

Marcin Konrad JURGILEWICZ¹
Oktawia JURGILEWICZ²
Michał URA³

KILKA UWAG NA TEMAT ZNACZENIA POJĘCIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Celem niniejszego artykułu jest próba analizy pojęcia „administracja publiczna” jako przykład terminu stosowanego stosunkowo często nie tylko na gruncie normatywnym, ale także w piśmiennictwie naukowym. Znaczenie administracji publicznej nie ma charakteru jednoznacznego, mimo że w sposób intuicyjny można wytłumaczyć, co rozumie się pod treścią tego terminu. Niemniej jednak z naukowego punktu widzenia problem ten jest zdecydowanie złożony, czego przykładem jest mnogość określeń oraz definicji administracji publicznej występujących w literaturze naukowej zwłaszcza z zakresu prawa administracyjnego. Stanowi to dowód na potrzebę ukazania tego zagadnienia w sposób kompleksowy.

Artykuł obejmuje zatem przegląd różnych definicji administracji publicznej, które funkcjonują na gruncie doktryny prawa administracyjnego, wskazuje na umiejscowienie tego pojęcia w najważniejszych aktach normatywnych, w tym przede wszystkim w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., jak również ukazuje jego funkcje oraz konotacje z innymi pojęciami mającymi szczególne znaczenie dla prawa. Ostatnie ze wskazanych zagadnień odnosi się do relacji zachodzącej pomiędzy pojęciem administracji publicznej oraz interesem publicznym (czyli dobrem wspólnym, dobrem ogółu).

W demokratycznym państwie prawa granicą aktywności władzy administracyjnej jest nie tylko prawo przedmiotowe określające w szczególności zakres zadań oraz organizację ich wykonywania, ale też konstytucyjnie określone i chronione na drodze sądowej prawa i wolności obywatela, czyli inaczej tzw. dobro administrowanych. W tym zatem aspekcie istotne jest też ukazanie pojęcia administracji publicznej, zwłaszcza że termin ten przechodzi stopniową ewolucję.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, interes publiczny, dobro wspólne.

Termin administracja narodził się w starożytnym Rzymie. Już wtedy stworzono cały system gwarancji prawnych oraz odpowiedzialności administracji opierając jej działalność na zasadzie ciągłości oraz określając jej główny cel jako urzeczywistnienie dobra wspólnego. W żywych językach europejskich termin ten występował już od czasów średniowiecza, ale w nowoczesnym rozumieniu administracja narodziła się dopiero na przełomie

¹ Dr Marcin Konrad Jurgilewicz, Wydział Nauk Społecznych i Administracji Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie, ul. Meksykańska 6, 03-948 Warszawa, mail: marcinkonradj@op.pl.

² Dr Oktawia Jurgilewicz (autor korespondencyjny), Katedra Prawa i Administracji, Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska, Al. Powstańców Warszaw 8, 35-959 Rzeszów, tel. 17 865 1721, mail: niemieco@prz.edu.pl.

³ Dr Michał Ura, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Rzeszowski, Al. Rejtana 16c, 35-959 Rzeszów, mail: ura@op.pl.

XVIII i XIX w. wraz z przekształceniem się państwa policyjnego w konstytucyjne, a administracji terytorialnej – w państwową⁴.

Z etymologicznego punktu widzenia słowo administracja oznacza służenie, co jest szczególnie charakterystyczne dla czynności podporządkowanym rozkazom, ponieważ *ministrare* znaczy kierować, wykonywać, natomiast przedrostek *ad* podkreśla oraz wzmacnia w wyrazie *administrare* moment celowości działania⁵.

Współcześnie termin ten ma charakter niejednorodny, czy też nawet nieokreślony⁶, przy czym pojęcie to używane jest w wielu różnych znaczeniach, jako pewnego rodzaju działanie lub pewna wyodrębniona organizacja o cechach szczególnych. Mimo, że niejednokrotnie podnoszony jest argument, że administracji nie można zdefiniować, tylko ją opisać, to na gruncie teorii prawa administracyjnego podejmowane są próby zdefiniowania tego pojęcia⁷.

Pojawiające się trudności w wyczerpującym przedstawieniu definicji administracji publicznej wynikają przede wszystkim z rozległości zadań, jakie sama administracja ma do realizacji⁸. Doniosłym tego przykładem jest stwierdzenie E. Knosali, które brzmi, że „człowiek z administracją ma kontakt od momentu urodzenia aż do chwili śmierci”. Autor ten przykładowo wymienia kontakty człowieka z administracją taką jak: szpital (np. podczas narodzin, leczenia chorób), szkoła (np. w trakcie realizacji obowiązku szkolnego), Urząd Stanu Cywilnego (np. gdy sporządzany jest akt małżeństwa, zgłaszany fakt narodzin dziecka), czy też administracja cmentarna (np. w przypadku pochówku zmarłego)⁹.

Niewątpliwie zatem obszar znaczeniowy pojęcia administracji jest wysoce obszerny, stąd w literaturze jest mowa, że „na próżno byłoby szukać 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”¹⁰. Dlatego też ograniczenie zakresu badawczego administracji następuje przy jednym z charakterystycznych podziałów na administrację prywatną oraz administrację publiczną.

Przedmiotem zainteresowania prawa administracyjnego nie jest administracja prywatna (odnosząca się tylko do pewnej dziedziny bądź zarządzania pewną dziedziną życia prywatnego), ale administracja publiczna. Ta ostatnia, jak zauważa J. Zimmermann, „jest sprawowana przez państwo (lub przez wyodrębnione podmioty działające z upoważnienia państwa) i realizuje dobro wspólne, czyli interes publiczny po to, aby przynieść jakąś korzyść ogółowi (wspólnocie, państwu) albo też dba o interes indywidualny reprezentując interesy całego społeczeństwa lub wspólnoty, lub ze względu na wyznawane powszechnie

⁴ M. Żukowski, *Wybrane zagadnienia nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 12.

⁵ Por. np. E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 19; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Lexis Nexis, Warszawa 2012, s. 78.

⁶ Por. M. Żukowski, *Wybrane...*, s. 11.

⁷ Por. np. M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd.5, Warszawa 2013, s. 17; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wyd. Wolters Kluwer 2012, s. 28.

⁸ E. Ura, *Prawo...*, s. 80.

⁹ E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004, s. 107.

¹⁰ R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, Tom 1-Instytucje prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 5.

nym z nich nie została stworzona jego definicja, nawet na tzw. użytek własny danego aktu prawnego. Poza tym w samej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁹ pojęcie administracji publicznej zostało wyraźnie zastosowane w kilku miejscach: w art. 63²⁰, 79 ust. 1²¹ i 184²², toteż już z tych względów warto poczynić właściwą analizę w tym zakresie.

W nauce prawa administracyjnego za klasyczną definicję administracji publicznej uznawana jest ta, która od dawna bazuje na zasadzie trójpodziału władzy wynikającej wprost z treści art. 10 Konstytucji RP. Można ją sprowadzić do określenia, że administracją publiczną będzie taka działalność państwowa, w szczególności działalność organów administracyjnych, która nie jest ani ustawodawstwem, ani wymiarem sprawiedliwości. W tym ujęciu aktywność administracji publicznej będzie charakteryzowała się wykonywaniem zadań uznawanych przez państwo za swoje, z wyłączeniem działalności parlamentarnej oraz sądowej²³.

Wskazana definicja, choć oddaje w pewien sposób charakter administracji publicznej poprzez umiejscowienie jej w systemie władzy państwowej, to nie wyczerpuje jej znaczenia. Jednocześnie stanowi ona przykład definicji negatywnej, poprzez wykluczenie pewnej sfery aktywności państwowej obejmującej jej zakres. Poza tym w ramach tego aspektu możliwe jest także ukazanie przedmiotowego pojęcia poprzez określenie go z punktu widzenia definicji o charakterze negatywno – przedmiotowym. Wówczas administracja publiczna będzie oznaczać każdą aktywność administracji poza ustawodawstwem i sądownictwem. Może być ona ukazana także przez pryzmat negatywno – podmiotowy. Przy takim założeniu administracja publiczna będzie oznaczać działalność organów publicznych, które nie są organami ustawodawczymi oraz sądowymi. Podobne zabiegi można stosować w obszarze definicji o charakterze pozytywnym, czy też opartych na kryterium szczególnym. Przykładem tego ostatniego może być rozumienie administracji publicznej, jako części działalności państwa, w ramach której powstaje stosunek administracyjno-prawny²⁴.

Z uwagi na trudność w jednoznacznym zdefiniowaniu przedmiotowego pojęcia, należy w pierwszej kolejności dostrzec, że na gruncie doktryny występuje ogólne rozumienie administracji w trzech zasadniczych znaczeniach. Chodzi w tym wypadku o ujęcie:

poz. 595 ze zm.); art. 46, 88 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.).

¹⁹ Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

²⁰ Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

²¹ Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

²² Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

²³ Por. m.in. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 23; E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 27.

²⁴ Szerzej J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 15; M. Stahl, *Pojęcie administracji...*, s.18-20.

- podmiotowe (organizacyjne) – oznaczające wydzieloną w państwie strukturę, w postaci różnych podmiotów, organów, czy instytucji powołanych do realizacji określonych celów i zadań o charakterze publicznym;
- przedmiotowe (funkcjonalne) – oznaczające określoną działalność na rzecz realizacji interesu publicznego;
- podmiotowo-przedmiotowe (mieszane) – oznaczające jednocześnie określoną strukturę, jak też oparte na prawie działanie²⁵.

Uwzględniając powyższe, można przez pryzmat wskazanych ujęć, przywołać definicje administracji publicznej, które od dawna obowiązują w doktrynie prawa administracyjnego na skutek przejmowania przez ich autorów stworzonego już w tym zakresie dorobku.

W ramach ujęcia podmiotowego administracja publiczna rozumiana jest w doktrynie jako „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, w stosunku do podporządkowanych podmiotów gospodarki państwowej oraz w stosunku do społeczeństwa, przy czym zarówno przebieg, jak i skutki tej ostatniej działalności przypisywane są zawsze państwu”²⁶. W tym aspekcie administracja publiczna może być definiowana także jako „planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a następnie poprzez tych ludzi sumę urzędzeń, którymi dysponują”²⁷.

Definicja podmiotowa administracji publicznej akcentuje zatem, jaki podmiot ją sprawuje. Jednakże takie ujęcie problemu wydaje się być szczególnie użyteczne, ale tylko w sytuacji, gdy istnieje potrzeba wskazania właściwego organu należącego do sfery administracji. Poza tym, w przypadku tworzenia definicji przedmiotowego terminu w ujęciu podmiotowym, obok próby wskazania jakie organy sprawują administrację, podejmowana jest także próba opisu jej struktury²⁸. Niemnie jednak zasadnicza trudność, jaka jawi się w tym aspekcie dotyczy rozróżnienia podmiotów, które wykazują swoją aktywność zarówno w obszarze administracji, jak i sądownictwa. Słusznie bowiem wskazuje J. Boć twierdząc, „iż działalności te w pewnym zakresie i w określonym zestawieniu nie różnią się niczym, a przeciwnie – na ich podobieństwo składają się np. konkretność rozwiązywania sytuacji, tworzenie obowiązujących norm zachowania. Niekiedy nie różnią się nawet treścią poszczególnej formy wypowiedzi, a jedynie nazwą tej formy (wyrok – decyzja)”²⁹.

W ujęciu przedmiotowym administrację publiczną należałoby rozumieć jako taki zakres działalności władzy wykonawczej, który obejmuje sprawy administracyjne różnego rodzaju. Będzie to zatem działalność państwa mająca za przedmiot sprawy administracyjne³⁰ określone w kontekście zadań oraz kompetencji władzy wykonawczej. W działalności tej wyróżniana jest także sfera zewnętrzna i wewnętrzna, w których stosowane są właściwe im środki prawne³¹.

²⁵ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 22.

²⁶ W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 34.

²⁷ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej* (reprint), Kraków 2003, s. 191.

²⁸ M. Możdżeń – Marcinkowski, *op. cit.*, s. 18.

²⁹ J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 15.

³⁰ Szerzej na temat określenia sprawy administracyjnej por. T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Wyd. Zakamycze 2004.

³¹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 21 i n.

Definicja przedmiotowa będzie zatem określać, jakie rodzaje działalności są zaliczane do czynności administracyjnych. W tym aspekcie administracja publiczna będzie się jawić, jako działalność o charakterze administracyjnym (publicznoprawnym)³². Jak wskazywał M. Zimmermann, administrację publiczną zwykło się określać – z tego punktu widzenia – jako „swobodą, twórczą działalność w ramach ustaw”, czyli „celem i treścią działalności administracji publicznej jest organizowanie stosunków społecznych i gospodarczych, tworzenie nowych wartości w ramach upoważnień ustawowych i że administracja publiczna polega w znacznej części na wykonywaniu odpowiedniej działalności faktycznej („piecza administracyjna”)³³.

Ujęcie przedmiotowe administracji publicznej, mimo że ukazuje ją w kontekście jej aktywności, obejmując w szczególności podział na sferę jej działania oraz właściwe prawne formy, to zachowuje także pewien margines ryzyka zbyt szerokim objęciem przedmiotu tejsze działalności.

Przedmiotowe ukazywanie administracji publicznej powinno być zatem na tyle wąskie, aby nie obejmowało zjawisk powszechnie uznawanych za nieswoiste dla administracji, czy też w nieswoistych cechach jej działania. Przykładowo chodzi w tym aspekcie o organizatorski charakter działalności administracyjnej, który aktualnie znamionuje aktywność wszelkich zorganizowanych w państwie podmiotów³⁴.

Natomiast za pomocą ujęcia podmiotowo-przedmiotowego pojęcie administracji publicznej określane jest różnorodnie. Prezentując kilka przykładów z tego obszaru, warto wskazać, że może chodzić zarówno o zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych odbywających się na podstawie ustaw, w formach określonych prawem³⁵, może to być także pewnego rodzaju system, w którego skład wchodzi ludzie, a który jest zorganizowanych w celu systematycznej oraz skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej³⁶, czy też – co warto podkreślić – przyjęte przez państwo oraz realizowane przez jego zawisłe organy (także organy samorządu terytorialnego) zaspokajanie zarówno zbiorowych, jak też indywidualnych potrzeb obywateli, które wynikają ze współzycia ludzi w społecznościach³⁷.

W ramach takiego ujęcia postrzeganie administracji publicznej wydaje się mieć charakter najbardziej uniwersalny, choć należy podkreślić, że próby opisanie administracji publicznej podejmowane są – jak wynika z powyższego – w różnych płaszczyznach, co oznacza, że nie ma jednej akceptowalnej definicji tego terminu, co też powoduje pewne ograniczenia poznawcze.

W tym miejscu należy podkreślić, że każde ze wskazanych ujęć określających administrację publiczną ma swoje zalety, ale i negatywne aspekty. Wydaje się, że ukazywanie administracji publicznej tylko w ujęciu podmiotowym stwarza przede wszystkim kłopot z właściwym zakwalifikowaniem współczesnych zadań publicznych wykonywanych przez podmioty prywatne. Natomiast samo ujęcie przedmiotowe omawianego terminu napotyka trudności w zakresie kwalifikowania wielu czynności gospodarczych, orzeczniczych i cywilnoprawnych, które są wykonywane przez administrację publiczną w toku jej

³² M. Możdżeń – Marcinkowski, *op. cit.*, s. 18.

³³ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Wyd. Wolters Kluwer 2009, s.50.

³⁴ J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 14.

³⁵ Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 98.

³⁶ Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 28.

³⁷ J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 15.

działania³⁸. Podobnie też ujęcie mieszane przedmiotowego pojęcia również arbitralnie nie rozwiązuje wskazanych problemów.

Dodatkowo wskazuje się, że termin administracja publiczna nie oznacza już tylko pełnienia służby wobec społeczeństwa przez świadczenie usług publicznych, ponieważ termin ten opisuje także relacje zachodzące pomiędzy administracją publiczną a systemem politycznym oraz prawem powszechnie obowiązującym³⁹. Dostrzegalny jest także pogląd mówiący o tym, że odpowiednim określeniem administracji publicznej w odniesieniu jej do gospodarki rynkowej i społeczeństwa obywatelskiego jest pojęcie zarządzania publicznego, czy też „*public governance*”⁴⁰.

Z powyższych względów trudno jest wskazać definicję administracji publicznej, która miałaby charakter wyczerpujący. Mimo to okoliczność ta stanowi inspirację do poszukiwania innych dróg poznania istoty administracji publicznej, w szczególności, że administracja publiczna jest zjawiskiem dynamicznym. Współcześnie zatem administracja publiczna ulega zmianom wraz z otoczeniem, przyjmując nowy zakres zadań, form oraz organizacji. Jednocześnie w literaturze wskazuje się, że potrzebne jest „przewartościowanie tego co podstawowe dla istoty administracji publicznej od tego co uzupełniające choć także ważne”⁴¹.

Wydaje się zatem, że bardziej użytecznym rozwiązaniem w tym zakresie jawi się czynność polegająca na właściwym przypisywaniu pewnych charakterystycznych dla administracji publicznej cech, co do których nie ma większych wątpliwości w środowisku naukowym, niż podejmowanie kolejnych prób, z większym lub mniejszym powodzeniem, tworzenia zamkniętej definicji tego pojęcia. Tym bardziej taki pogląd jest uzasadniony, ponieważ, jak wskazuje J. Zimmermann, „bardzo często w obrębie prawa administracyjnego, a zapewne także w zakresie innych nauk prawnych, pełne, logiczne i zamknięte definiowanie pojęć nie jest możliwe, potrzebne, a nawet celowe. Zresztą nie ma definicji uniwersalnych, każda jest jakąś konwencją, a przydatność definicji może być zawsze mierzona celem, któremu ona służy”⁴².

Zważywszy na powyższe należy wskazać, które cechy opisujące administrację publiczną są najbardziej charakterystyczne dla tego terminu, a jednocześnie ukazują jej istotę.

W pierwszej kolejności warto zauważyć, że podstawową cechą administracji publicznej będzie jej działanie „w imieniu państwa” i „na jego rachunek” lub w imieniu innego, odrębnego od państwa podmiotu, któremu państwo przekazało część swojej władzy. Mówiąc precyzyjniej, będzie to działanie na rachunek państwa oraz wspólnoty samorządowej, co wynika z jednolitego systemu państwa i prawa, niezależnie od wyróżnienia oraz decentralizacji władzy publicznej, wynikającej z treści art. 15 ust. 1 Konstytucji RP. Można tu uznać, że określenie „działania na rachunek państwa” w kontekście aktywności administracji samorządowej będzie miało więc charakter umowny, gdyż wspólnota samorządowa, mimo że działa na rachunek własny, to będąc częścią państwa, będzie także działała na jego rachunek.

³⁸ M. Moźdżeń – Marcinkowski, *op. cit.*, s. 18.

³⁹ Por. H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 57 i n.

⁴⁰ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie [w:] Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć Wrocław 2009, s. 139 i n.

⁴¹ R. Hauser, Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 16.

⁴² J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 29.

Z tą cechą można wiązać również inną cechę administracji publicznej – jej monopolistyczny charakter w państwie. Oznacza to, jak stwierdza J. Zimmermann, że „należy mówić o jednej administracji publicznej nawet wtedy, gdy w jej ramach działają różne organy (np. rządowe i samorządowe), a także wtedy, gdy poszczególne jej zadania są realizowane przez podmioty trzecie (np. prywatne w ramach tzw. prywatyzacji zadań publicznych)”⁴³.

Kolejną charakterystyczną cechą administracji publicznej jest jej działanie na podstawie prawa i w granicach prawem przewidzianym. Oznacza to, że aktywność administracji publicznej jest związana prawem powszechnie obowiązującym, czyli każda jej czynność powinna mieć swoją podstawę prawną – odwrotnie jak ma to miejsce w przypadku obywatela, który może wykazywać tyle aktywności, ile nie zostało zabronione mu przez prawo⁴⁴.

Jeszcze inną cechą administracji publicznej, korelującą z jej działalnością w imieniu państwa i na jego rachunek, jest jej władczy charakter. Polega on na możliwości korzystania z przymusu państwowego i dysponowania władztwem administracyjnym. Istotą tej cechy jest możliwość jednostronnego kształtowania treści stosunku administracyjnoprawnego powstającego pomiędzy administracją publiczną a drugą stroną, w ramach którego administracja publiczna sama ustala prawa i obowiązki stosując przy tym – w razie naruszenia zakazów i nakazów – sankcję administracyjnoprawną⁴⁵. Istotny jest więc w tym aspekcie fakt, że elementem władztwa jest możliwość zastosowania środków przymusu administracyjnego, jednakże tylko prawnie dopuszczalnych. Funkcja władcza administracji publicznej przybiera postać porządkowo-reglamentacyjną, co jest charakterystyczne zwłaszcza w takich obszarach, jak m.in. administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego, świadczenia osobiste lub rzeczowe, czy wywłaszczenia.

W tym aspekcie warto także dostrzec, że obok wskazanej funkcji występuje też inna funkcja – świadcząca administracji publicznej, która znajduje źródło w koncepcji państwa socjalnego, a jej wyrazem jest stosowanie różnych środków pomocy dla obywatela w sposób bezpośredni (np. udzielanie zasiłków), czy pośredni (np. działalność zakładów opieki zdrowotnej, szkół, itp.). Inną funkcją administracji publicznej, w takim ujęciu problemu, jest funkcja kierująca, która polega na popieraniu rozwoju oraz kierowaniu całymi dziedzinami życia społeczno-gospodarczego (np. poprzez instrumenty zagospodarowania przestrzennego) czy też funkcja właścicielska, w ramach której realizowane są uprawnienia właścicielskie wobec majątku publicznego, jaki pozostaje w dyspozycji administracji publicznej⁴⁶.

Cechą administracji publicznej jest także działanie jej w sposób ciągły i stabilny, a zwłaszcza przez zawodowy personel, czyli tzw. kadrę urzędniczą⁴⁷. Ciągłość i stabilność przejawia się w sumie poszczególnych rozstrzygnięć administracyjnych tworzących cały proces administrowania, natomiast działający w administracji publicznej urzędnicy, pozostający w stosunkach służbowych, będą podlegali odpowiedzialności prawnej za swoje działania⁴⁸.

⁴³ Tamże, s. 29. Por. m.in. E. Ura, *Prawo...*, s. 85; M. Mozdzeń – Marcinkowski, *op. cit.*, s. 19.

⁴⁴ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 33.

⁴⁵ Szerzej H. Nowicki, *Sankcje administracyjne [w:] System prawa administracyjnego, Tom 7 – Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 619 i n.

⁴⁶ Zimmermann, *op. cit.*, s. 32-33.

⁴⁷ Szerzej na ten temat E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.

⁴⁸ E. Ura, *Prawo...*, s. 85.

Warto także dodać o wykonawczym charakterze administracji publicznej, który polega na wykonywaniu i konkretyzowaniu prawa powszechnie obowiązującego. Chodzi w tym przypadku o realizację ustaw, ponieważ samo formułowanie prawa przez administrację publiczną (jej właściwe i kompetentne organy) będzie dotyczyło norm niższego rzędu. Będą one zależne od ustaw najczęściej przybierając postać aktów wykonawczych (rozporządzeń)⁴⁹.

Ponadto można wskazać też na funkcję administracji publicznej polegającą na jej działalności „*non profit*”. Podkreśla się, że nawet w przypadku, gdy administracja publiczna prowadzi działalność nastawioną na zysk, to nie jest on jej głównym celem, tylko środkiem służącym do realizacji interesu publicznego⁵⁰.

Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, że proponowane na gruncie literatury cechy administracji publicznej podkreślają jej istotę, w ramach której ważny jest przede wszystkim wspomniany element interesu publicznego⁵¹, czyli „dobra wspólnego” (dobra ogółu). Wydaje się, że interes publiczny pełni szczególną rolę w obszarze regulacji szeroko pojętego prawa publicznego, ponieważ determinuje aktywność państwa oraz stanowi główne kryterium wyznaczania granic dopuszczalnej ingerencji administracji publicznej w sferę praw jednostki, czyli w sferę interesu indywidualnego. Natomiast w demokratycznym państwie prawa granicą działań władzy administracyjnej jest nie tylko prawo przedmiotowe, które określa m.in. zakres zadań i organizację ich wykonywania, ale też konstytucyjnie określone i chronione na drodze sądowej prawa i wolności obywatela, czyli inaczej tzw. dobro administrowanych⁵².

Ponadto należy również dodać, że spośród aktualnych wyzwań współczesnego świata wiele z nich oddziałuje w sposób bezpośredni lub pośredni na administrację publiczną. W tym obszarze można wskazać przede wszystkim na: procesy globalizacji, dynamicznie rozwijające się społeczeństwo informacyjne, ekonomizację usług publicznych czy też umiędzynarodowienie administracji publicznej oraz europeizację tej sfer⁵³. Wskazane czynniki wywołują w szczególności: potrzebę szybszej niż kiedykolwiek wcześniej reakcji ze strony administracji publicznej w wielu obszarach jej działania, rozwoju struktury oraz przygotowanie personelu do nowoczesnego sposobu komunikowania się ze społeczeństwem, jak również zmiany bądź modyfikacji dystrybucji dóbr zaspokajających zbiorowe potrzeby społeczne. Natomiast kierunek tych zmian wydaje się zmierzać w tzw. uspołecznieniu administracji publicznej w niektórych sferach, czego wyraźnym przykładem jest trwająca od lat działalność samorządu terytorialnego. Jakkolwiek pewne dziedziny, niezależnie od zmian, nadal będą objęte władztwem administracyjnym, głównie ze względu na potrzebę ochrony pewnych wartości, do których należą m.in. życie, zdrowie, bezpieczeństwo itp., to mimo wszystko tendencja ta ulegała już wyraźnej zmianie.

Podsumowując powyższe rozważania należy dostrzec, że istnieje pewna trudność w stworzeniu definicji legalnej pojęcia administracji publicznej, o czym świadczą już

⁴⁹ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 31. Zob. art. 92 Konstytucji RP.

⁵⁰ M. Możdżeń – Marcinkowski, *op. cit.*, s. 20.

⁵¹ Szerzej na ten temat T. Bąkowski, *Udział sądów administracyjnych w kształtowaniu pojęć i konstrukcji prawa administracyjnego* [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa*, T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), Warszawa 2008, s. 187-188;

⁵² Por. M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 47.

⁵³ R. Hauser, Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 31-36.

podejmowane w literaturze liczne próby ujęcia przedmiotowego terminu. Niemniej jednak wydaje się istotne, aby podczas określania znaczenia tego pojęcia koncentrować uwagę na charakterystycznych jego cechach, mimo że one również mogą być prezentowane w sposób rozległy, jakkolwiek większość z nich wydaje się być uniwersalna.

Należy też zauważyć, że przy opisywaniu poszczególnych pojęć z zakresu prawa administracyjnego i administracji istnieje potrzeba uwzględniania przede wszystkim dynamiki zmian zachodzących we współczesnym świecie. Wszelkie bowiem rozwiązania powstające w przestrzeni publicznej determinują następnie aktywność państwa oraz kierunek realizacji jego głównych zadań przez upoważnione do tego podmioty.

Ukazywanie zatem administracji publicznej w takim aspekcie umożliwia w większym stopniu uniknięcie ryzyka zarzutu nie w pełni oddania istoty badanego przedmiotu, jak ma to miejsce przy próbach definicji legalnych tego pojęcia.

SOME REMARKS ON THE IMPORTANCE OF THE CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION

The purpose of this paper is to analyze the concept of "public administration" as a term which is being used frequently not only in legislation, but also in the scientific literature. The importance of the public administration is not an explicit, though in an intuitive way, it can be explained what is meant by the wording of the term. However, from a scientific point of view, the problem is definitely complex, as exemplified by the multitude of terms and definitions of public administration found in the scientific literature, especially in the field of administrative law. This demonstrates the need to portray this issue in a comprehensive manner.

The article therefore includes an overview of the various definitions of public administration, which operate on the doctrine of administrative law, indicates the manifestation of this concept in the most important normative acts, including primarily the Polish Constitution of 2nd of April 1997, as well as shows its functions and connotations with other concepts which are of particular importance to the law. The last of the identified issues relates to the relationship that occurs between the concept of public administration and the public interest (ie, the common good, the common good).

In a democratic state of law the limit of the activity of administrative authority is not only the legal regulation, specifying in particular the scope of the tasks and the organization of their execution, but also constitutionally defined and judicially rights and freedoms of citizen, otherwise called the good of the administered. In this aspect, therefore, it is important to present also the concept of public administration, especially since the term is undergoing a gradual evolution.

Keywords: public administration, public interest, the common good.

DOI: 10.7862/rz.2014.mmr.17

Tekst złożono w redakcji: maj 2014

Przyjęto do druku: czerwiec 2014