

**Instytucje prawa  
administracyjnego.  
System Prawa  
Administracyjnego.  
Tom 1**

Wydanie 2.

# Rozdział I. Pojęcie administracji publicznej

## Spis treści

	Nb
§ 1. Uwagi wstępne .....	1
§ 2. Dotychczasowe poglądy na pojęcie administracji publicznej .....	7
§ 3. Uwarunkowania kształtu współczesnej administracji publicznej ...	38
I. Przekształcenia funkcji administracji publicznej .....	38
II. Wpływ instytucji nowoczesnego samorządu terytorialnego na kształt administracji publicznej .....	55
III. Wyzwania współczesności i ich wpływ na treść pojęcia „administracja publiczna” .....	74
1. Globalizacja .....	74
2. Społeczeństwo informacyjne .....	83
3. Ekonomizacja usług publicznych .....	86
§ 4. W poszukiwaniu istoty administracji publicznej .....	90
I. Uwagi metodologiczne .....	90
II. Cechy administracji publicznej .....	111
III. Próba definicji .....	132

**Literatura:** *B. Adamiak*, Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej, w: Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 23–26 maja 2004 r. (red. *E. Ura*), Rzeszów 2004; *L. Adamovich*, Handbuch des Österreichischen Verwaltungsrechts, t. I, Allgemeiner und formalrechtlicher Teil, Wien 1954; *W. Antonioli*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1954; *S. Biernat*, Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna, Warszawa–Kraków 1994; *tenże*, Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich, w: Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych (red. *C. Mik*), Toruń 1998; *A. Błaś*, Administracja publiczna w obliczu globalizacji, AUWr 2002; *A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski*, Administracja publiczna (red. *J. Boć*), Wrocław 2003; *A. Błaś, T. Kuta*, Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia terminologiczno-pojęciowe, Poznań–Wrocław 1998; *J. Boć*, Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji, AUWr Nr 827, Prawo CXXXVIII, Wrocław 1985; *tenże*, Prawo administracyjne, Wrocław 2007; *tenże*, Założenia badawcze struktur administracji publicznej, w: Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Materiały konferencyjne (Zakopane 24–27.09.2006 r.) (red. *J. Zimmermann*), Warszawa–Kraków 2007; *J. Boć, T. Kuta*, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1984; *J. Borkowski*, Określenie administracji i prawa administracyjnego, w: System Prawa Administracyjnego (red. *J. Starościak*), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977; *R. Chapus*, Droit administratif général, Paris 2001; *W. Dawidowicz*, Pojęcie normy prawa administracyjnego w świetle obowiązującego ustawodawstwa, PiP 1981, Nr 4; *tenże*, Wstęp do nauk prawno-administracyjnych, Warszawa 1974; *tenże*, Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce, Warszawa 1970; *J. Filipek*, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz. 1, Kraków 2003; *tenże*, Rola prawa w działalności administracyjnej państwa, ZNUJ CCCLXXII, Prace Prawnicze, Nr 65, Kraków 1995; *tenże*, Stosunek administracyjnoprawny, ZNUJ CLXXXVII, Prace Prawnicze, Nr 34, Kraków 1968; *E. Forsthoff*, Lehrbuch des Verwal-

tungsrechts, t. I, München 1973; *P.-L. Frier, J. Petit*, Précis de droit administratif, Paris 2006; *S. Fundowicz*, Decentralizacja administracji publicznej w Polsce, Lublin 2005; *J. Grygorowicz*, Definicje w prawie i w nauce prawa, Łódź 1962; *B. Guy Peters*, Administracja publiczna w systemie politycznym, Warszawa 1999; *T.N. Hilarowicz*, Pojęcie administracji i nauki administracji i prawa administracyjnego, Kraków 1917; Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych (red. *J. Starościak*), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973; *E. Ise-rron*, Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje, Warszawa 1968; *H. Izdebski, M. Kulesza*, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2004; *M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński*, Polskie prawo administracyjne, część ogólna (red. *M. Jaroszyński*), Warszawa 1956; *M. Jaśkowska*, Charakterystyczne cechy stosowania prawa administracyjnego, w: Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. J. Szreniawskiemu (red. *Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukaszewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak*), Przemysł 2000; *taż*, Związanie decyzji administracyjnej ustawą, Toruń 1998; *W.L. Jaworski*, Nauka prawa administracyjnego: zagadnienia ogólne, Warszawa 1924; *M. Jelowicki*, Nauka administracji, Warszawa 1987; *J. Jendrośka*, Drogi badania prawa administracyjnego. Problemy i propozycje, w: Prawo, administracja, gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara (red. *J. Łętowski, J.P. Pruszyński*), Wrocław 1983; *J. Jeżewski*, Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego, Wrocław 1974; *S. Kasznica*, Polskie prawo administracyjne: pojęcia i instytucje zasadnicze, Poznań 1947; Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r. (red. *J. Zimmermann*), Warszawa–Kraków 2007; *B. Kudrycka*, Neutralność polityczna urzędników, Warszawa 1998; *M. Kulesza*, Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego, PiP 1990, Nr 1–2; *J.S. Langrod*, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej, reprint, Kraków 2003; *A. de Laubadère*, Traité élémentaire de Droit administratif, Paris 1967; *Z. Leoński*, Nauka administracji, Warszawa 2002; *tenże*, Zarys prawa administracyjnego (we współpracy z *R. Hauserem, K. Nowackim i A. Skoczylasem*), Warszawa 2004; *I. Lipowicz*, Pojęcie sfery wewnętrznej działania administracji państwowej, Katowice 1991; *F. Longchamps*, W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria A, Nr 10, Wrocław 1958; *tenże*, Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego, PiP 1966, Nr 6; *tenże*, Założenia nauki administracji (red. *F. Longchamps, J. Jeżewski*), Wrocław 2001; *W. Łączkowski*, Ustrojowe podstawy prawa publicznego, w: Współczesne problemy prawa publicznego (red. *S. Fundowicz*), Lublin 1999; *J. Łętowski*, Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe, Wrocław 1985; *tenże*, Prawo administracyjne dla każdego, Warszawa 1995; *tenże*, Prawo administracyjne: zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990; *J. Łukasiewicz*, Nauka administracji. Wstęp do teorii administracji, Przemysł 1996; Materialne prawo administracyjne (red. *M. Stahl*), Warszawa 2005; *H. Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, München 2000; *tenże*, Prawo administracyjne (tłum. i red. *K. Nowacki*, Wrocław 2003); *Z. Niewiadomski*, Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego, Warszawa 1988; *E.J. Nowacka*, Samorząd terytorialny w ustroju państwowym, Warszawa 2003; *J. Nowacki*, Prawo publiczne, prawo prywatne, Katowice 1992; *E. Ochendowski*, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 1994; *tenże*, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2009; *A. Okolski*, Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim, t. I, Warszawa 1880; *U. Peć-Kocowska*, Pojęcie administracji publicznej we włoskiej nauce prawa administracyjnego, AUWr 1988; *A. Peretiatkowicz*, Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego, Poznań 1947; Polska w Unii Europejskiej. Wybór dokumentów. Traktat akcesyjny. Traktaty stanowiące podstawę Unii. Prawo polskie – dokumenty, wstęp (wybór i opracowanie *J. Barcz i A. Michoński*), Warszawa 2006; Prawo administracyjne (red. *J. Starościak*), Warszawa 1965; Prawo administracyjne (red. *M. Wierzbowski*), Warszawa 2006; Prawo administracyjne: część ogólna (red. *Z. Niewiadomski*), Warszawa 2007; Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych (red. *T. Kuta*), Warszawa 1985; Prawo administracyjne: pojęcie, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie (red.

*M. Stahl*), Warszawa 2001; Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej (red. *E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza*), Kraków 1999; Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002 r. (red. *Z. Niewiadomski, Z. Cieślak*), Warszawa 2003; *T. Rabska*, Pytania o stan współczesnej administracji, w: *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego*, Poznań 1999; *Z. Rybicki*, Szkice o administracji, Warszawa 1988; *H. Simon* i inni, *Public Administration*, New York 1959; *J. Służewski*, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1979; *E. Smoktunowicz*, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970; *tenże*, *Związanie administracji publicznej prawem, wartościami i interesem publicznym (zarys problematyki)*, w: *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*. Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002 r. (red. *Z. Niewiadomski, Z. Cieślak*), Warszawa 2003; *J. Starościak*, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980; *tenże*, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1966; *J. Szreniawski*, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003; *J. Świątkiewicz*, *Europejski kodeks dobrej administracji. Wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2007; *tenże*, *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji (Oczekiwania i rzeczywistość)*, *PiP* 2004, Nr 4; *E. Ura, E. Ura*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006; *A. Wasilewski*, *Zjawiska konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982; *A. Wiktorowska*, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002; *S. Wrzosek*, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008; *M. Zdyb*, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego – studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991; *Z. Ziemiński*, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983; *K. Ziemiński*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008; *tenże*, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989; *J. Zimmermann*, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

## § 1. Uwagi wstępne

Pojęcie administracji publicznej było co prawda przedmiotem zainteresowania literatury, ale w zakresie niewspółmiernie małym w stosunku do znaczenia tej problematyki dla nauki prawa administracyjnego. Znaczenie to bierze się stąd, że nie sposób przecieżyć zdefiniować prawa administracyjnego, nie wyjaśniliśmy istoty administracji publicznej. Nawet zdając sobie sprawę z tego, że pojęcie administracji publicznej nie jest jedynym pojęciem – narzędziem definiowania prawa administracyjnego, o czym dalej, nie sposób zaprzeczyć tezie, że pojęcie administracji publicznej otwiera drogę do osiągnięcia celu – określenia istoty prawa administracyjnego, a bez tego nie sposób byłoby konstruować systemu prawa administracyjnego.

Na przestrzeni lat w literaturze przedmiotu trwały nieustannie próby zdefiniowania administracji publicznej. Z reguły kończyły się niepowodzeniem, a kolejne definicje spotykały się z krytyką i były oceniane jako nie w pełni oddające istotę badanego obiektu. Niemały wpływ na ten stan rzeczy miał syndrom uciekającego zjawiska. **Administracja publiczna nie jest bowiem zjawiskiem statycznym.** Wręcz przeciwnie, ciągle się zmienia.

Próba traktowania jej jako statycznego obiektu badań to jedna z głównych – jak się wydaje – przyczyn braku pełnego powodzenia w definiowaniu administracji publicznej. Jeżeli tak, to konieczna staje się zmiana podejścia do badanego zjawiska.

- 4 Ten punkt widzenia leży u podstaw niniejszych poszukiwań istoty administracji publicznej. Stąd akcent na to, co zmienne w badanym zjawisku, co kształtuje współczesną administrację publiczną. Oczywiście nie oznacza to, że w niniejszym opracowaniu z pola uwagi znika analiza całokształtu dotychczasowego dorobku. Bez niego nie byłoby możliwe dochodzenie do ustaleń niżej dokonywanych, nie mówiąc już o wymogu charakterystyki tego dorobku, wynikającego z charakteru opracowania.
- 5 To właśnie dlatego po scharakteryzowaniu dotychczasowych badań nad istotą administracji publicznej przedmiotem zainteresowania czyni się kwestie, które w rozstrzygającym stopniu zdają się wpływać na **treść pojęcia współczesnej administracji publicznej**, a które w mniejszym stopniu były dotąd badane. W szczególności chodzi o funkcje administracji, zgłębiane co do istoty, a w mniejszym stopniu badane w zakresie ich przekształceń w warunkach współczesnego państwa (demokratycznego państwa prawa), a przecież owe przekształcenia istotnie wpływają na treść pojęcia administracji publicznej. Na treść tego pojęcia ma też niewątpliwie wpływ pojawienie się instytucji nowoczesnego samorządu terytorialnego. Problematyka samorządu, aczkolwiek była i jest przedmiotem szerokiego zainteresowania literatury przedmiotu, to nie w aspekcie wpływu na przekształcenie istoty administracji publicznej. Samorząd terytorialny zmienia sposób wykonywania administracji, nadając jej proobywatelski kształt. Wreszcie treść pojęcia administracji publicznej kształtują współczesne wyzwania cywilizacyjne, takie jak globalizacja czy powszechna informatyzacja.
- 6 Poszukując zatem definicji administracji publicznej, **nie sposób abstrahować od uwarunkowań współczesnej administracji publicznej**. W rezultacie podejmować próby definicji administracji publicznej należy nie tylko na podstawie dotychczasowych ustaleń literatury przedmiotu, lecz w stopniu szerszym niż dotąd uwzględniać uwarunkowania, w jakich przyszło funkcjonować administracji publicznej w czasach nam współczesnych.

## § 2. Dotychczasowe poglądy na pojęcie administracji publicznej

- 7 Jak już podniesiono, **pojęcie administracji publicznej jest centralnym pojęciem prawa administracyjnego**, istotnie wpływającym na jego kształt i treść<sup>1</sup>, a mimo to samo nie było dotąd przedmiotem głębszych studiów. Badacze, zarówno w przeszłości,

---

<sup>1</sup>J. Starościk [Prawo administracyjne (red. J. Starościk), Warszawa 1965, s. 11] uważał, że nie można określić prawa administracyjnego, zanim nie zostanie wyjaśnione, co to jest administracja. Pogląd ten został też wyrażony przez ówczesnych autorów w Systemie Prawa Administracyjnego (red. J. Starościk), Wrocław–Warszawa–Gdańsk 1977, gdzie we wstępie do tomu I stwierdza się *expressis verbis*: „Punktem wyjścia jest więc administracja, a prawem administracyjnym przepisy regulujące jej organizację i funkcjonowanie”. F. Longchamps de Bérier był przeciwnego zdania, twierdząc, że prawo oraz administracja dotyczą dwóch innych rodzajowo zjawisk (W sprawie pojęcia administracji, s. 20–21). Oceniając z dzisiejszej perspektywy te dwa skrajne poglądy, trzeba przyjąć, że trudno jest zdefiniować prawo administracyjne bez odniesienia się do pojęcia administracji, ale też nie sposób nie zauważyć, że prawo administracyjne nie jest tworzone dla samej administracji, a jeżeli tak, to poprzestaśmy na stwierdzeniu J. Borkowskiego, że pojęcia „administracja” i „prawo administracyjne” są koherentne, a ich definicje są od siebie zależne (Określenie administracji i prawa administracyjnego, w: System Prawa Administracyjnego, t. I, s. 40).

jak i obecnie, ograniczają się w zasadzie do przejmowania ogólnych ustaleń w tej mierze, konstatując, że administracja publiczna, a tym bardziej administracja w ogóle, jest pojęciem na tyle szerokim, że niemożliwym do zdefiniowania<sup>2</sup>. Czy tak jest w istocie? Niewątpliwie tak w odniesieniu do pojęcia „administracja”, choć nieco inaczej problem ten kształtuje się w przypadku pojęcia „administracja publiczna”.

Jeżeli chodzi o pojęcie „administracja”, to termin ten jest rzeczywiście niemożliwy do zdefiniowania. Wynika to z różnego rodzaju okoliczności. Przede wszystkim „administracja” to pojęcie wieloznaczne. 8

W języku potocznym to zarówno czynność bieżącego zarządzania, struktura temu celowi służąca, jak i zatrudniony tam zespół ludzi. Administracja w tym znaczeniu jest pojmowana przede wszystkim jako działanie na rzecz wykonania określonych zadań. Tak rozumiana administracja pochodzi od łacińskiego czasownika *ministrare*, oznaczającego posługiwanie, wykonywanie, kierowanie, wzmocnionego w języku polskim przedrostkiem *ad*, podkreślającym celowość działania. Tak też definiuje się administrację w słownikach i encyklopediach<sup>3</sup>. 9

Jeżeli zaś chodzi o literaturę przedmiotu, to na próżno byłoby szukać tam zamkniętej definicji administracji, a to z tego względu, że dość zgodnie podnosi się, iż nie można zdefiniować czegoś, co obejmuje swym zakresem różne jakościowo zjawiska, rodząc konieczność ograniczenia pola, które chcemy definiować<sup>4</sup>. Ograniczenie powinno iść przede wszystkim w kierunku wydzielenia administracji prywatnej, powodując w konsekwencji, że w obszarze naszego zainteresowania pozostałaby administracja publiczna. Ta zaś łatwiej, choć też nie bez trudności, poddawałaby się definicji<sup>5</sup>. 10

Co prawda pojęcie „administracja publiczna” w odróżnieniu, jak już powiedziano, od pojęcia „administracja” ma bardziej sprecyzowaną treść, jednak przed badaczami piętrzyły się trudności związane z określeniem pola badań. Oczywiście było jedynie to, że administracja publiczna związana jest z działalnością państwa. Sporne pozostawało zarówno to, jakiego rodzaju jest to działalność, jak i to, przez kogo jest wykonywana. 11

Na taki stan rzeczy podstawowy wpływ miał fakt, iż funkcje państwa aż do końca XVIII w. nie były podzielone. W okresie absolutyzmu uosobieniem państwa był monarcha. To on sprawował całą władzę państwową: tworzył prawo, ferował wyroki, sprawował bieżący zarząd krajem. Oczywiście nie czynił tego wszystkiego bezpośrednio. W jego imieniu działał aparat urzędniczy. To zaś oznacza, że te same podmioty państwa wykonywały funkcje należące dziś do organów przedstawicielskich, sądowych i administracyjnych. Dopiero w XVIII w. zaczęły się w poszczególnych państwach ujawniać tendencje do wyodrębnienia funkcji, a teoretyczne podstawy temu zjawisku dała 12

<sup>2</sup> E. Forsthoff, Lehrbuch, s. 1.

<sup>3</sup> Zob. np. Nowa encyklopedia powszechna PWN, t. I, Warszawa 1991, s. 33.

<sup>4</sup> Zob. np. J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 26, ale już E. Iserzon stwierdza, że zdefiniowanie administracji jest możliwe. Jego zdaniem „administrować” znaczy: „tak kierować wykonywaniem zadania, by stosowane środki były odpowiednie do osiągnięcia wytyczonego celu”. „Administracja” to czynność administrowania (E. Iserzon, Prawo administracyjne, s. 19).

<sup>5</sup> Już w 1881 r. F. Kasperek przywoływał kilka jej znaczeń (cała działalność państwa w ogólności; władza wykonawcza; dbałość o dobro publiczne, kierownictwo polityczne; czynności państwa zmierzające do poparcia dobrobytu i oświaty ludności; zarząd sprawami w ogólności) (F. Kasperek, Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie, Kraków 1881, t. II, s. 679).

teoria podziału władz *Monteskiusza*. Teoria ta została przetransponowana na praktykę w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Rewolucyjne ustawodawstwo podchwyciło ideę podziału władz, traktując ją jako remedium na dotychczasową nieograniczoną władzę króla.

- 13 Chodziło w szczególności o oddzielenie sądownictwa od administracji, jako że sfera ustawodawcza była już wcześniej wydzielona. Taki stan rzeczy był wówczas charakterystyczny nie tylko dla rewolucyjnej Francji, lecz także dla innych państw europejskich, czego dobrym przykładem zdają się być Niemcy, gdzie sądownictwo było sprzęgnięte z administracją aż do połowy XVIII w., a w Prusach miało to miejsce jeszcze w drugiej połowie XIX w., gdzie „kamery”, najwyższe organy administracji, sprawowały sądy w sprawach administracyjnych. Również w ówczesnej Rosji te same organy wykonywały różne funkcje, czyniąc to oczywiście w imieniu i z woli monarchy (cara). Funkcją sądową wykonywała дума, organ stanowy przy carze, a później Senat Rządzący. Również w terenie kompetencje administracyjne i sądowe pozostawały w gestii tych samych organów. W zreformowanej przez Piotra I administracji prowincjonalnej czynili to w guberniach – gubernatorzy, w prowincjach – wojewodowie, w dystryktach – komisarze ziemscy, a w miastach – magistraty. Za Katarzyny II (XVIII w.) daje się zauważyć tendencja do oddzielenia sądownictwa od administracji. Kolejne reformy administracji, dokonywane m.in. pod wpływem teorii podziału władz, prowadzą do wyodrębnienia funkcji sądowych. Tworzy się sądy stanowe. Z kolei za czasów Aleksandra II (XIX w.) przeprowadza się gruntowną reorganizację sądownictwa, zmierzającą do jego pełnego wyodrębnienia i podniesienia jego powagi<sup>6</sup>.
- 14 Wyodrębnienie funkcji sądowej z dotychczasowego monolitu władzy państwowej, wspólnie z wcześniejszym wyodrębnieniem funkcji ustawodawczej, daje teorii asumpt do próby definicji pojęcia „administracja publiczna”. Pojawiają się tzw. negatywne definicje tego pojęcia, bazujące na tym, że z jednolitej dotąd działalności państwa wyodrębnione zostają dwie wyspecjalizowane sfery działalności: ustawodawstwo i wymiar sprawiedliwości. Reszta staje się przedmiotem zainteresowania nowej rodzącej się dyscypliny naukowej – prawa administracyjnego.
- 15 Administracja publiczna zostaje zdefiniowana przez *O. Mayera*<sup>7</sup> i *W. Jellinka*<sup>8</sup> jako działalność państwa pomniejszona o dwie wyżej wyodrębnione sfery. Definicja ta, nazwana później **definicją „Wielkiej reszty”**, zostaje zaakceptowana w ówczesnej polskiej literaturze przedmiotu. Oczywiście dzieje się tak nie dlatego, że jest to rozwiązanie dobre, ale ze względu na przekonanie o braku możliwości pozytywnego zdefiniowania pojęcia. Wymowny zdaje się być w tej mierze pogląd *S. Kasznicy*, który definiując administrację jako „część działalności państwowej, jaka pozostaje po wyeliminowaniu z niej działalności prawodawczej i sądowej”, stwierdza, że przyjmuje tę definicję wobec faktu, iż próby pozytywnego określenia administracji zawiodły<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> *E. Iserzon*, Prawo administracyjne, s. 22.

<sup>7</sup> Zob. np. *O. Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, wyd. I, 1895/1896, s. 7.

<sup>8</sup> *W. Jellinek*, Verwaltungsrecht, Berlin, 1931, s. 6.

<sup>9</sup> Polskie prawo administracyjne, druk konspir. wydany pod pseudonimem dr *A. Łużycki*, cyt. za *J. Borkowskim*, Określenie administracji, s. 30.

Ta **negatywna definicja administracji** przetrwała, mimo krytyki, do czasów współczesnych<sup>10</sup>. Co więcej, jeszcze w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku dowodono, że jest to w istocie definicja pozytywna. Wymownym tego wyrazem jest stanowisko zajęte w tej mierze przez **E. Iserzona**. Jego zdaniem definicja, że administracja państwowa jest działalnością znaną wykonywaniem zadań, które państwo uznaje za swoje, z wyłączeniem działalności parlamentarnej i sądowej, nie jest negatywna. Jest najzupełniej pozytywna, określa bowiem, czym administracja jest, a poprzez wyłączenie z kręgu jej działalności zadań dwóch sfer działalności – parlamentarnej i sądowej – zacieśnia krąg zadań, które uważamy za administracyjne<sup>11</sup>. Pogląd ten nie był jednak powszechnie akceptowany, i to zarówno wówczas, gdy kształtowała się przedmiotowa definicja, jak i wówczas, gdy **E. Iserzon** bronił poglądu, że definicja administracji publicznej, o której mowa, jest definicją w istocie pozytywną. Stąd też na przestrzeni lat pojawiały się próby pozytywnego zdefiniowania administracji.

**pozytywne definiowanie administracji publicznej** wyrażało się w tym, że poszczególne autorzy, pozostając przy określeniu tej administracji jako działalności państwa z wyłączeniem ustawodawstwa i sądownictwa, wskazywali cechy tej działalności. Do cech tych w literaturze niemieckiej zaliczano: „urzeczywistnienie celu państwa w konkretnym przypadku (*Peters*), kształtowanie społeczeństwa w ramach ustaw i na podstawie prawa (*Forsthof*), użycie środków władczych (*Giese*), związanie wytycznymi (*Merkel*), stosowanie prawa w obszarze poza sporami cywilnymi i karnymi (*Giacometti*), planowe i celowe wykonywanie rozstrzygnięć politycznych (*Thieme*), podejmowanie wiążących decyzji (*Luhmann*), świadczenie usług (*Ellwein*)”<sup>12</sup>. Próby pozytywnego określenia administracji publicznej podejmowali też przedstawiciele polskiej literatury przedmiotu, zrazu ostrożnie, a później w znacznie szerszym zakresie. **A. Okolski** wydzielił pięć części administracji – zajmująca się: zarządem siły zbrojnej, sprawami skarbowości, sprawami zagranicznymi, sprawiedliwości i wreszcie sprawami wewnętrznymi<sup>13</sup>. **W.L. Jaworski** istoty administracji upatrywał w tym, że administracja nie jest wyłącznie działalnością nakierowaną na wykonywanie ustaw, lecz jest twórczą działalnością; część tej działalności pociąga za sobą skutki prawne, a druga część jest z prawnego punktu widzenia obojętna<sup>14</sup>. Podobnie **S. Peretiatkowicz**, wychodząc z negatywnej definicji administracji publicznej, próbuje ją pozytywnie określić jako „trwałą działalność, mającą na celu załatwianie spraw należących do organizacji prawno-publicznych, a więc państwa, ciał samorządowych, zakładów ubezpieczeń społecznych etc.”<sup>15</sup> Z kolei **J.S. Langrod**, poszukując cech pozytywnie określających administrację publiczną, dochodzi do przekonania – nie bez wpływu francuskiej teorii prawa administracyjnego – że jej istoty nie sposób wyjaśnić inaczej niż za pomocą kryterium formalnego, uznając administrację za podmiot – organizację administrujących. Administracja to „ludzie zorganizowani po to, aby korzystając z przydzielonej dziedziny aktywności (sfery działania) i z rozporządzalnych rzeczy (środków działania) mogli spełnić swoje zadania (...). Zawsze będzie to

<sup>10</sup> Zob. np. *H. Simon* i inni, *Public Administration*, s. 7.

<sup>11</sup> *E. Iserzon*, *Prawo administracyjne*, s. 23.

<sup>12</sup> *H. Maurer*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, s. 23.

<sup>13</sup> *A. Okolski*, *Wykład*, s. 14 i n.

<sup>14</sup> *W.L. Jaworski*, *Nauka prawa administracyjnego*, s. 76 i 93.

<sup>15</sup> *A. Peretiatkowicz*, *Podstawowe pojęcia*, s. 8.



przede wszystkim planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urzędzeń, którymi oni dysponują. (...) Tylko człowiek, z jego wkładem duchowym, z cechami jego charakteru i umysłu, z jego energią witalną – wzmoczoną przez powiązanie organizacyjne i walory hierarchicznego systemu opartego na planowaniu i koordynacji – jest bezpośrednim elementem, »częścią składową« administracji. Wszystko pozostałe stanowi bez wyjątku – tylko jego środki działania, inwentarz, narzędzia pracy»<sup>16</sup>.

18 Ta organiczna czy osobowa – jak ją nazywa *J. Borkowski*<sup>17</sup> – teoria administracji była niewątpliwie ciekawą i płodną metodologicznie definicją administracji publicznej. Wskazując potrzebę wyodrębnienia funkcji administracji państwowej jako pewnego naturalnego przedmiotu jej aktywności<sup>18</sup>, *J.S. Langrod* akcentuje znaczenie aspektu podmiotowego, zasadnie upatrując sensu administracji w ludziach i ich misji. Podejmując tę myśl współcześnie, nie sposób nie zauważyć, że to ludzie przesądają o jej działalności. Oczywiście funkcja, jaką mają do spełnienia, jest pierwotna, ale nawet niezbyt precyzyjnie, czy nawet po części wadliwie, określona funkcja może być skorygowana przez zespół osobowy ją realizujący i w konsekwencji dobrze wykonana, ale i odwrotnie, dobrze określona funkcja może ulec wypaczeniu w związku z jej nieprofesjonalną i nieetyczną realizacją. Z tego punktu widzenia teoria osobowa administracji publicznej jest aktualna po dzień dzisiejszy, tworzy trwałą dorobek nauki w tym zakresie.

19 Teoria ta nie jest oczywiście jedynym efektem badań nad istotą administracji publicznej czasów II Rzeczypospolitej, a także pierwszych kilku lat powojennych, kiedy nauka mogła się jeszcze rozwijać bez jej nadmiernej ideologizacji, dyktowanej nowymi warunkami ustrojowymi. Fundamentalnym efektem tych badań było ustalenie, że administracji nie można rozumieć wyłącznie w aspekcie przedmiotowym czy czynnościowym, ale konieczne jest sięgnięcie do podmiotowej strony zagadnienia. To już wówczas nawoływano do koniecznej w tej mierze równowagi, o której w dalszej części opracowania. Na uwagę zasługuje też próba **interdyscyplinarnego spojrzenia na administrację publiczną**, którą prezentował – zwłaszcza we wcześniejszym okresie swojej twórczości – *F. Longchamps de Bérier*. Autor ten proponował, aby pojęcia „administracja” poszukiwać oddzielnie od pojęcia „prawo administracyjne”, by raczej poszukiwać go „socjologicznie” w faktycznych znamionach przedmiotu, przy dopuszczalnej „korekcie (uzupełnieniu) o znamiona prawne”<sup>19</sup>. Efektem tych poszukiwań jest definicja bardziej socjologiczna, a mniej prawnicza, według której administracja jest zjawiskiem społecznym, które cechuje inicjatywa i działalność ukierunkowana na przyszłość<sup>20</sup>.

20 Oceniając z dzisiejszej perspektywy dorobek międzywojnia w interesującym nas zakresie, trzeba zauważyć, że był to dorobek znaczący, porównywalny z dorobkiem ówczesnej literatury państw zachodnich, a jego efekty nie różniły się znacząco od ustaleń tamtejszej literatury przedmiotu. Badania nad administracją publiczną były prowadzone w łączności z nauką innych państw, w szczególności nauką niemiecką i francuską, a u ich podstaw leżał klasyczny obraz prawa administracyjnego w liberalnym państwie

<sup>16</sup> *J.S. Langrod*, Instytucje, s. 201–202.

<sup>17</sup> *J. Borkowski*, Określenie administracji, s. 33.

<sup>18</sup> *J.S. Langrod*, Instytucje, s. 172.

<sup>19</sup> *F. Longchamps de Bérier*, W sprawie pojęcia administracji, s. 21.

<sup>20</sup> *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, s. 29.

prawa. Jego głównym założeniem było sprowadzenie administracji publicznej do ram prawnych i związania jej ustawami. Co prawda polska nauka prawa administracyjnego tego okresu dość szybko straciła kontakt z nauką niemiecką (narodowy socjalizm), ale jej wcześniejsze idee w tym zakresie, zapoczątkowane przełomowym dziełem *Otto Mayera Allgemeines Verwaltungsrecht* z 1895–1896 r., były ciągle obecne. Z kolei związek z nauką francuską trwał nieprzerwanie, owocując na gruncie polskim m.in. teorią służby publicznej (*service public*).

Czasy PRL nie były dla poszukiwań istoty administracji publicznej najbardziej udane. Koncentrowano się w owym czasie na poszukiwaniu cech swoistych administracji państwa „nowego typu” – państwa socjalistycznego. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w związku ze zniesieniem samorządu terytorialnego pojęcie administracji publicznej zostało zastąpione pojęciem administracji państwowej, które lepiej oddawało istotę tzw. systemu jednolitej władzy państwowej, wzorowanego na rozwiązaniach Związku Radzieckiego.

Przywołując dorobek okresu międzywojnia, akcent kładziono na grupie **teorii politycznych i przedmiotowych**. Wbrew twierdzeniom o ograniczonej roli kryterium przedmiotowego, dla określenia administracji państwowej rozwijano ten właśnie kierunek badań. Jego początków upatrywać należy w rezultatach dociekań nad radzieckim prawem administracyjnym, w szczególności prowadzonych przez *S. Studenikina*, który określał administrację państwową jako „organizowanie praktycznej realizacji funkcji państwa”, jednocześnie stwierdzając, że tak pojęta działalność o charakterze administracji może być realizowana przez rozmaite organy państwa, a nie tylko przez organy określone ustawami jako organy administracji państwowej<sup>21</sup>.

Doprowadziło to do pojęciowego utożsamienia administracji państwowej z organizatorską funkcją państwa, działalnością polegającą na bezpośrednim organizowaniu praktycznej realizacji zadań państwa. Taki też pogląd został wyrażony w ówczesnej polskiej literaturze przedmiotu. *M. Jaroszyński*, przyjmując przedmiotowy punkt widzenia, traktuje „organizowanie bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa” jako charakterystyczny element administracji państwowej, dodając, że przedmiotem działalności organizacyjnej w państwie socjalistycznym są nowe stosunki społeczne i funkcja organizacyjna szczególnie się nasila, gdy w państwie kapitalistycznym działalność organizacyjna służy utrzymaniu i utrwaleniu starych, już istniejących stosunków społecznych<sup>22</sup>. *J. Starościk*, wychodząc od pojęcia administracji jako zespołu funkcji państwa, określał ją jako organizatorską działalność państwa<sup>23</sup>. Również *W. Dawidowicz* w swoich wcześniejszych pracach stał na stanowisku, że administracja państwowa to organizatorska funkcja państwa polegająca na bezpośrednim organizowaniu praktycznej realizacji zadań państwa<sup>24</sup>, choć później zdecydowanie odszedł od tego stanowiska<sup>25</sup>. Prymat przedmiotowego podejścia do określenia administracji zaznacza się także

<sup>21</sup> *S. Studenikin*, w: *S. Studenikin, W. Wlasow, I. Jewtiehijew*, Sowietskoje administratiwnoje prawo, Moskwa 1950, s. 3 i n.

<sup>22</sup> *M. Jaroszyński*, w: *M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński*, Polskie prawo administracyjne, s. 28.

<sup>23</sup> *J. Starościk*, w: *J. Starościk, E. Iserzon*, Prawo administracyjne w zarysie, Warszawa 1959, s. 10–12.

<sup>24</sup> *W. Dawidowicz*, Nauka prawa administracyjnego: zarys wykładu, t. I, Warszawa 1965, s. 21.

<sup>25</sup> *W. Dawidowicz*, Wstęp, s. 12.

w wielu ówczesnych opracowaniach z zakresu prawa administracyjnego innych państw ówczesnego obozu socjalistycznego<sup>26</sup>.

24 Badania ówczesne, niepozbawione akcentów ideologicznych, szczególnie silnych na początku lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku, zasadnie spotykają się we współczesnej literaturze przedmiotu z krytyką. I. Lipowicz, oceniając ówczesny stan badań nad administracją – cytując teoretyka tamtego czasu M. Jaroszyńskiego (skądinąd jednego z twórców i teoretyków administracji polskiej okresu międzywojennego), który opisywał administrację jako jedną z form działalności państwowej „prowadzonej pod kierownictwem PZPR”, wypełniającej takie zadania (państwa ludowego), jak: „budowa podstaw socjalizmu, obrona państwa przed agresją światowego imperializmu” czy „zabezpieczenie światowego pokoju” – dochodzi do przekonania, że trudno się dziwić, iż administracja, pochłonięta tak nietypowymi zadaniami (zwłaszcza światowym pokojem), nie była w stanie zbyt intensywnie zajmować się potrzebami normalnego człowieka, próbując od razu rozwiązać te problemy w wielkiej skali i dość specyficznymi metodami<sup>27</sup>. Zgadając się z tą oceną, nie sposób jednak nie odnieść się do atmosfery tamtych lat, wyrażającej się w daleko idącym zniewoleniu nauki<sup>28</sup>.

25 Co do elementów definiujących administrację publiczną, to nawet w tamtych badaniach można było dostrzec takie, które i dzisiaj nie tracą na aktualności, przede wszystkim zaś zauważyć warto przyjmowaną **metodę wyjaśniania istoty administracji poprzez opis**. Taką właśnie metodę zastosował M. Jaroszyński, łagodząc niekorzystny, ideologiczny wydźwięk przywołanych wyżej twierdzeń. Tym, co bliżej charakteryzuje administrację, jest dla M. Jaroszyńskiego to, że:

- 1) administrację mogą sprawować nie tylko organy państwowe, lecz również organizacje społeczne upoważnione do takich działań przepisami prawa;
- 2) administrację sprawują wszystkie organy państwowe, bez względu na ich rodzaj;
- 3) kierownictwo partyjne w dziedzinie administracji państwowej leży w sferze moralno-politycznej i nie może być mieszane z kierownictwem państwowym, sprawowanym przez prawnie wskazane organy;
- 4) administracja jest oparta na ustawach (dekretach). Znajduje wyraz prawny w aktach normatywnych, podporządkowanych ustawom, i w aktach indywidualnych, odnoszących się do konkretnych sytuacji i osób, a opartych na prawie, tj. na ustawach i aktach normatywnych, podporządkowanych ustawom;

<sup>26</sup> Zob. np. M. Anghene, *Elemente de drept administrativ*, București 1958, s. 5 i n.; J. Gromada, *Sprawne prawo*, Všeobecná část, Bratislava 1962, s. 20 oraz N. Stjepanović, *Uprawno pravo FNJR*, Belgrad 1958, s. 8 i n.

<sup>27</sup> I. Lipowicz, *Istota administracji*, w: *Niewiadomski*, *Prawo administracyjne*, 2007, s. 26–27.

<sup>28</sup> Dobrym tego przykładem może być dyskusja, jaka toczyła się w Komitecie Nauk Prawnych PAN nad podręcznikiem prawa administracyjnego pod red. M. Jaroszyńskiego, podczas której autorów poddano ostrej krytyce, zarzucając im „niedostateczne opanowanie marksistowskiej metody badań, metody materializmu dialektycznego, niedostateczne oparcie się na dziełach klasyków marksizmu-leninizmu. W wyniku tego nastąpiło: po pierwsze – niedostateczne powiązanie treści pracy z problematyką ekonomiczną, nieumiejętność ujawniania klasowej treści instytucji, po drugie – statystyczne traktowanie instytucji prawnych wbrew zasadzie, że powinny one być przedstawiane w ruchu i rozwoju, po trzecie – brak ostrza politycznego, brak partyjności, a co za tym idzie – silne jeszcze wpływy burżuazyjnego, fałszywego obiektywizmu. W konsekwencji w podręczniku dostrzega się przewagę elementu opisowego, silne piętno metody formalno-dogmatycznej” (*O marksistowski podręcznik polskiego prawa administracyjnego*, PiP 1953, Nr 5–6, s. 758–789).

- 5) administracja w wykonaniu swoich zadań posługuje się różnymi formami, środkami i metodami działania, które dostosowane są do dziedzin jej aktywności;
- 6) organy działające w sferze administracji państwowej korzystają z władzy państwowej (imperium) i wiele ich czynności o bezpośrednim znaczeniu prawnym ma charakter władzy. Czynności o charakterze pomocniczym, niemające bezpośredniego znaczenia prawnego, nie będą miały władczego charakteru, co wcale nie pozbawia ich znaczenia społecznego;
- 7) treści polityczne definicji odróżniają polską administrację państwa ludowego od administracji innych państw.

Podane wyżej elementy, w ocenie *J. Borkowskiego*, który poddał je analizie, stanowią wyraźny dowód na to, że administracja państwowa, jako zjawisko o szczególnie złożonej strukturze i znacznym zasięgu, trudno poddaje się ściśle prawniczej definicji (definicji realnej) bez obawy o niepowodzenia i wynikające z nich nieporozumienia. Nie wszystkie bowiem elementy wyliczone wyżej mogą znaleźć odbicie w definicji, a pomimo to przyznać im trzeba istotne znaczenie w określeniu pojęcia administracji państwowej. Trzeba zgodzić się z ww. autorem, że z punktu widzenia ewolucji poglądów dotyczących definiowania administracji w owym czasie był to zwrot. W rezultacie poszukiwania innych autorów zmierzały już nie ku konstrukcji definicji operującej minimalną ilością terminów pierwotnych, lecz do tworzenia określeń opisowych, które w nieco swobodniejszej formie przekazywały cechy charakterystyczne zjawiska, oczywiście od strony przedmiotowej<sup>29</sup>.

Tak właśnie definiuje administrację *J. Starościak*. Określiwszy **administrację państwową ogólnie w sposób przedmiotowy** jako zespół funkcji państwa o charakterze organizatorskim, poszukuje elementów, które stanowią cechy swoiste administracji. Taką cechą szczególną administracji państwowej jest, jego zdaniem, fakt, że państwo przez wydanie normy prawnej upoważnia niektóre ze swych organów do działania na rzecz zbiorowości w szczególnych formach prawnych i przyznaje tym organom prawo stosowania przymusu państwowego dla zapewnienia skuteczności działania. Zdaniem tego autora element przymusu odróżnia w zasadniczy sposób działania administracji państwowej od administracyjnej działalności podmiotów prywatnych i organizacji społecznych. Szczególne cechy administracji i organów administracyjnych wynikają z tego – podkreśla ten autor – że: „1) organy administracji mogą być inicjatorem pracy organizatorskiej, 2) organizatorska praca administracji dotyczy rozwiązywania względnie konkretnych sytuacji, 3) organy administracji prowadzą swą pracę organizatorską nie tylko przez tworzenie obowiązujących norm porządku prawnego”. Elementy te charakteryzują administrację, lecz nie każdy z nich z osobna, a dopiero potraktowane łącznie. Wynika to z faktu, że „funkcje administracyjne nie są oddzielone nieprzeniknioną barierą od wykonywania innych funkcji”. Ta sama czynność, ten sam efekt organizacyjny może być osiągnięty przez działalność organów wykonujących rozmaite funkcje<sup>30</sup>.

Zmiany w ówczesnym podejściu do administracji państwowej dokonuje w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku *W. Dawidowicz*. Wraca on do podmiotowych kryteriów definiowania administracji, nie rezygnując z kryteriów przedmiotowych. Dochodzi do

<sup>29</sup> *J. Borkowski*, Określenie administracji, s. 35–36.

<sup>30</sup> *J. Starościak*, Prawo administracyjne, Warszawa 1975, s. 10–12.

przekonania, że metodologicznie poprawne określenie administracji państwowej można uzyskać tylko na drodze **uznania jej za jedność funkcji i podmiotów**. Administracja państwowa, według tego autora, to system podmiotów utworzonych przez ustawę i wyposażonych przez nią w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności na podstawie ustaw w kierunku wewnętrznym i zewnętrznym. Jest to organizacja stanowiąca fragment aparatu państwowego, powołana do osiągania określonych celów państwa<sup>31</sup>. W konsekwencji znowu, jak w okresie międzywojennym, w badaniach nad istotą administracji stają się równorzędne kryteria podmiotowe i przedmiotowe, a administracja definiowana jest jako rodzaj działalności państwa wykonywany przez zespół osobowy, odznaczający się określonymi swoistymi (szczególnymi) cechami. Wrazem takiego podejścia do administracji zdają się być definicje *T. Kutę* i *Z. Rybickiego*. Według *T. Kutę* administracja państwowa to „swoiste zjawisko państwowo-polityczno-prawne rozumiane jako planowa, celowo zorganizowana działalność organów państwowych polegająca na bezpośrednim organizowaniu praktycznej realizacji zadań państwa socjalistycznego”<sup>32</sup>, choć autor ten nie opisuje, na czym polega zasygnalizowana swoistość zjawiska, jakim jest administracja państwowa. Z kolei zdaniem *Z. Rybickiego* administracja sprowadza się do działalności wyodrębnionego strukturalnie systemu jednostek organizacyjnych powołanych do organizowania realizacji zadań państwa, o ile jest to sprawowane w imieniu państwa<sup>33</sup>. Oczywiście tego typu definicje miały głównie walor poznawczy. Nie były wytworem głębszych badań zjawiska. Nie były takim wytworem, bo nie takie zadania stawiali sobie autorzy w przywoływanych publikacjach. Były to definicje formułowane na użytek dydaktyki. Stąd też ich głównym celem było przybliżenie zjawiska administracji publicznej, nie miały ambicji teoriiotwórczych.

28 Trzeba skonstatować, mimo wielu uwag krytycznych, że dorobek polskiej literatury przedmiotu czasów PRL wyróżniał się spośród ówczesnych krajów bloku wschodniego. Przede wszystkim poszczególni autorzy – choć nie wszyscy w równym stopniu – nie poprzestawali na przedmiotowym określeniu administracji, uznając, iż stwierdzenie, że jest to twórcze czy organizatorskie wykonywanie zadań państwa, nie wyjaśnia jeszcze istoty administracji państwowej. Stąd trend do poszukiwania jej cech swoistych, i to nie tylko cech swoistych dla administracji państwa socjalistycznego. W miarę upływu czasu akcent wyraźnie przesuwał się na poszukiwanie cech administracji państwowej państwa jako takiego, a nie tylko państwa socjalistycznego. Charakterystyczne zatem dla ówczesnego dorobku, zwłaszcza schyłku PRL, było odchodzenie od ideologizacji badań w omawianym zakresie. Wydaje się, że nic bardziej nie zobrazuje różnicy w stopniu ideologizacji i wartości dorobku polskiej literatury przedmiotu w kwestii badań nad istotą administracji państwowej jak przywołanie sztandarowej definicji administracji z literatury przedmiotu ówczesnego Związku Radzieckiego: „administracja państwowa jest to działalność aparatu administracyjnego, poddana kontroli rad delegatów ludu pracującego, o charakterze władczo-organizatorskim, a polegająca na praktycznej realizacji radzieckich ustaw w procesie ciągłego i bezpośredniego kierowania budownictwem gospodarczym, społeczno-kulturalnym i administracyjno-politycznym”<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> *W. Dawidowicz*, Wstęp, s. 12 i n.

<sup>32</sup> *T. Kuta*, w: *J. Boć, T. Kuta*, Prawo administracyjne, s. 10.

<sup>33</sup> *Z. Rybicki*, Szkice o administracji, s. 17.

<sup>34</sup> *Sowietskoje administratiwnoje prawo* (red. *J.M. Kozłow*), Moskwa 1973, s. 15.

Wyraźnie korzystniej niż w innych państwach ówczesnego obozu socjalistycznego prezentował się też dorobek polskiej literatury przedmiotu czasów PRL na tle ówczesnego dorobku literatury zachodniej. Co prawda nastąpił rozdzwitek w zakresie używanej terminologii, czego przykładem może być literatura Niemiec Zachodnich<sup>35</sup>, gdzie istoty administracji poszukiwano na nieco innych płaszczyznach (w znaczeniu materialnym, organizacyjnym i formalnym)<sup>36</sup>, to jednak w istocie przedmiotem badań czyniono podobne kwestie. W przeciwieństwie do wczesnych lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku, kiedy to ton badaniom nad administracją nadawał krańcowo zideologizowany dorobek literatury radzieckiej, choć nawet wówczas trend do obiektywizmu i prawdy w polskiej nauce prawa administracyjnego był obecny, w miarę upływu czasu rozluźniały się związki ze Wschodem, a zacieśniały z Zachodem, tak że u schyłku PRL inspiracji szukano już niemal wyłącznie w dorobku zachodniej literatury przedmiotu. Było to tym łatwiejsze, że wracano do źródeł – badań nad administracją czasów II Rzeczypospolitej. Schyłkowy okres PRL nie był zatem stracony dla badań nad współczesną administracją, umożliwiał łagodne przejście do wolnych badań naukowych, pozbawionych akcentów ideologicznych.

Przemiany ustrojowe po roku 1989 wywarły istotny wpływ na próby definiowania pojęcia administracji publicznej. Doktryna zrywa z poglądem, jakoby treść tego pojęcia była przede wszystkim, a tym bardziej wyłącznie, determinowana ustrojem państwa. **To nie tylko ustrój państwa kształtuje pojęcie administracji publicznej.** Pojęcie to – czy, ściślej rzecz ujmując, instytucja – jest zjawiskiem ponadustrojowym. Bez administracji publicznej nie może funkcjonować współcześnie żadne państwo – ani demokratyczne, ani totalitarne. Oczywiście inny jest kształt administracji publicznej państwa totalitarnego, a inny państwa demokratycznego, przy czym i w ramach tego ostatniego kształt administracji publicznej istotnie może się różnić. Inaczej bowiem będzie wyglądał w państwie rozbudowanej gospodarki rynkowej, a inaczej w państwie hołdującym zasadzie interwencjonizmu w gospodarkę i życie społeczne. Niemniej jednak zawsze będziemy mieli do czynienia z administracją publiczną. Jej istota, mimo różnic w zadaniach i strukturze organizacyjnej, wykazuje wspólne cechy.

Nic zatem dziwnego, że autorzy, podejmując próbę definicji pojęcia, o którym mowa, zdają się w dużej mierze abstrahować od ustroju społeczno-politycznego państwa, traktowanego jeszcze do niedawna w kategoriach podstawowej determinanty istoty administracji publicznej. Odcinają się zdecydowanie od tych definicji administracji czasów PRL, które wychodziły od ideologicznych założeń ówczesnego państwa. Prezentują stanowisko, że **państwo, niezależnie od formy ustrojowej, jest kreatorem administracji publicznej.** Administracja publiczna wyróżnia się tym – pisze *J. Zimmermann* – że jest sprawowana przez państwo lub wyodrębnione podmioty działające z jego upoważnie-

<sup>35</sup> Zob. np. *I. von Münch*, w: *Erichsen/Marteus, Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin–New York, 2. Aufl. 1977, s. 2.

<sup>36</sup> W znaczeniu materialnym administracja publiczna była rozumiana w zachodnioniemieckiej literaturze przedmiotu jako podejmowanie typowych działań władczo-administracyjnych (pozwolenie na broń, regulacja ruchu drogowego przez milicjanta, wystawienie paszportu, niepromowanie ucznia do następnej klasy itp.); w znaczeniu zaś organizacyjnym administracja to nic innego jak te wszystkie urzędy (tj. urzędy), poprzez które się administruje (np. dyrekcje kolei państwowych, inspektoraty pracy itp.); natomiast w znaczeniu formalnym (funkcjonalnym) administracja da się określić jako podejmowanie przez administrację w aspekcie organizacyjnym wszystkich działań niezależnie od tego, czy chodzi o administrację w znaczeniu materialnym, czy nie (np. ustalanie wymiaru podatku). Zob. *T. Kuta*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1985, s. 10.

nia<sup>37</sup>. Podobnie rzecz ujmuje *M. Stahl*, stwierdzając, że o administracji publicznej możemy mówić w odniesieniu do organizacji i działań podejmowanych przez organy państwa i inne podmioty, którym państwo przekazuje część swoich uprawnień<sup>38</sup>. Zmieniają się zatem, jak słusznie podkreśla *J. Boć*, „cele administracji, jej zadania, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma tu nic trwałego z wyjątkiem niej samej. Ta trwałość administracji ma oczywiście swój nowożytny początek, który przypada na czasy historycznie nieodległe, przynajmniej w porównaniu z innymi zjawiskami kulturowymi objętymi regulacją prawną. Nowożytna historia administracji jest nieprzerwana, a jej związenie z ustrojem państwa, w którym funkcjonuje, tworzy jedynie ramy okresów rozwojowych”<sup>39</sup>.

32 Nie można zatem podzielić poglądu, że samo pojęcie administracji publicznej nie jest i dzisiaj ważne, że traci na wartości. Wręcz przeciwnie, w czasach wzrostu roli i znaczenia prawa administracyjnego nie sposób byłoby nie określić głównego – obok obywateli – adresata tego prawa – administracji. Z założenia tego zdają się wychodzić nie tylko przedstawiciele polskiej nauki prawa administracyjnego<sup>40</sup>.

33 Poszczególni autorzy, podejmując próbę definicji pojęcia administracji publicznej, pozostają pod wpływem dotychczasowego dorobku nauki w tym zakresie. W badaniach nad administracją publiczną koncentrują się na tym, co istotne dla działalności tej instytucji, unikając prób wyczerpującego jej definiowania, a jeżeli już to czynią, to na podstawie ustaleń literatury międzywojnia. Sięgają do źródeł, w mniejszym stopniu eksploatując dokonania lat późniejszych. Wyrazem sięgania do źródeł jest **przedmiotowo-podmiotowe definiowanie administracji publicznej**. Administrację publiczną definiuje się przede wszystkim jako działalność państwa, wykonywaną przez określone podmioty publiczne. I tak według *J. Bocia* administracja publiczna to: „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”<sup>41</sup>. Takie przedmiotowo-podmiotowe podejście do administracji publicznej jest charakterystyczne dla wielu innych autorów<sup>42</sup>, i to nie tylko polskiej literatury przedmiotu<sup>43</sup>. Coraz silniejszy jest jednak nurt badań nad administracją, który respektując przedmiotowy punkt widzenia, preferuje czynnik podmiotowy. Zdaniem autorów reprezentujących ten nurt badawczy administracja to głównie struktura (organizacja) lub nawet zespół ludzki wyodrębnione w celu realizacji zadań państwa o swoistym charakterze. Administracja w tym ujęciu to organizacyjnie, funkcjonalnie i prawnie zamknięta całość, która da się odgraniczyć od innych rodzajów administracji i innych funkcji państwa (ustawodawstwa i sądownictwa). W tym nurcie rozważań pozostaje zwłaszcza *J. Łętowski*, dla którego administracja publiczna to przede wszystkim określona struktura organizacyjna państwa, w skład której wchodzi różne

<sup>37</sup> *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, s. 26.

<sup>38</sup> *M. Stahl*, Prawo administracyjne, Warszawa 2002, s. 11.

<sup>39</sup> *Boć*, Prawo administracyjne, 2007, s. 8.

<sup>40</sup> Zob. np. *H. Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, s. 1 oraz *M.S. Gianini*, Corso di diritto amministrativo, cz. I, Milano 1965, s. 4 i n.

<sup>41</sup> *Boć*, Prawo administracyjne, 2007, s. 15.

<sup>42</sup> Zob. np. *J. Lang*, w: Prawo administracyjne (red. *M. Wierzbowski*), Warszawa 2006, s. 17 i n.

<sup>43</sup> *H. Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, s. 25.

podmioty: obok administracji rządowej, samorząd terytorialny, ale też inne podmioty wykonujące funkcje administracji państwowej<sup>44</sup>. Z kolei dla *I. Lipowicz* „administracja to system złożony z ludzi organizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości, realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”<sup>45</sup>. Co prawda autorka wyraźnie zastrzega, że administracja to równocześnie struktura i działanie<sup>46</sup>, jednak kładzie akcent na strukturę, a w jeszcze większym stopniu na obsadę osobową tej struktury.

Oczywiście sam fakt różnego akcentowania przedmiotowo-podmiotowych elementów definiujących administrację publiczną nie stanowi *novum* w stosunku do wcześniejszego dorobku. Wręcz przeciwnie, jest kontynuacją podejść nauki II Rzeczypospolitej do próby definicji administracji publicznej, inspiruje poszukiwania cech bliżej określających administrację publiczną, zwłaszcza cech nowych, właściwych współczesnej administracji. Taką cechą zdaje się być w szczególności **pojęcie dobra publicznego**. Jeszcze do niedawna zgodnie przyjmowano, poszukując cech administracji publicznej, że jest nim interes publiczny. Kategoria interesu publicznego weszła na trwałe do nauki prawa administracyjnego<sup>47</sup>. Zdawało się, że jest kategorią niezastąpioną, najpełniej wyrażającą podstawowe kryterium działania administracji publicznej. Tymczasem interes publiczny nie jest ustalony raz na zawsze. Ulega zmianie z biegiem czasu, a i w ramach swojego czasu pozostaje często kontrowersyjny<sup>48</sup>. Ma rację *E. Ochendowski*, podnosząc w ślad za *H. Maurerem*, że w czasach pluralistycznego społeczeństwa sporne jest, co jest interesem publicznym i jaki ciężar należy przypisywać danemu dobru w przypadku konfliktu interesów<sup>49</sup>. Z tego punktu widzenia atrakcyjniejszym pojęciem staje się kategoria dobra publicznego. Co prawda pojęcie to jest w literaturze przedmiotu traktowane jako narzędzie służące określeniu prawa administracyjnego<sup>50</sup>, ale nic nie stoi na przeszkodzie, aby zaadaptować je do określenia administracji. Skoro pojęcie dobra wspólnego jest pojęciem agregującym na poziomie całego systemu obowiązującego prawa wszystkie określone konstytucyjnie i ustawowo wartości, a prawo określa administrację, wyznacza jej zadania, organizację i formy działania, to tym samym staje się tym narzędziem, którego potrzebujemy dla definicji administracji<sup>51</sup>. Administracja jako funkcja państwa polega na bezpośrednim realizowaniu dobra wspólnego. *H. Izdebski*

<sup>44</sup> *J. Lętowski*, Prawo administracyjne dla każdego, s. 10–11.

<sup>45</sup> *I. Lipowicz*, w: Prawo administracyjne. Część ogólna (red. *Z. Niewiadomski*), Warszawa 2000, s. 27–28.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>47</sup> *M. Wyrzykowski*, Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986.

<sup>48</sup> *H. Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, s. 5.

<sup>49</sup> *E. Ochendowski*, Prawo administracyjne, Toruń 1986, s. 6 i *H. Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, s. 5.

<sup>50</sup> *Z. Cieślak*, w: Prawo administracyjne (red. *Z. Niewiadomski*), s. 27.

<sup>51</sup> Podobnie *I. Lipowicz*, Dylematy siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego, w: Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego (red. *J. Zimmermann*), Warszawa–Kraków 2007, s. 31. Z kolei o znaczeniu aksjologicznego wymiaru prawa administracyjnego i „dobrej” administracji zob. m.in. *S. Fundowicz*, Aksjologia prawa administracyjnego, w: Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Materiały konferencyjne (Zakopane 24–27.09.2006 r.) (red. *J. Zimmermann*), Warszawa–Kraków 2007, s. 633 i n.; *W. Łączkowski*, Ustrojowe podstawy, s. 14; *J. Supernat*, Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym, AUWr 1984, Nr 763, Prawo CXXXVII oraz *M. Zdyb*, Państwo prawa w perspektywie zasłóci historycznych oraz dokonujących się zmian, w: Współczesne problemy prawa publicznego (red. *S. Fundowicz*), Lublin 1999, s. 17 i n.



[Przejdź do księgarni →](#)