execution of this function by the self-government, in the context of ensuring an adequate protection of individual's public-law rights. The article describes the phenomenon of a changing paradigm of a public-law entitlement on the example of forms of execution of public tasks in the context of helping Ukrainian refugees, and subsequently considers the influence that this change might have on the protection of individual's rights, particularly the consequences that the privatization of public tasks may have on the extent of guarantees of these rights as a result of a shift in the paradigm of judicial control over the administration.

Keywords: administrative role of self-government, judicial control over administration, privatisation of public tasks, public-law entitlement.

Streszczenie

Świadczenie przez samodzielny i niezależny samorząd terytorialny usług publicznych, tj. usług, które powinny być w państwie dostępne dla każdego, zaspokajając potrzeby społeczne, wywołuje pytanie o zakres samorządowej samodzielności w sprawowaniu tej funkcji świadczącej, a w konsekwencji o rodzaj i zakres dopuszczalnej kontroli nad wykonywaniem przez samorząd tej funkcji w kontekście zapewnienia jednostce należytej ochrony jej publicznoprawnych uprawnień. W artykule opisano zjawisko zmiany w paradygmacie publicznoprawnego uprawnienia na przykładzie form realizacji zadań publicznych w zakresie pomocy uchodźcom z Ukrainy, a następnie rozważono wpływ, jaki ta zmiana może mieć na zakres ochrony praw jednostki, w tym w szczególności konsekwencje, jakie

dla zakresu gwarancji tych praw ma będąca następstwem prywatyzacji zadań publicznych zmiana w paradygmacie sądowej kontroli administracji.

Słowa kluczowe: administracja świadcząca, świadcząca rola samorządu, sądowa kontrola administracji, prywatyzacja zadań publicznych, publicznoprawne uprawnienie.

1. Samorządowa administracja świadcząca i optymalny model jej kontroli

Funkcja świadcząca, czyli mówiąc precyzyjniej – funkcja świadczenia przez administrację usług publicznych, stanowi jedną z podstawowych funkcji administracji. Samo określenie „administracja” pochodzi przecież od łacińskiego słowa *administrare*, oznacza zatem służenie i pomaganie w sposób celowy i ciągły. W ramach tej funkcji organy administracji publicznej świadczą usługi publiczne, czyli takie usługi, które powinny być w państwie dostępne dla każdego, zaspokajając potrzeby społeczne.

Funkcję świadcząca organy administracji państwowej mogą wykonywać bezpośrednio, tj. poprzez organy administracji rządowej, lub pośrednio, tj. za pośrednictwem należących do sektora publicznego instytucji świadczących (zakładów administracyjnych, przedsiębiorstw użyteczności publicznej itp.). W realiach ustrojowych naszego kraju szczególną rolę w tym zakresie pełnią organy samorządu terytorialnego.

Płaszczyzny rozważań mających za przedmiot świadcząca rolę samorządu mogą być bardzo zróżnicowane, jest to bowiem zagadnienie wielowątkowe i wieloaspektowe. Jednym z pierwszych skojarzeń, które to zagadnienie uruchamia, będącym konsekwencją fundamentalnych cech samorządu terytorialnego, tj. jego samodzielności i niezależności, jest pytanie o zakres samorządowej samodzielności w sprawowaniu funkcji świadczącej, a w konsekwencji o rodzaj i zakres dopuszczalnej kontroli nad wykonywaniem tej funkcji przez samorząd. Pytanie to pojawia się oczywiście w kontekście ochrony jednostki, zapewnienia jej należytego wsparcia, prawidłowej realizacji jej publicznoprawnych uprawnień. Administracja świadcząca jest bowiem nierozzerwalnie związana z publicznoprawnym uprawnieniem. Jej istota oznacza przecież celowe wspieranie jednostki przez administrację, z udzielaniem jej pomocy oraz dbałością o urządzenia publiczne niezbędne do zapewnienia odpowiedniego poziomu życia¹.

Poniższe rozważania dotyczą tego właśnie aspektu sprawowania przez samorząd roli świadczącej, próbując odpowiedzieć na pytanie o optymalny model kontroli tej sfery działań samorządu terytorialnego, a w szczególności o sąd właściwy do sprawowania kontroli tej działalności.

¹ I. Lipowicz, *Istota administracji [w:] Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 42.

2. Założenia wstępne – misja samorządu terytorialnego i misja sądownictwa administracyjnego

Jako punkt wyjścia rozważań na temat świadczącej roli samorządu z perspektywy zasad sądowej kontroli tej sfery działalności samorządu przyjmuję dwa podstawowe założenia:

1. Świadczenie administracji, które możemy na potrzeby tego opracowania utożsamiać ze świadczeniem usług publicznych przez administrację², jest podstawową misją samorządu terytorialnego, który jest w państwie powoływany i wyposażony w kompetencje do administrowania przede wszystkim po to, by realizować funkcję świadcząca, organizując i zapewniając zaspokajanie lokalnych potrzeb społecznych. Jest to jego misja podstawowa³.
2. Sądownictwo administracyjne realizuje zadania fundamentalne zarówno dla organów państwa, jak i dla gwarancji praw jednostki. Jego misją jest zapewnienie kształtowania prawidłowej relacji pomiędzy administracją a jednostką, jest to jedną z podstawowych gwarancji praworządności w państwie demokratycznym. Sądy administracyjne, będąc strażnikami demokratycznego państwa prawnego, mają tworzyć wzorzec przestrzegania prawa w procesie stosowania prawa administracyjnego przez administrację, a także w procesie jego stanowienia. Polskiemu sądownictwu administracyjnemu powierzono bowiem misję podwójną: kontroli przestrzegania prawa przez organy administracji w stosowaniu prawa oraz kontroli praworządności stanowionego prawa administracyjnego (prawa miejscowego).

3. Zmiany w paradygmacie publicznoprawnego uprawnienia na przykładzie form wykonywania zadań publicznych w zakresie pomocy uchodźcom z Ukrainy

Te dwie podstawowe tezy wyjściowe stanowią bazę i jednocześnie wyznaczają kierunek rozważań nad skutkami, jakie w odniesieniu do zasad sądowej kontroli administracji wywołują zmiany zachodzące współcześnie w paradygmacie publicznoprawnego uprawnienia. W toczącej się obecnie globalnej dyskusji na temat przyszłości administracji publicznej popularny jest mianowicie pogląd, że sektor publiczny powinien jak najszerzej naśladować biznesowe metody i techniki zarządzania. Panuje

² Na temat pojęcia administracji świadczącej por. m.in. E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*, t. I, München–Berlin 1954, s. 4. Także: T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji*, Wrocław 1992, s. 19, określając ją mianem „administracja usług”.

³ Por. A. Miruć, *Administracja świadcząca w Polsce jako główny obszar działania administracji publicznej [w:] Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009, s. 221.

bowiem przekonanie, że jeśli te techniki sprawdzają się w sektorze prywatnym, to sprawdzą się również w zarządzaniu organizacjami publicznymi. Takie podejście bezpośrednio wpływa na zmianę paradygmatu publicznoprawnego uprawnienia, modyfikując sposób jego realizacji, a przez to – w konsekwencji – jak się wydaje – w znaczący sposób ograniczając publicznoprawne uprawnienia jednostki⁴.

Tradycyjnie publicznoprawne uprawnienie jednostki wobec państwa, wynikające z przysługującego jednostce interesu prawnego, jest – jak wiadomo – realizowane przez organy państwa bezpośrednio albo pośrednio, tzn. przez publiczne zdecentralizowane podmioty, którym państwo powierza funkcję administrowania, tj. przez samorząd terytorialny. Przykładem ilustrującym zmiany, jakie współcześnie zachodzą w paradygmacie publicznoprawnego uprawnienia, jest sposób realizacji ogromnego wyzwania organizacyjnego i finansowego, przed jakim stanęła polska administracja z powodu wojny na Ukrainie po rosyjskim ataku 24 lutego 2022 roku. Ponieważ ogrom wyzwań wywołanych kryzysem uchodźczym na początku roku 2022 okazał się miazdzący dla możliwości organizacyjnych polskich podmiotów publicznych, po początkowym okresie chaosu, w którym ciężar świadczenia pomocy przejęły na siebie niemal całkowicie podmioty prywatne, z czasem w organizowanie i udzielanie tej pomocy zaczęły się włączać samorządy terytorialne, organizując pomoc samodzielnie, tzn. bez udziału administracji rządowej i samodzielnie też ją finansując. Ostatecznie zaś w organizację i finansowanie pomocy włączyło się państwo i jego organy, uchwalając w trybie pilnym ustawę z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁵.

Ustawa przewiduje różnorodne formy realizacji zadań publicznych dotyczących pomocy przybywającym do Polski uchodźcom z Ukrainy, które mają być realizowane przez podmioty publiczne, w tym przez jednostki samorządu terytorialnego. Ta różnorodność rodzajów i form pomocy oraz procedur jej udzielania ma na celu jak najlepsze wykorzystanie sił i środków dla skutecznego i optymalnego udzielenia pomocy potrzebującym. Są to w szczególności różnego rodzaju zasiłki z pomocy społecznej, świadczenia rodzinne, wspieranie rodziny, organizacja oświaty, opieki medycznej osób nieposiadających dotychczas ubezpieczenia zdrowotnego w Polsce itd.

Jedną z bardzo interesujących z teoretycznego punktu widzenia form pomocy udzielanej uchodźcom jest regulowane w art. 13 ust. 1 u.p.o.U. świadczenie za zapewnienie zakwaterowania i żywienia obywatelom Ukrainy. Przewidziano mianowicie, że „każdemu podmiotowi, w szczególności osobie fizycznej prowadzącej gospodarstwo domowe, który zapewni, na własny koszt, zakwaterowanie

⁴ Szerzej na temat osobliwości i ewoluowania administracyjnoprawnego uprawnienia por. D. Dąbek, P. Dąbek, *Peculiarities of the contemporary paradigm of public benefit based on the example of benefits for ensuring accommodation and food to Ukrainian refugees* [w:] *The modern paradigm of public administration*, red. A. Stasyshyn, Lviv 2022, s. 885–891.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 103 (dalej jako: u.p.o.U.).

i wyżywienie obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1, może być przyznane na jego wniosek świadczenie pieniężne z tego tytułu nie dłużej niż za okres 120 dni od dnia przybycia obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Okres wypłaty świadczenia może być przedłużony w szczególnie uzasadnionych przypadkach”.

A zatem publiczne zadanie udzielania wsparcia uchodźcom ma być wykonywane przez podmiot prywatny, który na wykonanie tego zadania ma otrzymać od państwa środki finansowe. Zadania gminy, o których tu mowa, są tzw. zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi gminie. Środki finansowe przeznaczone na realizację tych zadań zapewnić ma więc samorządowi administracja rządowa, w tym konkretnym przypadku – wojewoda. Przepisy wykonawcze do tej ustawy przewidują ponadto kompetencję organu gminy do kontrolowania sposobu wykonywania tego zadania przez podmiot prywatny, stanowiąc, że gmina (lub ośrodek pomocy społecznej) może uzależnić przyznanie lub wypłatę świadczenia od wyników weryfikacji warunków zakwaterowania i wyżywienia przeprowadzonej przez upoważnionych pracowników jednostki organizacyjnej gminy lub gminnej osoby prawnej oraz że świadczenie nie przysługuje, jeżeli warunki zakwaterowania i wyżywienia zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi lub gdy podano nieprawdę we wniosku o wypłatę tego świadczenia⁶.

4. Istota „regulacji hybrydowych”

Podany przykład jest jednym z wielu występujących we współczesnej rzeczywistości przypadków tzw. prywatyzacji zadań publicznych. Tego rodzaju mechanizm przekazania zadania publicznego do wykonania podmiotowi prywatnemu jest dowodem wyraźnie widocznej współcześnie w prawie administracyjnym tendencji do „hybrydowych regulacji”, tj. przekazywania przez państwo wykonywania zadań w ręce podmiotów prywatnych, przy zapewnieniu im finansowania tych zadań ze środków publicznych.

W doktrynie ten mechanizm wykonywania zadań opisuje się, akcentując, że realizacja zadań przez podmioty niepubliczne odbywa się w formach i metodach przewidzianych prawem cywilnym⁷. Powstaje jednak pytanie, czy takie przekształcanie modelu zarządzania państwem jest właściwe z punktu widzenia prawidłowej

⁶ Por. § 3 ust. 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2022 r. w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty (Dz.U. z 2022 r., poz. 1020).

⁷ Por. L. Zacharko, *Poglądy doktryny nt. prywatyzacji zadań publicznych gminy* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 485.

realizacji funkcji administracji świadczącej w kontekście zapewnienia prawidłowej realizacji publicznoprawnych uprawnień jednostki. Na tle tego mechanizmu wykonywania zadania przez administrację publiczną powstaje bowiem wątpliwość, czy skutki, jakie on wywołuje dla podmiotu mającego publicznoprawne uprawnienie do otrzymania od administracji „świadczenia” („usługi”), nie prowadzą w praktyce do ograniczenia tego uprawnienia.

5. Charakter prawny stosunku pomiędzy wykonawcą „sprywatyzowanych” zadań publicznych a odbiorcą „usług”

Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymaga ustalenia, jaki charakter prawny ma relacja prawna (stosunek prawny) łącząca jednostkę posiadającą publicznoprawne uprawnienie i podmiot prywatny, na którego rzecz nastąpiła prywatyzacja zadań publicznych i który te zadania wobec tej jednostki wykonuje.

W doktrynie opisuje się ten mechanizm jako twórczy proces „dotyczący sposobu wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne przejmujące zadania dobrowolnie, a prowadzące je w interesie wyższym, «ogólnym», nie zaś w interesie jednostkowym”⁸.

Zatem relacja prawna pomiędzy wykonawcą „sprywatyzowanych” zadań publicznych a odbiorcą jego „usług” nadal ma (powinna mieć) charakter publicznoprawny. Sprywatyzowane zadanie nie przekształca się bowiem w klasyczną „prywatnoprawną usługę” świadczoną przez podmioty prywatne⁹. Zadanie publiczne pozostaje nim tak długo, jak długo przepisy prawa powszechnie obowiązującego przewidują, że odpowiedzialność prawną za jego realizację ponosi konkretny organ administracji publicznej.

Z tego powodu należy uznać, że przewidziane w opisanym powyżej przykładzie świadczenia za zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy uprawnienie organu gminy do kontrolowania sposobu wykonywania tego zadania przez podmiot prywatny powinno być traktowane jako potwierdzenie, że to zadanie nie zostało „sprywatyzowane” w sensie jego „odpublicznienia”, nie zwolniło bowiem podmiotu publicznego (organu gminy) z odpowiedzialności za jego realizację. Podmiot administracyjny ma prawo (a nawet: obowiązek) kontrolowania wykonywania przekazanego podmiotowi prywatnemu zadania publicznego, gdyż samo przekazanie zadania publicznego do wykonania podmiotowi prywatnemu nie zwalnia podmiotu publicznego (organu administracyjnego) z odpowiedzialności za jego wykonanie. O tym, że to zadanie zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy nie stało się z powodu przewidzianej w art. 13 ust. 1 u.p.o.U. prywatyzacji zadaniem

⁸ *Ibidem*.

⁹ Por. podział na prywatyzację zadań publicznych *sensu stricto* oraz *sensu largo*: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 30.

„niepublicznym”, dodatkowo przekonuje fakt, że jest ono wykonywane równolegle przez podmioty prywatne (spoza systemu administracji publicznej) oraz przez samą administrację. Także bowiem organy samorządu terytorialnego bezpośrednio wykonują zadanie publiczne udzielenia schronienia i wyżywienia uchodźcom z Ukrainy.

Opisany przykład mechanizmu „sprywatyzowania” zadania publicznego odpowiadałby zatem konstrukcyjnie przewidzianemu w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁰ mechanizmowi zlecenia w drodze umowy przez administrację publiczną przyznanych jej prawem zadań do realizacji podmiotom niepublicznym. Zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie tej ustawy nie zwalnia administracji publicznej z odpowiedzialności za to zadanie. I tak samo jest w przypadku analizowanego zadania udzielenia schronienia i wyżywienia uchodźcy.

Przewidziany w ustawie mechanizm nie oznacza zatem prywatyzacji tego zadania *sensu stricto* w znaczeniu jego „odpublicznienia”. To zadanie pozostaje nadal zadaniem publicznym, zmienia się jedynie forma jego realizacji, tzn. przestaje być realizowane bezpośrednio przez organy danej jednostki samorządu terytorialnego, a zaczyna być realizowane przez podmiot prywatny (za pomocą podmiotu prywatnego), któremu zostało ono „zlecone” do realizacji.

Z tego powodu należałoby konsekwentnie przestrzegać założenia, że prywatyzacja zadań publicznych oznacza jedynie przekazanie w ręce podmiotu prywatnego realizacji zadania publicznego, ale nie zwalnia to podmiotu publicznego z odpowiedzialności za realizację tego zadania. Prywatyzacja zadania publicznego nie prowadzi zatem (nie powinna prowadzić) do redukcji zadań publicznych administracji. Nie prowadzi też (nie powinna prowadzić) do takiej zmiany pozycji prawnej jednostki wobec „wykonawcy usług”, która oznaczałaby pogorszenie jej sytuacji prawnej, pozbawiając ją publicznoprawnych instrumentów prawnych i publicznoprawnej ochrony. Ochronę tę zaś zapewnić mogą procesowe instrumenty wiążące się z posiadaniem statusu strony postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjna kontrola.

Takie pojmowanie koncepcji prywatyzacji zadań publicznych jest – jak się wydaje – jedynym dopuszczalnym dla zapewnienia właściwego poziomu ochrony jednostki w relacji z państwem i właściwej realizacji zadań publicznych przez państwo w stosunku do jednostki. Dotyczy to zwłaszcza sektora administracji świadczącej, której celem jest przecież zapewnienie jednostce podstawowych warunków bytowych.

Nie wydaje się zatem możliwe bezkrytyczne zaakceptowanie poglądu, że realizacja zadań przez podmioty niepubliczne odbywa się w formach i metodach przewidzianych prawem cywilnym. W takiej bowiem sytuacji doprowadzilibyśmy do tego, że przekazanie zadania publicznego do wykonania podmiotowi prywatnemu znacząco wpływałoby na zakres publicznoprawnego uprawnienia beneficjenta, sposób jego egzekwowania i kontroli. W ten sposób podmiot mający uprawnienie o charakterze publicznoprawnym

¹⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., por. 571).

z przysługującej mu pozycji strony postępowania administracyjnego, wyposażonej w liczne uprawnienia procesowe i instrumenty prawne ochrony swoich praw, stałby się bowiem w istocie jedynie usługobiorcą. Jego pozycja prawna wobec administracji znacząco zatem by się zmieniła, i to – jak się wydaje – na niekorzyść.

Dla właściwego zagwarantowania jednostce realizacji jej publicznoprawnych uprawnień nie powinniśmy zatem dopuścić do całkowitego „odpublicznienia” zadań wykonywanych w ramach administracji świadczącej. Wprawdzie prawo pozwala na zlecenie podmiotom niepublicznym realizacji zadania publicznego, jednak społeczno-polityczna odpowiedzialność państwa za obywateli wymaga realizacji tego rodzaju zadań w formach administracyjnoprawnych, a nie cywilnoprawnych. Zapewnia to bowiem beneficjentom pomocy państwa lepszą sytuację prawną.

W wyniku sprywatyzowania zadania publicznego, które polegać powinno jedynie na przekazaniu go do wykonania podmiotowi prywatnemu, nie dochodzi zatem do zmiany charakteru prawnego tego zadania. Nie powinno też dochodzić do żadnych modyfikacji zasad sądowej kontroli administracji w stosunku do relacji jednostka–podmiot wykonujący zadanie.

6. Charakter prawny stosunku pomiędzy wykonawcą „sprywatyzowanych” zadań publicznych a organem „zlecającym”

Na tle opisanego mechanizmu finansowania tego zadania publicznego powstaje jednak kolejne pytanie: o charakter prawny relacji pomiędzy podmiotem prywatnym wykonującym to sprywatyzowane zadanie udzielenia schronienia i wyżywienia uchodźcom z Ukrainy a organem administracyjnym, który ma mu koszt realizacji tego zadania zrefundować. Okazuje się, że ustawodawca uznał to roszczenie za cywilnoprawne, a nie administracyjnoprawne, w ustawie przewidziano bowiem: „W sprawach świadczenia pieniężnego, o którym mowa w ust. 1, nie wydaje się decyzji administracyjnych oraz nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”¹¹ oraz „W razie sporu dotyczącego świadczenia pieniężnego, o którym mowa w ust. 1, podmiot, który złożył wniosek o jego przyznanie, może wystąpić z powództwem o świadczenie przeciwko gminie właściwej do rozpoznania wniosku”¹², a także „Świadczenie pieniężne, o którym mowa w ust. 1, nie podlega egzekucji na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.) oraz przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479, 1301, 1692, 1967, 2127 i 2180)”¹³.

¹¹ Art. 13 ust. 1a u.p.o.U.

¹² Art. 13 ust. 1b u.p.o.U.

¹³ Art. 13 ust. 1d u.p.o.U.

Zatem podmiotowi, który udzielając wsparcia uchodźcy i odciążając państwo z obowiązku wykonania ciężącego na nim zadania publicznego oraz ponosząc z tego tytułu konkretne koszty, pozostanie tylko droga sądowa przed sądem powszechnym dochodzenia roszczeń z tego tytułu, tj. wniesienie do sądu cywilnego powództwa o świadczenie.

Podkreślenia wymaga, że prowadzenie postępowania cywilnego przed sądem powszechnym znacząco odbiega od postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego, obciążając powoda znacznie większymi obowiązkami w porównaniu ze stroną w postępowaniu administracyjnym i skarżącym w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym¹⁴, poczynając od konieczności prawidłowego skonstruowania pozwu, co wymaga określonej znajomości prawa, zgodnie bowiem z art. 187 § 1 k.p.c. pozew powinien zawierać dwa obligatoryjne elementy, tj. żądanie i jego uzasadnienie, poprzez konieczność uiszczenia relatywnie wysokiego wpisu, bez którego postępowanie sądowe w ogóle nie zostanie uruchomione, obciążający powoda ciężar dowodowy, prekluzje dowodowe itd. Wszystko to wiąże się najczęściej z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów profesjonalnego pełnomocnika, który wspomógłby powoda w prawidłowym wypełnieniu tych wymogów proceduralnych.

Powstaje zatem pytanie, czy taki mechanizm finansowania przez państwo realizacji przez podmioty prywatne zadań publicznych jest prawidłowy. Czy konstruując taki mechanizm, państwo nie obciąża nadmiernie podmiotu prywatnego, który dobrowolnie aktywnie włączył się w proces administrowania i odciążył administrację niezdolną organizacyjnie do samodzielnego sprostania obowiązkom realizacji spoczywających na niej jej publicznoprawnych zadań? Takie mechanizmy finansowe mogą niestety skutecznie zniechęcić podmioty prywatne do aktywnego włączania się w proces administrowania i zaprzepaścić pożądaną ze wszech miar ideę współdziałania w wykonywaniu samorządowych zadań z zakresu administracji świadczącej.

7. Zmiana paradygmatu sądowej kontroli wykonywania zadań publicznych a gwarancje praw jednostki

Obydwa opisane powyżej aspekty, a więc zarówno forma realizacji publicznoprawnego uprawnienia poprzez zlecenie zadania publicznego podmiotowi prywatnemu, jak i mechanizm refundacji kosztów jego realizacji przez podmiot prywatny prowadzą do wniosku, że jesteśmy świadkami stopniowej zmiany paradygmatu

¹⁴ Szerzej na temat zasad sądowej kontroli administracji por. m.in. *System Prawa Administracyjnego*, t. X: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Warszawa 2016; G. Łaszczycza, W. Piątek, *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, Warszawa 2023; *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne. Meritum*, Warszawa 2022; D. Dąbek, *Fenomen sądownictwa administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 169–180.

sądowej kontroli administracji poprzez zmodyfikowanie zakresu kompetencji sądów administracyjnych polegające na znaczącym jego ograniczeniu. Mam wątpliwości, czy taki sposób prywatyzowania zadań jest właściwy z punktu widzenia gwarancji dla praw jednostki w sektorze administracji świadczącej.

Bibliografia

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.
- Dąbek D., Fenomen sądownictwa administracyjnego [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niznik-Do-bosz, Warszawa 2019.
- Dąbek D., Dąbek P., *Peculiarities of the contemporary paradigm of public benefit based on the example of benefits for ensuring accommodation and food to Ukrainian refugees* [w:] *The modern paradigm of public administration*, red. A. Stasyshyn, Lviv 2022.
- Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*, t. I, München–Berlin 1954.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji*, Wrocław 1992.
- Lipowicz I., *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, Warszawa 2002.
- Łaszczycza G., Piątek W., *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, Warszawa 2023.
- Miruć A., *Administracja świadcząca w Polsce jako główny obszar działania administracji publicznej* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009.
- Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne. Meritum*, Warszawa 2022
- System Prawa Administracyjnego*, t. X: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Warszawa 2016.
- Zacharko L., *Poglądy doktryny nt. prywatyzacji zadań publicznych gminy* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., por. 571).
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 103).
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2022 r. w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i żywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty (Dz.U. z 2022 r., poz. 1020).