

Stanisław Wrzosek

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet
Lubelski Jana Pawła II

e-mail: wrzosek@kul.pl

ORCID: 0000-0001-5557-5758

ZNACZENIE KONCEPCJI ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W REALIZACJI MISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

THE IMPORTANCE OF THE CONCEPT OF THE PUBLIC MANAGEMENT IN THE IMPLEMENTATION OF THE MISSION OF LOCAL GOVERNMENT

Abstract

Public administration (including local government administration), acts to implement the mission assigned to it by law. This mission – mainly related social life organizing and protecting of the general interest – requires an effective decision-making process. In this area the administrative sciences use the achievements of management sciences. Using new approaches in the field of administrative sciences, the public administration uses new, non-authoritative methods rather than the authoritative ones. The main issue in this area is to search the for new methods of managing of the local affairs while paying attention to the administration's mission.

KEYWORDS

local administration, public administration, public administration's mission, decision-making process, privatization of administration, self-government, administration's system, public management

SŁOWA KLUCZOWE

administracja lokalna, administracja publiczna, misja administracji publicznej, proces decyzyjny, prywatyzacja administracji, samorząd terytorialny, system administracji, zarządzanie publiczne

1. UWAGI WSTĘPNE

Administracja, realizując swoją służebną rolę wobec społeczeństwa, przechodzi bardzo wiele przeobrażeń pod względem strukturalnym. Są one zawsze odzwierciedleniem przemian w zakresie zadań, które są stawiane przed aparatem administracyjnym. Ciągłe trwa poszukiwanie koncepcji funkcjonowania administracji, która umożliwiałaby jak najbardziej skuteczne organizowanie życia społecznego. Obecnie wskazane poszukiwanie koncepcji w dużym stopniu znajduje swoje odzwierciedlenie w badaniach prowadzonych w ramach tzw. nauk administracyjnych¹. Można się nawet spotkać z określeniem „eklektyzm twórczości badawczej w nauce administracji”². To pojęcie eklektyzmu z całą pewnością można rozciągnąć na całą gamę nauk administracyjnych, nie ograniczając się tylko do tradycyjnie rozumianej nauki administracji, czyli nauki zajmującej się wykrywaniem ogólnych praw funkcjonowania administracji, ich formułowaniem i wyciąganiem wniosków w celu rozwiązywania zjawisk zachodzących w toku wykonywania funkcji administrowania³. Poszukiwanie koncepcji skutecznego działania administracji publicznej nieodwołalnie prowadzi do konieczności wykorzystania osiągnięć innych niż nauki prawne dyscyplin naukowych,

¹ W artykule zostało przyjęte za M. Stefaniukiem pojęcie nauk administracyjnych nie jako „jednej dyscypliny nauki, ale raczej określony tematyką badań obszar, na którym może występować wiele osobnych dyscyplin nauk społecznych” (M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 11).

² J. Jeżewski, *Eklektyzm czy synteza. Nauka administracji wobec dyscyplin badających administrację publiczną*, (w:) S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współczesność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 405.

³ Określenie to zostało przyjęte za: J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 27.

a w szczególności sięgnięcia dyscypliny określonej jako nauki o zarządzaniu i jakości⁴.

Zarządzanie publiczne jest koncepcją odzwierciedlającą spojrzenie administratywistów w stronę nauk o zarządzaniu. Wykorzystanie nauk o zarządzaniu w poszukiwaniu skuteczności działania administracji publicznej wiąże się przede wszystkim z działaniem administracji na szczeblu lokalnym. W skali lokalnej w o wiele większym stopniu niż w przypadku regionu albo całego państwa można wykorzystać instrumenty sprawdzające się w rozwiązywaniu problemów kierowniczych w różnych organizacjach, w tym posiadających inną niż administracyjną funkcję genotypową.

2. CELE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Rozważania na podjęty temat należy rozpocząć od spojrzenia na zagadnienie misji działania samorządu terytorialnego, a raczej samorządów i ich organów (wraz z urzędami je obsługującymi) w poszczególnych jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Pojęcie misji jest jednym z podstawowych zagadnień rozważanych w ramach teorii organizacji i zarządzania. W naukach o zarządzaniu przez misję organizacji⁵ rozumie się deklarację ukazującą cel organizacji⁶. Szukając określenia misji administracji publicznej, należy przede wszystkim odnieść się do literatury związanej z naukami prawnoadministracyjnymi. Można się w tym zakresie spotkać z poglądem, że koncepcja wykorzystania pojęcia misji organizacji w analizie zjawisk zachodzących w strukturach administracji publicznej i działań w ich ramach podejmowanych wpływa wprawdzie z nauk o zarządzaniu, ale musi się odwoływać do regulacji prawnych

⁴ Zgodnie z wykazem przyjętym w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1818).

⁵ Zgodnie z podejściem systemowym w teorii organizacji i zarządzania administracja publiczna może być określona jako organizacja, która jako system społeczno-kulturowy została – zgodnie z klasyfikacją zaproponowaną w ogólnej teorii systemów – zaliczona do VIII klasy systemów. Argumentami przemawiającymi za uznaniem administracji publicznej za system są: 1) składa się z podsystemów (np. poszczególne resorty, urzędy, podsystem normatywny), pomiędzy którymi zachodzą wzajemne relacje; 2) można ją wyodrębnić z otoczenia zewnętrznego (przede wszystkim można wskazać, które podsystemy zalicza się do administracji, a które są jej otoczeniem zewnętrznym); 3) pomiędzy administracją i jej podsystemami zachodzą relacje z bezpośrednim i pośrednim otoczeniem zewnętrznym (np. wydawanie decyzji); 4) realizuje cele postawione jej w związku z realizowaną misją; 5) zarówno administracja, jak i jej podsystemy są w stanie modernizować, a nawet zmieniać swoje cele (np. związane z realizacją polityki administracyjnej); 6) posiada podsystem sterujący (np. Rada Ministrów, burmistrz) (S. Wrzosek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 17).

⁶ R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2013, s. 214.

określających zadania administracji⁷. Przez zadania administracji publicznej związane z realizacją jej misji należy rozumieć powinności państwa i jednostek samorządu terytorialnego wynikające z obowiązującego prawa⁸. Za wyznaczniki funkcjonowania administracji publicznej w Polsce uznaje się w literaturze następujące zasady określone w Konstytucji RP⁹: zasada zwierzchniej władzy narodu (art. 4); zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2); zasada praworządności (art. 7); zasada podziału i równowagi władz (art. 10); zasada decentralizacji (art. 15); zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16)¹⁰. Z punktu widzenia administracji publicznej zasady te kształtują jej funkcjonowanie, chociaż rodzą też określone problemy, w szczególności wskazuje się w literaturze na problem dookreślenia niektórych pojęć i wartości wpisanych do Konstytucji RP, a także jako ciągle aktualne wskazuje się odwołanie do idei prawa naturalnego oraz personalistycznej koncepcji państwa prawnego ujmowanych z perspektywy kultury łacińskiej¹¹. Niemniej, wspomniane dylematy związane z zakresem zadań administracji publicznej nie wpływają na zmianę koncepcji związanych z jej misją. Realizacja tej misji, nierozzerwalnie związanej z dostarczaniem przez administrację publiczną świadczeń swojemu otoczeniu, wyraża się w prowadzeniu działalności organizatorskiej.

Wskazana działalność organizatorska ściśle wiąże się z – mającą swe podłoże w polityce – działalnością polegającą na tworzeniu prawa. W literaturze wskazuje się jednak, że rozumienie administrowania jako prostego stosowania prawa jest już nieaktualne i sztuczne rozdzielanie polityki oraz administrowania staje się coraz mniej popularne w literaturze przedmiotu¹². Natomiast zawsze jest aktualne wskazywanie roli administracji publicznej jako służebnej części aparatu państwa, dla której wydanie aktu administracyjnego nie jest celem samym w sobie, lecz przede wszystkim jest środkiem do osiągnięcia wyznaczonego przez ośrodek polityczny celu, jakim jest osiągnięcie pewnych efektów rzeczowych: budowa dróg, utrzymanie szkół, ochrona zdrowia itp.¹³. Należy jednak

⁷ Szerzej na ten temat zob. J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012, s. 88 i n.

⁸ D. Stawasz, *Zadania sektora publicznego*, (w:) I. Wieczorek, J. Szymanek (red.), *Słownik pojęć w administracji publicznej*, Łódź 2018, s. 224, <https://www.nist.gov.pl> (dostęp: 30.03.2020 r.).

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

¹⁰ J. P. Tarno, *Rola administracji publicznej w świetle przepisów nowej Konstytucji*, „Zeszyty Naukowe WSP w Bydgoszczy. Administracja Publiczna” 2000, z. 2, s. 30, <https://repozytorium.ukw.edu.pl> (dostęp: 30.03.2020 r.).

¹¹ M. Zdyb, *Konstytucyjne podstawy ładu publicznego w administracji w świetle Konstytucji oraz orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, Vol. LXIV, nr 1, Sectio G, s. 57, <https://prawo.uni.wroc.pl/> (dostęp: 9.04.2020 r.).

¹² B. G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 18.

¹³ Na ten temat zob. np. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 1995, s. 17. Autor ten swoje rozważania na temat określenia administracji państwowej rozpoczął od nawiązania do kryteriów interesów prywatnych i publicznych na gruncie prawa rzymskiego.

mieć na uwadze ogólne wywodzące się z dyscypliny nauk o polityce (aktualnie nauk o polityce i administracji) definicje polityki, których przykładem jest określenie jej jako zespołu „działań podjętych przez ośrodek decyzyjny, zmierzających do osiągnięcia zamierzonych celów za pomocą odpowiednio dobranych środków”¹⁴. To ujęcie polityki w bardzo dużym stopniu oddaje specyfikę funkcjonowania administracji publicznej. Do administracji publicznej należy bowiem nie tylko ciągłe dokonywanie wyborów (czyli podejmowanie decyzji w rozumieniu nauk o zarządzaniu), ale również wpływanie na otoczenie zewnętrzne, aby te rozstrzygnięcia były akceptowane przez ich adresatów. Działalność administracji publicznej nie jest bowiem skierowana na bezpośrednie zaspokajanie własnych potrzeb. Skierowana do otoczenia zewnętrznego decyzja będąca aktem woli organu administrującego może zezwalać, nakazywać lub tolerować określone zachowania podmiotów znajdujących się w jej otoczeniu zewnętrznym. Decyzja taka będąca wynikiem określonego procesu rozstrzyga bardzo często o wyborze realizacji określonych interesów, często stojących w sprzeczności z innymi interesami występującymi w życiu społecznym czy gospodarczym¹⁵. Na decyzje podejmowane w ramach procesów administrowania mają wpływ – w o wiele większym zakresie niż w przypadku procesów zarządzania organizacjami posiadającymi inną funkcję genotypową – zmiany zachodzące w otoczeniu zewnętrznym. Zmiany zachodzące w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym organizacji charakteryzują się sprzężeniem zwrotnym, a więc są wzajemnie uwarunkowane. W praktyce zarządzania (także w ramach organizacji administracyjnych), a więc i przy podejmowaniu decyzji wskazane sprzężenia muszą być uwzględniane. Wiąże się to z potrzebą stałego obserwowania zachodzących zmian i analizowania ich wpływu na cele organizacji¹⁶. Przykładem wpływu otoczenia zewnętrznego na administrację publiczną jest jej przekształcanie się związane z potrzebami społeczeństwa informacyjnego. Administracja publiczna, ażeby być partnerem społeczeństwa informacyjnego, musi zrewidować obowiązujące dotąd pryncypia związane, między innymi, z zasadą pisemności rozstrzygania spraw czy – szerzej – formalnego komunikowania się z obywatelami, czyli musi nastąpić odejście od cywilizacji papieru na rzecz cywilizacji komputerowej¹⁷. Za taki wpływ można obecnie uznać także sytuację społeczną i gospodarczą związaną z pandemią wirusa COVID-19. Wpływ otoczenia zewnętrznego na administrację publiczną

¹⁴ M. Chmaj, *Przyczynek do wyjaśnienia pojęcia: polityka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1995–1996, Vol. II/III, Sectio K, s. 205, <http://dlibra.umcs.lublin.pl/> (dostęp: 15.04.2020 r.).

¹⁵ E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011, s. 23.

¹⁶ B. Wawrzyniak, *Decyzje kierownicze w teorii i praktyce zarządzania*, Warszawa 1980, s. 36.

¹⁷ Z. Niewiadomski, *Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa teorii prawa administracyjnego*, (w:) Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Tom IV. Nowe zjawiska w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 46.

jest często analizowany w publikacjach związanych z nauką administracji. Przykładem tego są rozważania przeprowadzone przez Jana Łukasiewicza, który sprawność działania struktur administracyjnych powiązał bezpośrednio z ich otoczeniem wewnętrznym (sposobem zorganizowania tych struktur) i otoczeniem zewnętrznym (stopniem złożoności tego otoczenia i dynamiki zachodzących w nim przemian)¹⁸. Otoczenie zewnętrzne wpływa więc w istotnym stopniu na określanie oraz korygowanie celów administracji publicznej. Cele operacyjne, taktyczne, a nawet strategiczne administracji związane z oczekiwaniami społecznymi mogą ulegać zmianom. Otoczenie zewnętrzne nie powinno jednak zmienić misji administracji, którą jest podejmowanie działań na rzecz dobra obywateli.

3. MISJA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Organy samorządu terytorialnego, będącego formą decentralizacji administracji publicznej, są tak samo jak wszystkie organy władzy publicznej związane określoną prawem misją swojego działania. Ta misja – zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP – wiąże się z realizacją zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Realizacja misji samorządu terytorialnego nie byłaby możliwa bez wyposażenia samorządu w imperium, czyli we władztwo publiczne, a więc możliwość sprawowania władzy, w tym administrowania¹⁹. W literaturze pojawiają się wprawdzie głosy o trudności w przypisaniu aktywności gminy do sfery imperium lub gestii²⁰, ale w ramach administracji niewładczej samorząd realizuje przecież niezmiernie ważne zadania związane z organizowaniem życia na szczeblu lokalnym. Są one przykładowo związane z zawieraniem umów cywilnoprawnych i publicznoprawnych. Irena Lipowicz stwierdziła, że polska nauka prawa administracyjnego nie odrzuca generalnie form dwustronnych i niewładczych²¹. W tym kierunku należałoby szukać więc sposobów realizacji misji administracji publicznej na szczeblu lokalnym. Kwestią podstawową jest wypracowanie w tym zakresie odpowiedniego procesu decyzyjnego. Procesu

¹⁸ J. Łukasiewicz, *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 44.

¹⁹ J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 275.

²⁰ A. Nita, *Między imperium a gestią w działaniu gminy – problem opodatkowania podatkiem od towarów i usług edukacji przedszkolnej w placówkach publicznych*, „Toruński Rocznik Podatkowy” 2017, s. 203. Powołując się na A. Peretiatkowicza, ten sam autor wskazuje, że: „Istotą władztwa administracyjnego w jego tradycyjnej formie jest wydawanie nakazów i zakazów określonego zachowania się (narzucanie innym podmiotom swojej woli) oraz możliwość stosowania przymusu państwowego w celu wyegzekwowania tych nakazów i zakazów”, *ibidem*, s. 198, www.trp.umk.pl (dostęp: 3.06.2020 r.).

²¹ I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 4, s. 43, pressto.amu.edu.pl (dostęp: 4.06.2020 r.).

decyzyjnego, w którym zostałyby uwzględniane osiągnięcia nauki administracji, która w tym zakresie czerpie z teorii organizacji i zarządzania. Przede wszystkim interesujące są w tym zakresie rozważania związane z teorią decyzji. Przydatność sięgania do nauk o zarządzaniu wynika z faktu wykorzystywania w nauce administracji ujęcia systemowego. Można bowiem zdecydowanie postawić tezę, że administracja publiczna z punktu widzenia teorii organizacji i zarządzania jest organizacją (w interpretacji rzeczowej). Przemawia za tym przede wszystkim to, że składa się z podsystemów (w sensie realnym, strukturalnym, np. organów i urzędów będących ich aparatem pomocniczym, oraz w sensie abstrakcyjnym, np. podsystem celów i wartości), posiada pośrednie i bezpośrednie otoczenie zewnętrzne oraz otoczenie wewnętrzne, a przede wszystkim realizuje cele postawione jej w związku z realizowaną misją.

W przypadku administracji samorządowej poszukiwanie rozwiązań wiąże się w dużej mierze z realizacją zadań własnych, za które jednostka samorządowa odpowiada samodzielnie. Zadania te są określone odrębnie dla każdego szczebla administracji terenowej. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie uwzględnianie zasady subsydiarności. Należy też mieć na uwadze, że w ogóle rozwój nauk o administracji w Europie Zachodniej rozpoczął się od konieczności rozwiązywania problemów komunalnych przez tworzący się w miastach samorząd lokalny we współczesnym jego rozumieniu. Jest jednak olbrzymia różnica w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań pomiędzy tradycyjnie funkcjonującą lokalną administracją publiczną a tą, która powinna rozwiązywać problemy lokalne zgodnie z koncepcją nowego zarządzania publicznego. W tym nowym ujęciu pracownik administracji lokalnej nie jest już weberowskim urzędnikiem (biurokratą), lecz menedżerem. W zarządzaniu publicznym przedmiotem zarządzania jest sektor publiczny lub sprawy i dobra publiczne, podmiotem zaś jest najczęściej zespół niezależnych od siebie organizacji oraz instytucji²².

Warto w tym kontekście – przed rozważeniem znaczenia koncepcji zarządzania publicznego w działalności administracji samorządowej – spojrzeć na kształtowanie procesu decyzyjnego w sferze administrowania. W nauce administracji decyzja jest rozumiana jako akt wyboru spośród różnych wariantów działania w ramach sterowania procesami społeczno-gospodarczymi²³. Jest to ujęcie bardzo zbliżone do rozumienia decyzji w ramach nauk o zarządzaniu, a mianowicie, że jest to „celowy, nielosowy wybór jednego z co najmniej dwóch alternatywnych rozwiązań danego problemu (...) złożony z trzech faz: rozpoznania, projektowania i wyboru”²⁴. Decydentem jest podmiot posiadający kompetencję do wyboru

²² M. Marks-Krzyszkowska, *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Sociologica” 2016, Vol. 56, s. 39, <http://dx.doi.org/10.18778/0208-600X.56.03> (dostęp: 14.06.2020 r.).

²³ E. Knosala, *Zarys teorii...*, s. 23.

²⁴ M. Romanowska (red.), *Leksykon zarządzania*, Warszawa 2004, s. 91.

określonego wariantu²⁵. Takie kompetencje ustawodawca przyznał organom samorządu terytorialnego. Jest to realizacja ustrojowej koncepcji decentralizacji administracji publicznej, czyli sposobu „organizacji aparatu wykonawczego w państwie, w którym jednostki terytorialne (gminy, powiaty, województwa) lub inne mają samodzielność określoną ustawą, a ingerencja w pole tej samodzielności może odbywać się tylko na podstawie ustawy i formach przez nią przewidzianych”²⁶. Prawo umożliwia więc organom samorządu terytorialnego w pełnym stopniu, w zakresie ograniczonym legalnością działania, rozwiązywanie problemów organizowania życia społecznego na szczeblu lokalnym. Niezmiennie jednak pozostaje problem znalezienia metod (sposobów) działań administracyjnych. Zmieniające się warunki, w których funkcjonuje otoczenie zewnętrzne administracji publicznej, powodują, że tradycyjne wypracowane w ramach klasycznej nauki administracji instrumenty są nieadekwatne do zadań stojących przed organami wykonawczymi. Przede wszystkim należy w tym zakresie wskazać na dążenie partnerów administracji do przejścia z pozycji petenta na pozycję klienta, który chce aktywnie brać udział w procesie administrowania. Należy jednak wspomnieć, że myśl o partycypacji społeczeństwa w administrowaniu nie jest charakterystyczna tylko dla przełomu XX i XXI w. Irena Lipowicz – analizując w ujęciu historycznym rozwój myśli administracyjnej – przytoczyła pogląd, zgodnie z którym „w sposób wyprzedzający swoje czasy uwydatnia [Stanisław – *przyp. S.W.*] Kasznica [1874–1958 – *przyp. S.W.*] problem akceptacji społecznej, stwierdzając, że ludność chętniej zność będzie obciążenie daninami publicznymi, gdy sama partycypując w organach samorządowych w nakładaniu tych danin i mając bezpośredni wpływ na ich wydatkowanie, może z bliska przypatrywać się wynikom gospodarki finansowej”²⁷. Wskazana koncepcja udziału społeczeństwa w procesach administrowania odbiega wprawdzie od współczesnego spojrzenia na tę kwestię, ale jest istotną wskazówką sposobu rozwiązywania problemów lokalnych. Przytoczony pogląd świadczy też o tym, że już przed II wojną światową zdawano sobie sprawę w środowisku administratywistów z faktu konieczności znalezienia takich metod administrowania, które byłyby adekwatne do oczekiwań obywateli.

4. ODCHODZENIE OD KLASYCZNEGO SPOJRZENIA NA ADMINISTROWANIE

Współcześnie idea udziału społeczeństwa w zarządzaniu sprawami publicznymi nie budzi kontrowersji, a raczej pojawiają się kwestie kształtu tego udziału.

²⁵ E. Knosa, *Zarys teorii...*, s. 24.

²⁶ J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, s. 436.

²⁷ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 60.

Analizując wskazane zagadnienie, Dawid Sześciło – opierając się na wskazanych w swojej monografii publikacjach K. Kóniga (z 1977 r.) i J. Bostona (z 2011 r.) – zaprezentował pogląd, zgodnie z którym koncepcja tzw. nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*, NPM) jest to „hybryda postulatów neoliberalnych i menedżeryzmu, czyli doktryny zakładającej transferowanie do sektora publicznego metod i technik wypracowanych w biznesie”²⁸. Autor ten stwierdził, że neoliberalny rdzeń NPM tworzą hasła o urynkowieniu i prywatyzacji systemu usług publicznych²⁹. Wśród głosów przedstawianych w ramach dyskusji nad modelem funkcjonowania administracji publicznej należy zwrócić uwagę na pogląd Anetty Jaxy Dębickiej, że poszukiwanie najlepszych sposobów realizacji zadań składających się na dobre rządzenie jest skutkiem niezadowolenia społecznego ze sposobu działania administracji publicznej, co w dużej mierze wynika z przyzwyczajenia się obywateli do sposobu zaspokajania ich potrzeb przez sektor komercyjny. W związku z tym, jedną z metod pozwalającą na oszczędniejsze gospodarowanie środkami publicznymi przy jednoczesnym podnoszeniu jakości realizowania zadań przez administrację, stała się prywatyzacja tych zadań³⁰. Jest to istotne spostrzeżenie w kontekście analizowania znaczenia NPM w realizacji misji administracji na szczeblu samorządu lokalnego.

Prywatyzacja zadań administracji publicznej umożliwia realizację podstawowych zadań samorządu terytorialnego. Jako pierwszy przykład można wskazać zadania związane z ochroną zdrowia. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹ (art. 7 ust. 1 pkt 5) zostały one wymienione jako zadania własne gminy. W tym zakresie obowiązywała ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej³² określająca kompetencje i obowiązki gminy jako organu założycielskiego zakładów opieki zdrowotnej (w tym szpitali, przychodni, ośrodków zdrowia, pogotowia ratunkowego). Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³³, zadania władz publicznych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej obejmują w szczególności: 1) tworzenie warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia; 2) analizę i ocenę potrzeb zdrowotnych oraz czynników powodujących ich zmiany; 3) promocję zdrowia i profilaktykę, mające na celu tworzenie warunków sprzyjających zdrowiu; 4) finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej. W art. 7 ust. 1 tej ustawy zostały także określone zadania własne gminy w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, w tym opracowywanie i realizacja oraz ocena

²⁸ D. Sześciło, *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015, s. 34.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo*, Warszawa 2008, s. 118.

³¹ Tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 713, z późn. zm.

³² Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 14, poz. 89.

³³ Tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 1398, z późn. zm.

efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy.

Kolejną płaszczyzną, na której organy samorządu powinny wykorzystywać metody wynikające z koncepcji NPM, jest szeroko rozumiana gospodarka komunalna. Celem działania w jej zakresie jest zaspokajanie przez administrację lokalną, a także – chociaż już w mniejszym zakresie – administrację szczebla regionalnego, bieżących potrzeb ludności, począwszy od usług technicznych związanych z zaopatrzeniem w energię elektryczną i wodę, poprzez usługi społeczne związane z mieszkaniem komunalnym oraz rozwojem kultury i sportu, do gospodarowania odpadami i zagospodarowaniem terenów zieleni. Obowiązki administracji publicznej wynikają w tym zakresie przede wszystkim z przepisów tzw. ustaw samorządowych. Nie ma legalnej definicji gospodarki komunalnej. Można się w tym zakresie oprzeć na związanym z naukami ekonomicznymi określeniu, że jest to „dział gospodarki narodowej, którego celem jest zaspokajanie materialno-bytowych potrzeb ludności, wynikających z warunków życia w mieście (...) [gospodarka komunalna – *przyp. S.W.*] jest w zasadzie związana z miastem lub osiedlem typu miejskiego, gdzie duże skupienie ludności na stosunkowo niewielkim obszarze stwarza konieczność jego zagospodarowania, tj. wyposażenie w tzw. urządzenia komunalne, np. wodociągi i kanalizację, oczyszczalnie ścieków”³⁴. Jest to tradycyjne rozumienie gospodarki komunalnej, które ze względu na rozwój obszarów wiejskich raczej traci na aktualności, niemniej oddaje charakter tego pojęcia. Z punktu widzenia prawnych zasad funkcjonowania samorządu lokalnego nie ma podstaw do odgraniczania w tym zakresie zadań administracji na terenach zurbanizowanych i wiejskich, gdyż zakres zadań jest coraz bardziej podobny, a różnice mogą wynikać jedynie ze skali rozwiązywanych problemów.

Przy omawianiu administrowania w zakresie gospodarki komunalnej sygnalizowane jest w literaturze zjawisko konkurowania ze sobą organów samorządowych przy wybieraniu kierunków działania w celu realizacji powierzonej misji. Prowadzone były w tym zakresie badania, których wyniki wskazały na konflikty występujące na szczeblu gminy pomiędzy przedstawicielskimi organami władzy a organami wykonawczymi³⁵. Należy także wskazać na przedstawiane w literaturze przedmiotu wątpliwości dotyczące zakresu partycypacji podmiotów znajdujących się poza administracją publiczną w realizacji jej zadań. Można przykładowo przytoczyć pojawiające się pytanie, czy pod wpływem neoliberalnej polityki nie zostanie zatracona różnica pomiędzy urzędem będącym aparatem pomocniczym organu administracji publicznej a wyodrębnioną prawnie i ekonomicznie

³⁴ Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Wielka Encyklopedia PWN*, Tom 10, Warszawa 2002, s. 309.

³⁵ K. A. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, J. Wasil, *Konfliktowe współistnienie organów przedstawicielskich. Przykład gminy Widminy*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 10, s. 30 i n.

jednostką gospodarczą³⁶. Koncepcja zarządzania publicznego jest wielką szansą na realizację przez samorząd terytorialny jego misji. Przede wszystkim chodzi o realizację zadań własnych na szczeblu lokalnym. Przy rozwiązywaniu tej kategorii spraw niezbędnym elementem jest współpraca z podmiotami spoza systemu administracji publicznej, które będą uczestniczyły w realizacji zadań samorządu w demokratycznym państwie prawa, tak samo jak nieodzownym elementem jest udział społeczeństwa w sprawowaniu władzy. Niebezpieczeństwo tkwi w tym, że korzystanie z nowych, często odległych od klasycznego administrowania, metod może doprowadzić do utraty przez decydentów z pola widzenia misji administracji samorządowej.

5. PODSUMOWANIE

W działalności administracji samorządu terytorialnego pojawiają się nowe obszary działania, co wymaga nowego kształtowania procesów decyzyjnych. Przede wszystkim zmienia się widzenie administracji publicznej przez obywateli. Nie może to jednak przyczynić się do zmiany misji administracji, w tym administracji lokalnej. Misją tą jest organizowanie życia społeczności lokalnych i zapewnienie tym społecznościom bezpieczeństwa przy rozwiązywaniu potrzeb socjalnych i ekonomicznych. Trwa dyskusja, czy metody związane z koncepcją zarządzania publicznego staną się alternatywą dla klasycznych metod działania administracji publicznej, czy raczej będą stanowiły ich uzupełnienie. Podstawową kwestią w tym zakresie jest jednak ciągle zapewnienie uwzględniania misji administracji publicznej i poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy administracja, realizując wywodzące się z idei neoliberalizmu postulaty związane z nowym zarządzaniem publicznym, będzie w stanie realizować interesy społeczności lokalnej. Z pewnością istnieją sfery administrowania, w których można stosować metody związane z nowym zarządzaniem publicznym, np. gospodarka odpadami czy ochrona terenów zieleni. Istnieją jednak takie sfery administrowania, w których administracja jako „gospodarz” jednostki samorządu terytorialnego nie powinna wprowadzać działań związanych z udziałem sektora działalności komercyjnej, a zwłaszcza w sferach dotyczących ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego.

³⁶ Interesującym głosem w dyskusji na ten temat jest publikacja S. A. Jareckiego – *idem*, *Czy urząd obsługujący organ może być uznany za przedsiębiorstwo?*, (w:) Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Tom IV. Nowe zjawiska w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 101 i n.

REFERENCES

- Chmaj M., *Przyczynek do wyjaśnienia pojęcia: polityka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1995–1996, Vol. II/III, Sectio K
- Cieślak Z., Kosieradzka-Federczyk A. (red.), *Wielka Encyklopedia PWN*, Tom 10, Warszawa 2002
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 1995
- Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2013
- Izdebski J., *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012
- Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019
- Jarecki S. A., *Czy urząd obsługujący organ może być uznany za przedsiębiorstwo?*, (w:) Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Tom IV. Nowe zjawiska w administracji publicznej*, Warszawa 2015
- Jaxa Dębicka A., *Sprawne państwo*, Warszawa 2008
- Jeżewski J., *Ekлекtyzm czy synteza. Nauka administracji wobec dyscyplin badających administrację publiczną*, (w:) S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010
- Knosala E., *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011
- Kuć-Czajkowska K. A., Sidor M., Wasil J., *Konfliktowe współistnienie organów przedstawicielskich. Przykład gminy Widminy*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 10
- Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 4
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019
- Łukasiewicz J., *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa 2006
- Marks-Krzyszkowska M., *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Sociologica” 2016, Vol. 56
- Niewiadomski Z., *Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa teorii prawa administracyjnego*, (w:) Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Tom IV. Nowe zjawiska w administracji publicznej*, Warszawa 2015
- Nita A., *Między imperium a gestią w działaniu gminy – problem opodatkowania podatkiem od towarów i usług edukacji przedszkolnej w placówkach publicznych*, „Toruński Rocznik Podatkowy” 2017
- Peters B. G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999
- Romanowska M. (red.), *Leksykon zarządzania*, Warszawa 2004
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977
- Stawasz D., *Zadania sektora publicznego*, (w:) I. Wieczorek, J. Szymanek (red.), *Słownik pojęć w administracji publicznej*, Łódź 2018
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009

- Sześciło D., *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015
- Tarno J. P., *Rola administracji publicznej w świetle przepisów nowej Konstytucji*, „Zeszyty Naukowe WSP w Bydgoszczy. Administracja Publiczna” 2000, z. 2
- Wawrzyniak B., *Decyzje kierownicze w teorii i praktyce zarządzania*, Warszawa 1980
- Wrzosek S., *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008
- Zdyb M., *Konstytucyjne podstawy ładu publicznego w administracji w świetle Konstytucji oraz orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, Vol. LXIV, nr 1, Sectio G