

*Paweł Chmielnicki**

DOBRA (KORZYŚCI) POZYSKIWANE DZIĘKI NORMOM PRAWA ADMINISTRACYJNEGO A FUNKCJE ADMINISTRACJI

„Dobra” czy „korzyści”?

Kiedy mówimy, że prawo chroni jakieś dobra czy wartości, nawiązujemy do określeń budujących dodatnio nacechowane skojarzenia emocjonalne. Dobrom czy wartościom przydajemy bowiem znaczenie pozytywne. Używając tych określeń przesądzamy zatem z góry, iż poszczególne rozwiązania dylematów decyzyjnych, jak i całe schematy działania utrwalane za pomocą prawa odnoszą się do ochrony czegoś, co zasługuje na akceptację, co budzi zaufanie, co nie powinno być kwestionowane, gdyż jest „dobre”. Budując takie skojarzenia niekoniecznie pozostajemy jednak w zgodzie z refleksją naukową na temat tego, czym są „dobra” i co – właściwie – jest przedmiotem ochrony prawnej.

Warto zatem przypomnieć, że pojęcie dóbr pozostaje w związku z pojęciem bogactw, przez które brytyjski ekonomista A. Marshall rozumiał rzeczy stanowiące przedmiot pożądania, ponieważ bezpośrednio lub pośrednio zaspokajają potrzeby ludzkie¹. Dla oznaczenia wszystkich tych rzeczy zaproponował używanie terminu „dobra” (*foods*)². Marshall dzielił dobra na materialne i niematerialne. Dobra materialne można określić jako wyodrębnione obiektami o określonych właściwościach fizycznych, wytwarzane lub przetwarzane w drodze świadomej działalności ludzkiej i używane do zaspokajania różnorodnych potrzeb. Dobra niematerialne to te, które nie przybierają postaci artefaktów (obiektów fizycznych). Poza tym stanowią zróżnicowaną kategorię. Marshall dzielił dobra niematerialne na dwie klasy³: dobra wewnętrzne, do których zaliczają się cechy charakteru i uzdolnienia oraz dobra zewnętrzne, tj. świadczenia osobiste i powinności robocze na rzecz innych. Pod pojęciem bogactwa Marshall rozumiał zatem zarówno

* Dr hab., prof. nadzw., Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

¹ Zob. A. Marshall, *Zasady ekonomiki*, Warszawa 1925.

² M. Daszkowska, *Usługi. Produkcja, rynek, marketing*, Warszawa 1998, s. 13 i n.

³ A. Marshall, *op. cit.*, s. 51.

rzeczy w sensie artefaktów, jak i np. usługi⁴. Należy odróżnić dobra niematerialne od przejawów ich istnienia przybierających postacię zmaterializowane. Choć dobra niematerialne mogą być także uzewnętrznione w artefaktach (manifestacjach materialnych), artefakt nie jest dobrem sam w sobie, a jedynie jest nośnikiem określonego dobra niematerialnego (np. podręcznik jest nośnikiem wiedzy).

Wspomniane wyżej potrzeby, które dobra mają zaspokoić, można by inaczej określić jako odczuwane przez ludzi braki (brak dostępu do jakiegoś urządzenia, surowca, brak informacji, brak opieki itp.). Brak i pożądanie interakcji z otoczeniem, celem jego zaspokojenia, warunkuje kwalifikację do kategorii dóbr⁵. Dlatego, z punktu widzenia rodzajów potrzeb, można tworzyć kolejne kategorie dóbr i wyróżniać dobra służące zaspokajaniu potrzeb: biologicznych i utrzymania egzystencji ludzkiej, gospodarczych, społecznych, kulturalnych i politycznych. Oczywiście to samo dobro — w zależności od sytuacji — może służyć zaspokajaniu różnych potrzeb⁶.

Dobra można też dzielić według sposobu korzystania. Z tego punktu widzenia można wyróżnić dobra, z których korzysta się indywidualnie lub zbiorowo⁷. Dobra, z których korzysta się indywidualnie to takie, które otrzymują określone osoby w całości, do własnego wykorzystania. Jak pisze S. Biernat,

[...] chodzi o dobra, które są rozdzielane między poszczególne osoby... Osoby otrzymujące dobra mogą z nich korzystać, przy czym źródło i charakter tytułu do korzystania z dóbr bywają różne. Natomiast w drugim przypadku poszczególne zainteresowane osoby mają tylko udział w korzystaniu z dobra przeznaczonego do zaspokajania potrzeb pewnej grupy osób. Chodzi tu o udział w korzystaniu, który jest w jakiś sposób sprecyzowany⁸.

Jednak do wszelakich prób kategoryzacyjnych dóbr i potrzeb nie należy przywiązywać nadmiernego znaczenia. Typologie potrzeb ludzkich i ich klasyfikacja są, tak samo jak typologie dóbr, sporne w naukach społecznych. Najogólniej można powiedzieć, że satysfakcjonująca – w indywidualnym, subiektywnym odczuciu – egzystencja człowieka zależy od spełnienia pewnych warunków (zaistnienia pewnych faktów, zdarzeń, okoliczności), co znajduje wyraz w doznawaniu określonych przeżyć psychicznych, prowadzących do oceny, iż pożądane (oczekiwane) warunki zostały spełnione w stopniu zadowalającym. Dążenie do spełnie-

⁴ *Ibidem*.

⁵ G. Szpor, *Korzystanie z dóbr publicznych*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004, s. 118.

⁶ Zob. S. Biernat, *Rozdział dóbr przez państwo. Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989, s. 10 i n., który odsyła do takich opracowań z zakresu nauk społecznych, jak: J. Szczepański, *Konsumpcja a rozwój człowieka*, Warszawa 1981; O. Cetwiński, *Zjawisko polityczne i proces polityczny*, [w:] K. Opałek (red.), *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, Warszawa 1975; M. Pohorille, *Potrzeby, podział, konsumpcja*, Warszawa 1985.

⁷ Por. M. Pohorille, *Spożycie zbiorowe i świadczenia społeczne*, Warszawa 1975, s. 93 i n.

⁸ S. Biernat, *op. cit.*, s. 11.

nia tych warunków jest przedstawiane w kategoriach celów, jakie człowiek chce zrealizować, czy też potrzeb, jakie próbuje zaspokoić⁹. Można w związku z tym mówić o dobrach, jakie człowiek chce pozyskać aby zaspokoić te potrzeby, lub – po prostu – o korzyściach, jakie pragnie odnieść. W teorii psychologii, swego czasu dużo miejsca poświęcono rozważaniom nad rodzajami tych warunków, raz wychodząc od pojęcia potrzeb człowieka, to znów od pojęcia celów działania, popędów, jakimi kieruje się istota ludzka itd. Także w teorii ekonomii sformułowano szereg poglądów na temat rodzajów potrzeb, jakie człowiek musi i chce zaspokoić, a także – co za tym idzie – rodzajów dóbr, jakie pozyskuje, aby zrealizować stawiane sobie cele i korzyści, jakie osiąga¹⁰. Formułowane są propozycje co do hierarchii potrzeb, kolejności ich zaspokajania itp.

Niewątpliwie, człowiek styka się naraz z wieloma bodźcami odpowiedzialnymi za podejmowanie decyzji, za wybór celów działania¹¹. Występują one wspólnie, często równocześnie, wzmacniają się, ale także mogą – w pewnych sytuacjach – kolidować ze sobą i wpływać na siebie osłabiająco. Nie jest tak, że rządzą zachowaniem człowieka „po kolei”, zgodnie z jakąś rosnącą, lub malejącą skalą siły oddziaływania na proces podejmowania decyzji. W tym sensie, taka „piramida potrzeb”, jak w propozycji A. Masłowa, jest piramidą w sensie czysto umownym. W rzeczywistości zrealizowanie jakiegoś indywidualnego, chwilowego celu działania nie zależy od miejsca na liście priorytetów zaspokajania potrzeb, ale od – często – przypadkowego zderzenia różnych bodźców, współwystępujących u danej osoby w tym samym momencie. W psychologii motywacji wskazuje się, iż wyznaczenie sobie, przez człowieka, jakiegoś celu działania (czego człowiek „chce”) podyktowane jest najczęściej: 1) chęcią zachowania życia (przetrwania), 2) pragnieniem przystosowania się do otoczenia, 3) chęcią zapanowania nad otoczeniem¹². Każdą z tych kategorii bodźców można zdezagregować i uzupełnić o dodatkowe cechy, jakie odgrywają rolę w procesie podejmowania decyzji. Innymi słowy, wyprowadzać z nich wiele kolejnych potrzeb i dóbr, jakie miałyby służyć ich zaspokojeniu.

W języku prawnym i prawniczym, pojęcie dobra jest używane w różnych znaczeniach. Mowa jest np. o dobrach osobistych, jako o pewnych wartościach

⁹ Zob. m.in. prace: H.A. Murray, *Explorations in personality*, New York 1938, D.C. McClelland, *Human Motivation*, Glenview 1985; A.H. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 1990, R. Veenvhoven. *Conditions of Happiness*, Dordrecht 1984, D. Kahnemann, D. Diener, N. Schwarz (eds.), *Well-being: The Foundations of Hedonic Psychology*, New York 1999; R.M. Ryan, E.L. Deci, *Self-determination Theory and the Facilitation of of intrinsic motivation, social development, and well-being*, „American Psychologist” 2000, vol. 55, s. 68–78, W. Tatarkiewicz, *O szczęściu*, Warszawa 1979, J. Czapiński, *Psychologia szczęścia*, Warszawa 1992 i in.

¹⁰ Zob. m.in. A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 1954, T.B. Veblen, *Teoria klasy próżniaczej*, Warszawa 1971, J. Schumpeter, *Teoria rozwoju społecznego*, Warszawa 1960, J.K. Galbraith, *Ekonomia a cele społeczne*, Warszawa 1979 i in.

¹¹ Zob. G. Mietzel, *Wprowadzenie do psychologii*, Gdańsk 2003, s. 263 i n.

¹² Por. R.E. Franken, *Psychologia motywacji*, Gdańsk 2006, s. 20.

niemajątkowych podlegających ochronie prawnej, wśród których ustawodawca wymienił w art. 23 k.c.: zdrowie, wolność, cześć, swobodę sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnicę korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukową, artystyczną, wynalazczą i racjonalizatorską. W innym kontekście, pojęcie dobra używane jest dla oznaczenia przedmiotów o szczególnej wartości, jak np. dobra kultury, związane z pojęciem bogactwa o szczególnym znaczeniu społecznym („dobra kultury są bogactwem narodowym”¹³), albo może oznaczać rodzaj nieruchomości („dobra martwej ręki”, „dobra tabularne”). O rzeczach, w kontekście pojęcia dóbr można mówić zarówno w sensie nośnika dobra, jak i w sensie samego dobra. Niewątpliwie, pojęcie dóbr, obejmuje także niektóre rzeczy w rozumieniu prawa cywilnego. Zgodnie z art. 45 k.c. rzeczami są tylko przedmioty materialne. Przy rozróżnianiu dóbr materialnych i rzeczy wskazuje się, iż nie tyle przedmiot materialny (rzecz) jest dobrem, ale wartość, jaką on reprezentuje. Z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego, szczególne znaczenie ma kategoria „rzeczy publicznych”, określanych także jako „rzeczy powszechnego użytku”, „rzeczy użytku publicznego”, „rzeczy przeznaczonych dla każdego”. Rzeczy użytku publicznego służą w zasadzie ogółowi społeczeństwa, ale czasem korzystanie z nich odbywa się na podstawie pozwolenia lub koncesji¹⁴. Do takich rzeczy można zaliczyć np. drogi publiczne.

Rozumienie pojęcia dóbr w nauce prawa administracyjnego nie odbiega od rozumienia tego pojęcia w naukach ekonomicznych i społecznych. Współcześnie, przedstawiciele tej dyscypliny skłaniają się ku klasycznemu, szerokiemu pojmowaniu dóbr. Tak czyni m.in. S. Biernat, który – nawiązując do poglądów O. Cetwińskiego – pojęciu dóbr nadaje szeroki zasięg; dobrami określa wszystko to, co ma dla ludzi wartość, co zaspokaja ludzkie potrzeby, co ludzie cenią i chcą mieć¹⁵. Na przykład, pod pojęciem potrzeb socjalnych, na gruncie polskiego prawa administracyjnego można rozumieć: ochronę zdrowia, pomoc społeczną i ubezpieczenia społeczne¹⁶. W sferze zainteresowań nauki prawa administracyjnego pozostawały zawsze te dobra, przy rozdziale których ma udział państwo, w tym administracja publiczna. Tego rodzaju dobra określa się najczęściej jako tzw. „dobra publiczne”. Jako definicję klasyczną przytacza się określenie W. Jaworskiego, według którego dobro publiczne to „dobro niebędące w rozporządzalności osoby prywatnej, które w drodze wyjątku nie jest poddane prawu prywatnemu”¹⁷.

Jak widać z powyższej, krótkiej rekapitulacji teoretycznej, pojęcie dóbr powinniśmy traktować jako pojęcie aksjologicznie neutralne. Jeżeli mówimy zatem

¹³ M. Stahl, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000, s. 162.

¹⁴ G. Szpor, *op. cit.*, s. 119.

¹⁵ S. Biernat, *op. cit.*, s. 9.

¹⁶ S. Nitecki, *Zaspokajanie potrzeb socjalnych obywateli przez organizacje społeczne*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985, s. 99.

¹⁷ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 165.

o dobrach chronionych prawem, to należałoby przez to rozumieć wszelkie korzyści określone prawem, jakie służą zaspokojeniu potrzeb ludzi. Wszelkie korzyści, jakich uzyskanie prawo chroni. Należałoby rozważyć, jakie rodzaju korzyści prawo upowszechnia i kto może je uzyskiwać.

W tym miejscu należy wskazać, iż problem korzyści (wypłat, zysków) utrwalanych normami prawnymi bywa albo wulgaryzowany, albo ideologizowany. Albo sprowadza się go do kwestii wyliczenia jednostek pieniędzy, czasu albo towarów, jakie można otrzymać stosując określone rozwiązania sformalizowane prawnie, albo – wręcz przeciwnie, rozpatrywany jest na płaszczyźnie abstrakcyjnej, jako problem przestrzegania idei, wartości itp. Tymczasem wypłaty związane z normami prawa należałoby ująć przede wszystkim od strony psychologii jednostki. Wszak normy prawa – to gotowe rozwiązania dylematów decyzyjnych, a te zawsze, w ostatecznym rozrachunku, służą realizacji celów działania człowieka. Te zaś wynikają z potrzeb określanych przez jego psychikę.

Korzyści, jakie odnosi człowiek z funkcjonowania instytucji społecznych, w tym systemu normatywnego, potocznie utożsamiane są ze zdobywaniem środków finansowych i majątkowych. To nadmiernie uproszczony obraz sytuacji. Wybierając określony styl życia, drogę kształcenia czy też pracę zawodową człowiek dąży do osiągnięcia satysfakcji płynącej z zaistnienia określonych, pożądaných przeżyć. Satysfakcjonujący poziom samooceny płynie z różnych przesłanek, wśród których poziom posiadanych zasobów finansowych jest tylko jedną z wielu. Jako istota społeczna, człowiek określa cele swojego działania w obrębie zbiorowości (grupy odniesienia, społeczeństwa), dokonując oceny własnej sytuacji i potrzeb¹⁸ poprzez porównywanie z sytuacją innych członków tej samej zbiorowości (przede wszystkim relatywizuje samoocenę względem sytuacji i ocen innych członków grupy odniesienia).

Mając pewne rozeznanie co do tego, jakie konsekwencje mogą wynikać z dokonania wyboru jakiejś opcji działania, człowiek buduje pewne oczekiwania wobec innych partnerów nawiązywanej właśnie interakcji. Spodziewa się (mniej, lub bardziej świadomie), iż działając zgodnie z zaakceptowanymi – w obrębie danej zbiorowości – rozwiązaniami uzyska od innych osób określone korzyści, godzi się też na poniesienie typowych (dla danej sytuacji) kosztów, aby korzyści te osiągnąć. Innymi słowy, realizuje pewien schemat postępowania, w którym występują korzyści mogące mieć wymiar wymierny, jak i niewymierny (materialny, jak i niematerialny), a także koszty pozyskania tych korzyści, także mogące mieć charakter wymierny, jak i niewymierny. Można więc powiedzieć, że normy prawne

¹⁸ W psychologii teoretyczne stanowiska względem określenia potrzeb człowieka próbuje formułować głównie kierunek zwany psychologią humanistyczną, którego głównymi przedstawicielami są m.in. A. Maslow, R. May, C. Rogers, J. Bugental. Własne propozycje teoretyczne dotyczące określenia potrzeb człowieka formułowali m.in. A. Maslow, D. McClelland, C. Alderfer. Zob. D.C. McClelland, *Human Motivation*, Glenview, IL 1985; A.H. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 1990; J. Czapiński, *op. cit.*, Warszawa 1992.

służą doprecyzowaniu elementów kontraktu psychologicznego, jaki zawieramy z innymi ludźmi nawiązując interakcje społeczne. Określeniu, na jakie korzyści może dzięki nim liczyć.

Funkcje, postacie, płaszczyzny

Podobny wymiar swobody w konstruowaniu pojęć i ich definicji, co w przypadku dóbr i potrzeb dotyka kwestii określenia ogólnie rozumianych obszarów efektywności działań administracji. Brak zgodności nawet co do tego, jak nazywać te obszary. Pisze się o sferach, postaciach, płaszczyznach, albo – najczęściej – o funkcjach administracji. Przykładowo, J. Łętowski wyróżniał płaszczyzny działań administracji, wśród których wyróżniał reglamentacyjno-dystrybucyjną (dotyczącą spraw indywidualnych, stosunków urząd – obywatel) oraz organizatorską, dotyczącą planowania i zarządzania strukturami publicznymi¹⁹. E. Ochendowski wymienia różne postacie administracji publicznej, takie jak władczą i świadcząca, odnosząc je do sumy środków administracyjnych, które bądź ograniczają prawa obywatela, bądź zapewniają mu korzyści w sensie prawnym lub inne korzyści²⁰. H. Izdebski i M. Kulesza wyróżnili funkcje administracji, do których zaliczyli:

1) klasyczne funkcje policyjne państwa, związane z ochroną porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego, nazwane administracją porządkowo-reglamentacyjną;

2) administracje świadcząca (organizacyjno-prestacyjną), utożsamioną przez cytowanych autorów ze świadczeniem usług publicznych;

3) funkcję regulatora rozwoju ekonomicznego i funkcję właścicielską, zastrzegając, że nie jest to wyliczenie pełne²¹.

Z kolei T. Kuta zaproponował wyodrębnienie trzech funkcji administracji: reglamentacyjno-porządkowej, organizującej oraz wykonawczej²². J. Borkowski pisał natomiast o funkcjach: reglamentacyjno-ochronnej, świadczącej (gospodarczo-organizatorskiej), zarządzania majątkiem i wychowawczej²³.

Podobnych poglądów i stanowisk formułowanych w naukach prawnych oraz w naukach o zarządzaniu i organizacji można przywoływać bardzo wiele. Przywołano tylko kilka stanowisk, dających jednak reprezentatywny obraz

¹⁹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 11–12.

²⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 26–28.

²¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 99 i n.

²² T. Kuta, *Funkcje administracji publicznej i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.

²³ J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 56.

skali rozbieżności, z jaką mamy do czynienia. Jeżeli nawet zdecydujemy się na konsekwentne stosowanie jednego z pojęć, np. pojęcia funkcji administracji, to należy pamiętać o problemach z rozumieniem desygnatów wybranego pojęcia. W naukach prawnych spotykamy się z określeniem funkcji jako: podstawowych kierunków działalności (aktywności), określonej organizacji (instytucji); celów działania; sposobów, metod, środków realizacji tych celów: zespołu następstw, skutków społecznych, wywołanych przez działania określonej organizacji (instytucji)²⁴. J. Jeżewski wskazuje na pięć różnych kontekstów, w których używane jest pojęcie funkcji administracji: dla określenia ogólnych właściwości administracji publicznej, dla systematyzacji zadań administracji, dla opisu sposobów działania administracji, w sensie ustrojowym (funkcja jako część struktury) oraz dla wyodrębnienia nowych zjawisk w administracji²⁵.

Jeżeli postanowimy, że będziemy konsekwentnie stosować pojęcie funkcji administracji jako określenia pewnych kierunków, czy też obszarów aktywności administracji, to napotykamy kolejny problem: wyodrębnienia tych kierunków czy też obszarów. A właściwie: przyjęcia kryterium wyodrębnienia. Łatwo zauważyć, iż przytoczone wyżej, przykładowo, klasyfikacje dokonane przez różnych autorów opierają się na innych kryteriach, są wyznaczone odmiennymi przesłankami. To co dla jednego autora mieści się w jednej funkcji (np. funkcja świadcząca, czyli gospodarczo-organizatorska u J. Borkowskiego), dla innego autora stanowi dwie rozłączne funkcje (dystrybucja vs organizowanie u J. Łętowskiego).

Zresztą, w związku z trudnościami rozgraniczenia funkcji administracji: reglamentacyjno-porządkowej i świadczącej, w nauce niemieckiej sformułowano kolejne pojęcie: administracji rozdzielającej²⁶. Chodzi o to, iż istotnym założeniem koncepcji administracji świadczącej jest względna obfitość dóbr będących w dyspozycji administracji publicznej²⁷. Administracja często znajduje się jednak w zupełnie innej sytuacji: względnego niedostatku dóbr, które może rozdzielić pomiędzy obywateli. Termin administracja rozdzielająca ma więc oznaczać administrację, której podstawowym zadaniem jest podział ograniczonych środków pomiędzy poszczególne jednostki²⁸. Cechą charakterystyczną postępowania w tych spr-

²⁴ M. Borucka-Arctowa (red.), *Spoleczne poglądy na funkcje prawa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1982, s. 7 i n.

²⁵ J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, nr 857, s. 109–111.

²⁶ E. Schmidt-Aßmann, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee und System*, Heidelberg 1982, s. 21, cyt. za: E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985, s. 17.

²⁷ E. Knosala, *op. cit.*, s. 26–27.

²⁸ Por. S. Biernat, *Forma przyznawania obywatelom uprawnień do otrzymania dóbr deficytowych*, [w:] J. Łętowski (red.), *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, t. VI, Warszawa 1980, s. 29; S. Biernat, *Charakter prawny aktów przydzielających obywatelom deficytowe dobra*

wach jest występowaniem w nim wielu obywateli zainteresowanych otrzymaniem przydzielanych dóbr reprezentujących z konieczności rozbieżne interesy²⁹. W warunkach kryzysowych – gdy ilość dóbr ulega znacznemu ograniczeniu – działalność administracji w sferze świadczącej ulega istotnym przekształceniom. Występuje konkurencja w dostępie do określonych świadczeń, pomiędzy jednostkami. Administracja staje się arbitrem w stosunku do jednostek konkurujących ze sobą w uzyskaniu określonych dóbr³⁰. Administracja publiczna ma więc występować w tej funkcji, nie tyle jako podmiot świadczący coś własną działalnością, ale jako „regulator wymiany”, nakładający ograniczenia jej swobody³¹. Także powołany wyżej T. Kuta podjął próbę innego uporządkowania funkcji administracji, tym razem łącząc ze sobą funkcje: świadcząca i organizatorską. Uważał, że

[...] w państwie doby obecnej, w którym administracja spełnia funkcję organizującą i w tym celu została wyposażona w „kompetencje usługodawcze” i odpowiednie środki materialno-finansowe, tradycyjny model administracji świadczącej nie jest już odpowiednio znaczący. W miejsce nazwy „administracji świadczącej” zaproponowałem [...] nazwę „administracji usług”. Ale nie o nazwę przecież chodzi, lecz o treść, na którą składają się nie tylko same świadczenia usług, lecz także i przede wszystkim działania organizujące usługi, tj. takie, które w efekcie stwarzają stany faktyczne warunkujące należyte świadczenie³².

Przykłady takiego „krzyżowania” funkcji administracji i dodawania kolejnych można mnożyć.

Trudno nawet wyciągnąć jakąkolwiek „średnią” z poglądów głoszonych na temat rodzajów funkcji administracji. R. Stasikowski pisze np.:

[...] można wyróżnić w kolejności chronologicznej następujące cztery rodzaje „klasycznych” funkcji administracyjnych: funkcję policyjną, reglamentacyjną, nadzorczą, funkcję administracji świadczącej oraz funkcję planistyczną. Nie pojawiły się one jednocześnie. Administracja przystępowała do realizowania kolejnej funkcji zachowując dotychczas spełnianą funkcję lub funkcje, przy czym następowały wówczas pewne ograniczenia zakresu lub modyfikacje treści funkcji już uprzednio występujących³³.

Ogólnie zgadzając się z R. Stasikowskim, wypada jednak zauważyć, iż inni cytowani autorzy pominieli w swoich propozycjach „funkcję nadzorczą” (lokując związane z nią aktywności administracji, jak można przypuszczać, w innych funkcjach), czy można więc powiedzieć o niej, że jest „klasyczna”, skoro tak często jest pomijana?

społeczne, „Państwo i Prawo” 1981, nr 9–12, s. 82.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ E. Knosala, *op. cit.*, s. 26–27.

³¹ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 200.

³² T. Kuta, *op. cit.*, s. 18.

³³ R. Stasikowski, *O funkcji policyjnej administracji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 4.

Należy mieć zatem pełną świadomość konwencjonalności wszelkich propozycji dotyczących typologizacji działań administracji. Zapewne można by pokusić się o jakieś dalej idące uporządkowanie sytuacji, gdyby ustalić jakieś klarowne kryteria wyodrębniania funkcji administracji. Propozycja zawarta w niniejszym artykule zmierza właśnie do tego, aby rozwój funkcji administracji i ich wyodrębnienie skojarzyć z czytelnym kryterium wyróżniającym. Za kryterium takie można przyjąć, jak się wydaje, rodzaje dóbr (korzyści), w jakie jesteśmy „zaopatrywani” przez administrację, dzięki egzekwowaniu przez nią norm prawa administracyjnego.

Dobra (korzyści) jako kryterium wyodrębnienia funkcji administracji

Przez dobra, jakie posłużą jako kryterium wyodrębnienia funkcji administracji, będą rozumiane wszelkie korzyści, jakich pozyskanie upowszechnia i chroni prawo administracyjne. A zatem, chodzi zarówno o korzyści materialne, jak wyżywienie, schronienie, odzież czy utwardzona droga, jak i niematerialne, do których – idąc za myślą J. Bocia³⁴ – można zaliczyć pewne „stany”, jak porządek, bezpieczeństwo czy spokój, ale i usługi. Ponieważ te ostatnie – w odróżnieniu od dóbr materialnych – są bardzo często wytworem aktywności samych struktur administracji, warto przypomnieć cechy działalności, zwanej świadczeniem usług. Otóż, według przeważającego stanowiska przedstawicieli nauk ekonomicznych, rezultatem wykonania usługi jest niewątpliwie zaspokojenie pewnej potrzeby, czyli odniesienie przez usługobiorcę korzyści, przy czym korzyść ta ma charakter dobra niematerialnego. Może też polegać na stworzeniu dostępu do jakiegoś dobra materialnego (bogactwa), ale – w ocenie większości ekonomistów – nie budzi wątpliwości konieczność wyłączenia ze sfery usług działalności, polegającej na wytwarzaniu dóbr materialnych. Wykonanie usługi może kończyć się powstaniem (albo przekształceniem) jakiegoś artefaktu, ale spełnia on tylko rolę nośnika właściwej korzyści, jaką jest dobro niematerialne. Reasumując, przez usługę należy rozumieć działalność ludzką, której rezultatem jest zaspokojenie określonej potrzeby, przy czym rezultat ten nie polega na wytworzeniu dobra materialnego. Jak można więc zauważyć, świadczenie usług przez administrację nie stanowi całości, ale tylko część funkcji świadczącej administracji (zob. dalej), polegającej na ciągłym i nieograniczonym w czasie zaspokajaniu potrzeb, przy pomocy działalności ludzkiej, której rezultatem jest zaspokojenie potrzeby określonej najczęściej przez indywidualne cechy odbiorcy³⁵.

³⁴ J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 349.

³⁵ Szerzej zob. P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Warszawa 2005, s. 60 i n.

Korzyści (dobra), jakie dzięki normom prawa administracyjnego płyną dla nas z działalności administracji, mogą mieć charakter wymierny, jak i niewymierny w sensie ekonomicznym. Mogą polegać zarówno na wymiernym przysporzeniu finansowym (np. wypłacie zasiłku socjalnego), zaopatrzeniu w przedmiot albo wykonaniu usługi, których wartość rynkowa może być dokładnie oszacowana, jak i na niewymiernym wzroście samooceny człowieka, podniesieniu jego poczucia bezpieczeństwa osobistego, lub bytowego itp.

Pewne cechy wymienionych dóbr, a także cechy charakteryzujące ich pozyskiwanie i ochronę, posłużą do wykazania związków pomiędzy rodzajem dobra a wykształceniem się określonej funkcji administracji.

Wskazanie funkcji administracji zostanie natomiast dokonane podobnie jak uczynił to cytowany wyżej R. Stasikowski, który – co istotne – odniósł swoje wyliczenie do chronologii wyodrębniania się funkcji administracji. A zatem kolejność ich wymienienia odpowiada – mniej więcej – historycznemu porządkowi ich wykształcania się w dziejach cywilizacji, zostaną zatem wzięte pod uwagę następujące funkcje:

- porządkowa,
- reglamentacyjna,
- świadcząca,
- planistyczna (organizatorska).

Można powiedzieć, iż funkcja porządkowa jest najstarszą, najbardziej pierwotną funkcją państwa i jego administracji. W prezentowanym tu ujęciu, polega ona na ochronie porządku przyjętego w danym systemie społeczno-gospodarczym, na zapewnieniu bezpieczeństwa jednostki w szczególności i całego systemu w ogólności, na przeciwdziałaniu różnego rodzaju niebezpieczeństwom czy zagrożeniom. Można więc powiedzieć, iż istotą tej funkcji jest utrzymanie dostępu do niesłychanie ważnego dobra niematerialnego, prawdopodobnie kluczowej korzyści, jaką uzyskujemy z tytułu samej przynależności do zbiorowości, jaką jest porządek. Nie ma bezpieczeństwa, jeżeli nie ma porządku.

Porządek to wieloznaczne sformułowanie. Przyjmijmy, iż oznacza istnienie jakichś reguł działania, które pozwalają zredukować ilość sytuacji grożących poniesieniem strat, zmniejszając ryzyko poniesienia kosztów. Najkrócej chyba można pojęcie porządku zdefiniować metodą negacyjną: porządek to brak chaosu. Chaos to brak poczucia bezpieczeństwa, kontroli nad otoczeniem, niepewność, nieprzewidywalność. Im więcej możemy przewidzieć, im więcej mamy pewności co do przebiegu sytuacji, tym słabiej odczuwamy występowanie chaosu. A zatem, dążymy do takiego określenia reguł interakcji, aby stały się maksymalnie przewidywalne, aby ich rezultat dało się wyliczyć z jak największym stopniem prawdopodobieństwa. Dlatego, między innymi, społeczeństwo upowszechnia gotowe, chronione zarówno co do przebiegu działania, jak i rezultatu działania, rozwiązania problemów, porządkowane w gotowe sposoby zaspokojenia potrzeb, innymi słowy: gotowe schematy działania służące realizacji założonego celu. W ramach wykonywania funkcji porządkowej, administracja czuwa m.in. nad tym, aby upo-

wszechniane w zbiorowości (społeczeństwie, państwie) rozwiązania i schematy były stosowane, aby nie były naruszane.

W ramach funkcji reglamentacyjnej administracja podejmuje działania związane z celowym kształtowaniem pewnej sfery stosunków społecznych lub gospodarczych, polegające na wyraźnej ingerencji państwa w tę sferę w celu wywołania w niej skutków, uznanych przez organy państwa za pożądane z punktu widzenia interesu publicznego³⁶. Generalnie, w ramach funkcji reglamentacyjnej określany jest dostęp do jakichś dóbr materialnych, lub niematerialnych. Przeważnie chodzi o stworzenie jakiegoś limitu dostępności tego dobra. Może to polegać na ustaleniu zasad dostępu do jakiegoś dobra przyrodniczego, np. wody, albo na ustaleniu dostępu do jakiegoś schematu działania, np. jakiegoś sposobu prowadzenia działalności gospodarczej.

Odnoząc więc istotę reglamentacji do istoty policji administracyjnej [funkcji porządkowej – przyp. P.Ch.] można stwierdzić, że policja (i nadzór policyjny) ma charakter negatywny, zaś reglamentacja – pozytywny. W przypadku funkcji policyjnej (i nadzoru policyjnego) idzie o przywrócenie stanu równowagi pewnego układu stosunków społecznych lub gospodarczych, z którego został on wytracony na skutek pojawienia się zagrożenia lub naruszenia przez nie dóbr policyjnych. Jej celem jest wyłącznie ochrona praw i wolności jednostki. W przypadku reglamentacji chodzi zaś o w pełni świadome i ukierunkowane kształtowanie stosunków społecznych lub gospodarczych według zapatrywań administracji publicznej działającej w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego³⁷.

Konstrukcja pojęciowa administracji świadczącej została stworzona przed II wojną światową w Niemczech przez E. Forsthoffa³⁸. Funkcji tej miały być przyporządkowane wszystkie świadczone obywatelowi usługi³⁹. W niemieckiej nauce prawa administracyjnego przyjęło się powszechnie, w dużej części właśnie pod wpływem koncepcji E. Forsthoffa, określenie *Leistungsverwaltung*, tłumaczone (najczęściej) jako „administracja świadcząca”. Pojęcie to oznacza funkcję państwa, przysparzającą ogólnie rozumianych korzyści obywatelowi, a z drugiej strony jako zespół urzędów znajdujących się w dyspozycji państwa a służących zaspokajaniu jego funkcji świadczących. Polska nauka prawa administracyjnego skłania się – w zakresie określenia zjawiska zaspokajania potrzeb na drodze działalności administracji, właśnie ku koncepcji niemieckiej *Leistungsverwaltung*.

³⁶ T. Kocowski, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 502.

³⁷ R. Stasiowski, *O istocie funkcji reglamentacyjnej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 9.

³⁸ Obszerny przegląd stanowisk nauki niemieckiej odnośnie koncepcji administracji świadczącej można znaleźć w opracowaniu I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodniemieckiej*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985, s. 131 i n.

³⁹ Zob. E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. I, Allgemeiner Teil, München 1973, s. 306, cyt. za: T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 16.

Pojęcie administracji świadczącej, podobnie jak i administracji reglamentującej, nie jest pojęciem języka prawnego i stanowi jedynie „metodyczno-dydaktyczny środek pomocniczy wprowadzony w badaniach naukowych” nad administracją, a więc na potrzeby doktryny prawa administracyjnego⁴⁰. W zakresie funkcji świadczącej, administracja zaopatruje w dobra materialne, lub niematerialne, które musi najpierw pozyskać (np. złożyć zamówienie publiczne na dostarczenie dóbr, które będzie następnie dystrybuować), lub samodzielnie wytworzyć. W tej ostatniej dziedzinie specjalizują się zwłaszcza zakłady administracyjne, które zajmują się przeważnie świadczeniem usług, takich jak nauczanie, leczenie, opieka nad osobami w podeszłym wieku itp.

Początki wyodrębniania się funkcji planistycznej (organizatorskiej) datuje się wprawdzie jeszcze na koniec XIX w., ale jej rozwój wiąże się z osiągnięciami współczesnej nauki zarządzania i organizacji, co przypada na drugą połowę XX w.⁴¹ W ramach tej funkcji administracja tworzy rozwiązania, które służą efektywnej realizacji jej zadań, skutecznemu załatwianiu spraw należących do jej zakresu działania. Przygotowuje strategie działania i akty normatywne, organizuje współdziałanie różnych struktur, zarządza nimi i troszczy się o określenie najbardziej celowych metod działania oraz metod ich wdrażania.

W zestawieniu tabelarycznym zostały zaprezentowane ciągi niektórych cech samych dóbr (korzyści) i niektórych cech dotyczących procesu ich ochrony (dystrybucji), skorelowany logicznie, na zasadzie zwiększania lub zmniejszania roli poszczególnego czynnika, z poszczególnymi funkcjami administracji.

Cechy dobra	Funkcja			
	porządkowa	reglamentacyjna	świadcząca	planistyczna (organizatorska)
Dostępność dobra	dostępne, niewyczerpywalne	dostępne, wyczerpywalne	wymaga pozyskania lub wytworzenia	wymaga wytworzenia
Profil działań administracji nakierowanych na zaopatrzenie w dobro	pasywne	częściowo aktywne	aktywne	twórcze
Korzystanie z dobra przez jednostki	stałe, nieograniczone	stałe, ograniczone	incydentalne	pośrednie

⁴⁰ I. Muench, *Verwaltung und Verwaltungsrecht*, [w:] H.-U. Erichsen, W. Martens (red.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin–New York 1977, s. 21, cyt. za: K. Podgórski (red.), *op. cit.*, s. 30–31.

⁴¹ R. Stasikowski, *O istocie funkcji...*

Zabezpieczenie dostępności dobra za pomocą projekcji siły lub innych działań	projekcja siły	projekcja siły lub inne działania	głównie inne działania, rzadko projekcja siły	wyłącznie inne działania
--	----------------	-----------------------------------	---	--------------------------

Po przyporządkowaniu – do funkcji administracji – określonych cech dóbr chronionych prawem administracyjnym, lub cech działań związanych z ich ochroną, można zauważyć, iż historyczny proces wykształcania się funkcji administracji wykazuje logiczną zależność ze zmianami zapotrzebowania społecznego na określone rodzaje dóbr.

Po pierwsze, funkcje administracji wykształcały się w miarę nakierowania zapotrzebowania społecznego na działania administracji związane z zaopatrzeniem w korzyści, do których dostęp jest coraz bardziej limitowany. Porządek i bezpieczeństwo mają charakter dóbr materialnych o charakterze niewyczerpalnym – można korzystać z tych dóbr bez żadnych limitów czy ograniczeń. Jednak dostęp do różnych dóbr przyrody, jak woda, powietrze czy minerały, musi być określany, aby dóbr tych wystarczyło jak najdłużej, dla jak największej liczby beneficjentów. Przedmioty lub usługi przekazywane w ramach funkcji świadczącej wymagają, ze strony administracji pozyskania dobra w postaci gotowej (np. w drodze zamówienia publicznego), lub do jego wytworzenia (vide usługi świadczone przez zakłady administracyjne). Natomiast planowanie opiera się w całości na wykreowaniu dobra przez samą administrację.

Po drugie, można zauważyć wzrost aktywnej, a nawet twórczej roli administracji. W przypadku funkcji porządkowej wystarczyło, że administracja nie dopuści do naruszenia stałego dostępu do dobra. Funkcja reglamentacyjna wymaga ustalania zasad, na jakich ma być określony dostęp do jakiegoś dobra, a więc zmusza do pewnej inicjatywy ze strony administracji. Jeszcze bardziej jest to wymagane w przypadku zaopatrzenia w jakieś dobra, w ramach funkcji świadczącej, a najbardziej – w ramach planowania i organizowania.

Po trzecie, śledząc charakter korzystania z dóbr przez jednostki można spoznać, że ewolucja funkcji administracji biegnie w kierunku:

1) od ochrony i kreowania korzyści, do których dostęp jest stały i nieograniczony,

2) do ochrony i kreowania korzyści, których istnienie odczuwane jest pośrednio, poprzez realizację innych funkcji (np. rozwiązania „wytwarzane” w ramach funkcji planistycznej składają się na porządek i bezpieczeństwo, które bezpośrednio odczuwa człowiek).

Wreszcie, po czwarte, zapotrzebowanie społeczne wymusza rozwój funkcji administracji w kierunku tych, które nie wymagają projekcji siły, celem ochrony dobra.