

AKSJOMATY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Jan Zimmermann



Wolters Kluwer

AKSJOMATY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Jan Zimmermann



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2022

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 lutego 2022 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Irena Lipowicz

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-084-9

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

pamięci Małgosi

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1	
O administracji publicznej	17
Rozdział 2	
O organizacji i strukturze	61
Rozdział 3	
O decentralizacji	95
Rozdział 4	
O organie	115
Rozdział 5	
O kadrach	131
Rozdział 6	
O działaniach	149
Rozdział 7	
O informacji i o informatyzacji	193
Rozdział 8	
O aksjologii	215

Rozdział 9**O etyce 243****Zakończenie 265****Literatura 269**

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329)
u.p.s.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282 ze zm.)
u.s.c.	– ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1233 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 135)

Czasopisma

PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Skróty powołanej literatury

Komentarz, 2016	– Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, red. T. Woś, Warszawa 2016
System, t. 1	– System Prawa Administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2010
System, t. 2	– System Prawa Administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, Warszawa 2012
System, t. 6	– System Prawa Administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, Podmioty administrujące, Warszawa 2011

WSTĘP

Przystępując do pisania następnych uwag o aksjomatach¹, byłem pełen niepewności i obaw. Podjąłem bowiem tym razem temat tylko z pozoru przypominający poprzednie, gdyż nie dotyczy on prawa i cech prawa, ale jest związany z działem życia państwowego i społecznego, dla którego prawo ma wprawdzie oczywiste i duże znaczenie, ale który funkcjonuje w znacznym stopniu w oparciu o reguły wyprowadzane z wielu pozaprawnych nauk społecznych oraz z praktyki i doświadczenia. Zdawałem sobie sprawę z wielości niebezpieczeństw i trudności, a także z wyzwania, jakie z tego tematu wynikają. Wypada je na początku wymienić i określić, a wtedy być może Czytelnik będzie skłonny do większej wyrozumiałości wobec autora.

Po pierwsze, administracja publiczna jest zagadnieniem bardzo trudnym do badania i analizy ze względu na nieuchwytność swego zakresu. Nie jest to przedmiot analiz ustalony jako tzw. dogmatyka prawnicza, której zakres wynika z dorobku doktryny, z orzecznictwa sądowego, a przede wszystkim z granic obowiązującego ustawodawstwa. Istnieją setki prób określenia, czym jest administracja publiczna, a większość z nich jest dla prawnika obca, gdyż wywodzi się z różnych nauk, posługujących się nieraz innym językiem. Będąc prawnikiem i chcąc się zorientować w tej mozaice koncepcji, trzeba najpierw pokonać pewne oszołomienie, jakie się wiąże z lekturą prac pozaprawniczych dotyczących administracji publicznej, jednakże gdy wrażenie to wygaśnie, staje się jasne, że

¹ Por. poprzednie publikacje: *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013; *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017 i *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.

w żaden sposób, z jakiegokolwiek punktu widzenia badana dziedzina nie daje się ogarnąć jako całość. W rezultacie można tu napotkać wiele prac eklektycznych, które próbują to zrobić, choć bez jasnego rezultatu. Istnieje wiele prac przyczynkarskich, nieraz bardzo interesujących, które jednak z punktu widzenia aksjomatów administracji publicznej nie mogą mieć większego znaczenia. Są też oczywiście prace wybitne, których pełne zrozumienie wymaga specjalnego przygotowania. Jeszcze jedna obawa i jednocześnie trudność kompozycyjna polega na tym, że starając się wyodrębnić podstawowe cechy administracji publicznej, nie jest łatwe, a nawet nie jest możliwe uniknięcie pewnych powtórzeń. Każdą z tych cech i każdy pojawiający się problem wobec rozległości omawianej materii można ujmować z różnych punktów widzenia. Z tej przyczyny przykładowo wątek zasady trójpodziału władz pojawia się tutaj kilkakrotnie, gdyż dotyczy za każdym razem innego z wyodrębnionych aksjomatów. Podobnie jest z niektórymi innymi tematami, jak np. z kategorią pojęciową interesu publicznego. Zdaję sobie sprawę z tego, że za te powtórzenia będę krytykowany, jednak wydawało mi się, że są one konieczne dla pokazania pełnego obrazu sytuacji. Mówiąc więc szczerze, wszystkie te okoliczności mogły zniechęcić do szukania aksjomatów administracji publicznej. Cóż bowiem można wskazać jako jej cechy obiektywnie najważniejsze, stojące ponad dorobkiem różnych nauk szczegółowych i wydobywane z tak zróżnicowanego materiału? Może zresztą – i to też była moja wstępna obawa – nie jest celowe szukanie takich cech ogólnych dla dziedziny tak rozległej i zróżnicowanej. Może doświadczenia ze znajdowania aksjomatów prawa administracyjnego nie dadzą się tutaj zastosować i mój cel jest pozbawiony większego sensu. Zaryzykowałem jednak, starając się przełamać te obawy, a Czytelnik oceni, czy zrobiłem słusznie.

Po drugie, wyodrębnienie cech administracji publicznej, która – jak już powiedziałem – jest oparta na wielu naukach, wymagało przynajmniej ciągłej konfrontacji dwóch z nich: nauki prawa administracyjnego i nauki administracji, czyli tych nauk, których przedmiotem jest właśnie administracja publiczna i które w naturalny sposób mają wobec niej najwięcej do powiedzenia. Mogłoby się wydawać, że to upraszcza postawione zadanie, sprowadzając badania tylko do dwóch dziedzin. Było to jednak uproszczenie pozorne przynajmniej z dwóch powodów. Pozorne,

gdyż – jak się okazuje – nauka administracji nie stanowi jakiegś zwartej całości i jej dorobek rozlewa się właśnie na wiele dziedzin pokrewnych. Z tej przyczyny proste porównywanie jej z nauką prawa administracyjnego nie jest konstruktywne. Pozorne też dlatego, że pomimo wieloletnich wysiłków obu tych nauk nie mogą się one doczekać wyraźnego zbliżenia do siebie i wzajemnego skomunikowania, a nawet oddalają się od siebie, co jest zjawiskiem z pewnością szkodliwym. Z tych powodów operowanie przy omawianym temacie dorobkiem obu nauk jest pewnym złem koniecznym. Złem, gdyż nie może doprowadzić do jednolitych i pewnych tez. Koniecznym, ponieważ bez konfrontacji jednej i drugiej nauki zamierzony temat nie byłby możliwy do zrealizowania.

Dalsze powody do obaw, czy może w tym przypadku raczej dalsze wyzwania dotyczące realizacji podjętego tematu wynikały już z innych okoliczności. Praca tego rodzaju powinna bowiem odnosić się do przedmiotu ujmowanego abstrakcyjnie. Tak samo jak aksjomaty omówione przeze mnie poprzednio miały charakter teoretyczny i były z założenia wyodrębniane bez szerszej analizy bieżącej regulacji prawnej i bez nawiązywania do orzecznictwa sądowego, tak i tutaj nie powinno chodzić o konkretną administrację funkcjonującą „tu i teraz”, ale o administrację w pewnym sensie modelową, ponadsystemową. Jednak to założenie, które wobec analiz prawniczych było może łatwiejsze do zrealizowania, tutaj napotyka specjalne trudności. Skoro nie jest to prawo, lecz bardzo żywa dziedzina życia państwowego, i to życia najbardziej codziennego, znacznie trudniej jest dla niej znajdować ogólne tezy teoretyczne. Rozwiązania prawne są zresztą łatwiejsze do idealizowania niż elementy budowy i funkcjonowania administracji publicznej. Konieczne więc było postawienie pytania, o jaką administrację chodzi. Zarysowała się możliwość najlepsza z możliwych: chodzi o administrację i o aksjomaty administracji w demokratycznym państwie prawa. Jej aksjomaty (cechy) zostały więc określone właśnie dla administracji takiego państwa. W czasie pisania tego tekstu właśnie nawiązywanie do reguł demokratycznego państwa prawa okazało się bardzo potrzebne ze względu na panującą sytuację. Analiza poszczególnych elementów aksjomatów administracji publicznej pokazała bowiem bieżące praktyczne i realne odstępstwa od przyjętych reguł i cech administracji tego państwa. W ten sposób przedstawione uwagi stały się jednocześnie zespołem postulatów, jakie

w życiu prawa byłyby postulatami *de lege ferenda*, a tu moglibyśmy je nazwać postulatami *de administratio ferenda*. Dzisiejsza polska administracja publiczna nie stanowi odbicia aksjomatów tej administracji, jakie powinny istnieć w demokratycznym państwie prawa².

W literaturze nauki administracji jest podejmowana tematyka etyki administrowania. Zajmuje ona w tej nauce dość istotne miejsce, ale nie jest traktowana jako zasadnicza lub przesądzająca dla oceny jakości administracji publicznej. Moim zamiarem było zwrócenie większej uwagi na te zagadnienia, które są decydujące, gdy się obserwuje sam proces administrowania. Bardzo wiele zależy od prawa, bardzo wiele zależy od struktury i organizacji administracji, ale w końcowym bilansie, wtedy gdy pracownik administracji styka się z obywatelem, dla którego zresztą ta administracja przede wszystkim istnieje, jego etyka może przesądzić o wszystkim. Administrator nieetyczny, pracownik administracji skorumpowany, urzędnik uwikłany w sieć nepotyzmu albo wyznający fałszywe wartości, skłonny do mijania się z prawdą, tendencyjny lub podatny na wpływy polityczne nigdy nie będzie oddziaływał pozytywnie na całość tej dziedziny życia. Ma to zresztą ścisły związek z punktem poprzednim, czyli jest połączone z ideą demokratycznego państwa prawa, w którym brak etyki urzędniczej jest modelowo nie do pomyślenia. Demokracja może istnieć tylko wtedy, gdy są przestrzegane jej reguły nieformalne, oczywiście w połączeniu z jasnymi regułami prawa. I wreszcie, skoro administracja publiczna jest pomyślana dla obywatela, a nie dla samej siebie i tylko dla państwa, człowiek powinien tu być uważany za podmiot centralny. Ta prawda również wymaga wyeksponowania na różnych etapach analizy. Można więc postulować „ludzką twarz” administracji publicznej.

Cechy administracji publicznej, jakie będą niżej omówione, nazywam **aksjomatami**. Zgodnie z ujęciem słownikowym, zaczerpniętym z logiki, aksjomatem jest twierdzenie systemu dedukcyjnego, przyjęte bez

² F. Longchamps zauważał, że „dzieło naukowe ma zdawać sprawę z rzeczywistości” – *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Ossolineum 1968, Wrocław 2001, reprint, s. 127.

dowodu – pewnik³. Oczywiście pojęcia tego nie używam w znaczeniu dosłownym, ale chcę przez jego użycie nobilitować i uwypuklić te cechy administracji publicznej, które są decydujące dla tożsamości administracji publicznej i dla jej wyodrębnienia. Wskazanie tych cech (właśnie aksjomatów) wydaje się pożyteczniejsze od budowania jakiegokolwiek, choćby najdoskonalszej, definicji. Pozwala możliwie dokładnie – idealnie nie jest to możliwe – zbliżyć się do tego, co nazywamy administracją publiczną, jej istotą i jej jądrem lub podstawą. Może też przedstawione uwagi dowiodą, że można dokonać gradacji zaprezentowanych aksjomatów i może się uda znaleźć ten podstawowy i najważniejszy. Nawet jednak, jeśli okaże się to niemożliwe, dokonany przegląd powinien uzmysłwić Czytelnikowi powód, dla którego należy się zająć istotą administracji niezależnie od badania prawa administracyjnego.

Cechą poniższych uwag jest to, że zdają się one dotyczyć rzeczy oczywistych – takich, które nie tylko zostały już dostatecznie wyjaśnione i omówione, ale także wobec których dodanie nowych elementów jest trudne, bezproduktywne albo wręcz niemożliwe. Rzeczywiście przedstawione tu aksjomaty nie stanowią nowości – jest to jednak zabieg celowy. Potrzebne wydaje się mimo to ich zebranie, pokazanie elementów dyskusyjnych i ich zestawienie z cechami prawa administracyjnego. Specyfiką tych uwag jest również zamierzony konserwatyzm, który ma uczulić na potrzebę, a nawet na konieczność zaakcentowania ciągłości nauki administracji i ciągłości nauki prawa administracyjnego, podkreślenia wartości ujęć dotychczasowych. Oczywiście wszelkie nowe zjawiska należy odnotowywać i badać, ale zawsze powinna być zachowywana ciągłość nauki.

³ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000, s. 26.

Rozdział 1

O ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1. Czym jest administracja? Czy potrafimy ją jasno określić? Czy potrafimy wybrać takie elementy, które będą dla niej, dla jej całości konstytutywne i które pozwolą nam wyobrazić sobie tak jej treść i rozmiar, żeby dało się ustalić jej choćby niedokładne aksjomaty? Znane z literatury kłopoty ze zdefiniowaniem administracji powodują, że niektórzy autorzy unikają tworzenia zamkniętej definicji administracji, a zamiast tego posługują się zestawieniem mniej lub bardziej zamkniętego katalogu cech, jakie tej administracji można przypisać. I ja tak postąpiłem, pisząc podręcznik do prawa administracyjnego¹, gdyż zamykanie jakiegoś, a zwłaszcza tak kluczowego pojęcia w ścisłe ramy definicyjne jest bardzo ryzykowne. Nie da się bowiem utworzyć definicji idealnej. Zawsze będzie ona za wąska albo za szeroka z danego punktu widzenia, zawsze będzie mniej lub bardziej przydatna dla jakiegoś celu, a jej treść zawsze może być dyskusyjna ze względu na nieostrość języka, a nawet ze względu na samą konstrukcję zdaniową. Ponadto nie można precyzyjnie zdefiniować czegoś, co obejmuje swym zakresem różne jakościowo zjawiska, rodząc konieczność ograniczenia pola, które chcemy definiować. Pomysł zajęcia się aksjomatami administracji publicznej, które nie są niczym innym tylko właśnie zespołem podstawowych cech omawianego przedmiotu, ma więc na celu zastąpienie wysiłków definicyjnych w tym zakresie.

Jednakże nie szukając już pełnej definicji administracji, należy się chociaż zorientować, jak pojęcie to będzie rozumiane w niniejszej pracy,

¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 30 i n.

i w tym celu wybrać odpowiedni kierunek. Sytuacja jest tu bowiem odmienna od tej, z jaką mieliśmy do czynienia, mówiąc o aksjomatach prawa administracyjnego, aksjomatach postępowania administracyjnego czy też aksjomatach sądownictwa administracyjnego. We wszystkich wymienionych opracowaniach przedmiot, jakiego dotyczyły wyodrębniane aksjomaty, był bowiem jednoznaczny. Można było oczywiście zakreślać go szerzej lub wężiej, w sposób klasyczny lub w sposób współczesny, w sposób bardziej teoretyczny i w sposób bieżący – normatywny, jednak zawsze stanowił on pewną spójną jedność. W przypadku przedmiotu nazwanego „administracją publiczną” mamy natomiast do czynienia z ogromnym obszarem przedmiotowym i podmiotowym, na jakim administracja się lokuje i działa, z koniecznością sięgania do wielu dziedzin, a nawet jeszcze szerzej po to, żeby jakoś ogarnąć skomplikowanie tej materii, jaka w przypadku prawa nie jest za bardzo uchwytna. Powinniśmy zatem w jakiś sposób uprościć nasze zadanie, żeby nie wejść w labirynt wielu rozwiązań i koncepcji, tym bardziej że ma to być jednak praca prawnicza, czyli wyodrębnione w niej aksjomaty powinny mieć związek z prawem. Mają one zresztą dotyczyć administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa. Szukając takiego uproszczenia, można zauważyć, że pomimo tysiąca koncepcji i definicji mamy do czynienia z wyraźną dwoistością przedmiotu, która determinuje wybór omawianych aksjomatów i wydaje się całkowicie przesądzająca. W żaden sposób nie da się jej ominąć, a próby ujednolicenia skazane tu są na porażkę. Jak zobaczymy dalej, w ślad za tą dwoistością postępuje wprowadzenie mnogości bardzo różnych ujęć i koncepcji omawianego przedmiotu, tworzących całość mało uporządkowaną, jednak wszystkie spotykane tu koncepcje mogą być przyporządkowane tylko do jednej z grup podstawowych. Taki dwukierunkowy podział wydaje się prosty i jasny i powinien dobrze posłużyć przy dalszych rozważaniach. Ta dwoistość, o jakiej będzie zaraz mowa, stanowi sama w sobie aksjomat administracji publicznej albo innymi słowy, aksjomaty administracji publicznej należy dzielić na dwie grupy.

Powiedzmy więc od razu, nie krążąc dookoła tego problemu, że administracja publiczna powinna być i w zasadzie jest ujmowana na dwa podstawowe sposoby, które mogą być nazwane ujęciem **przedmioto-**

wym (funkcjonalnym, materialnym, czynnościowym) i ujęciem **podmiotowym** (strukturalnym, organizacyjnym, personalnym)².

Według pierwszego ujęcia administracja publiczna to administrowanie³, działanie, zespół czynności, komplet działań publicznych, polegających na wykonywaniu funkcji administracyjnej, traktowanej wężej jako wykonywanie prawa albo szerzej jako zarządzanie, organizowanie życia społecznego, jego urządzanie, koordynowanie, kierowanie nim itd., a w tym dopiero wykonywanie prawa. Na tym tle ukształtował się pogląd F. Longchamps, który uważa, że określenia: administracja publiczna „szukajmy w zasadzie «socjologicznie» w faktycznych znamionach przedmiotu, co zresztą dopuszcza pewne korektury czy szczegółowe interpretacje według znamion prawnych”⁴. Płaszczynę przedmiotową przyjmowała też doktryna PRL⁵, w której uwypuklano aspekt polegający na organizowaniu na podstawie ustaw bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa. Nawiązywano tu do szerokiego spojrzenia na administrację, która działa twórczo i nie zamyka się jedynie w sferze wykonywania prawa. Ujęcie przedmiotowe pomija pytanie, kto administrację publiczną wykonuje. Kwestia tego podmiotu jest tu najwyższej drugorzędna – liczy się treść opisywanych zachowań.

² M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964/19, s. 11 i n. Reprint w wersji angielskiej: *On the Definitions of Administrative Law*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2019/10 – The 100th Anniversary of the Faculty of Law and Administration, s. 335 i n.

³ W dawniejszej literaturze administratywistycznej można też znaleźć interesujące rozróżnienie między administrowaniem a rządzeniem. Pierwsze określenie ma podtekst prawny, natomiast drugie – podtekst polityczny (w rządzeniu mogą uczestniczyć podmioty niebędące „administratorami”). Administrowanie polega na zapewnieniu codziennego stosowania ustaw i bieżącym czuwaniu nad stosunkami obywateli z administracją oraz różnych działów administracji między sobą. Rządzenie natomiast to zaspokajanie potrzeb społeczeństwa jako całości politycznej i czuwanie nad przestrzeganiem konstytucji, nad aktywnością zasadniczych władz, nad stosunkami międzynarodowymi oraz nad bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym – J.S. Langrod, *Administrowanie a rządzenie*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” ok. r. 1946 (data niepewna – odbitka w zbiorach autora).

⁴ F. Longchamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1957/10, s. 21.

⁵ Por. M. Jaroszyński m.in. w: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 22 in.

Według drugiego ujęcia administracja publiczna to zespół, nawet ogół podmiotów, w szczególności organów publicznych, odpowiednio zorganizowany, pozostający w określonej strukturze i we wzajemnych powiązaniach i zależnościach. Temu ujęciu hołdował J.S. Langrod⁶, twierdząc, że „pojęciowe odgraniczenie administracji od pozostałego zakresu funkcji państwa jest niemożliwe, jeżeli (...) bierze za punkt wyjścia zadanie państwa i usiłuje się je dzielić na części”. Nie da się też „wyodrębnić «funkcji administracyjnej» jako samodzielnej *ratione materiae*”. „Administracja to – niestety – nie jest typ aktywności dający się odróżnić funkcjonalnie czy to od aktywności innych podziałów władzy, czy też od aktywności prywatnej (...) nie oznacza ona nie co innego, jak organizację administrujących. «*L'organe crée la fonction*» opiewa na tym terenie odwrócona teza biologiczna”⁷. Przy określeniu podmiotowym chodzi o rozczłonkowanie struktury organizacyjnej sektora publicznego (o wewnętrzne zorganizowanie władzy wykonawczej).

Należy jednak pamiętać, że gdy mówimy w tym znaczeniu o administracji publicznej, to traktujemy ją jako pewną całość, nazywaną czasem „aparatem administracyjnym”. Administracja publiczna w sensie podmiotowym jest więc jednością, choć ujmując to „oksymoronicznie”, jest jednością właśnie rozczłonkowaną. Ten paradoks daje się jednak wyjaśnić. Administracja publiczna jest jednością w tym sensie, że stanowi ona w danym państwie jedyną administrację publiczną i mówi się o jej monopolistycznym charakterze. Oczywiście jednak składa się ona z wielu szczebli, z tysięcy organów i setek tysięcy urzędników, a także z dziesiątek dziedzin, jakimi się zajmuje, i z wielu form swojego działania. Problem rozczłonkowania tej jednej administracji, choć tutaj wydaje się oczywisty, a nawet banalny, bywa jednak traktowany jako mający znaczenie podstawowe: „wyobrażenia o jedności i wielośćonowości kształtują cały system dostępów do informacji i przetwarzania informacji w administracji publicznej. Określają one struktury odpowiedzialności i szansę współkształtowania. Są wreszcie punktem nawiązania dla przyporządkowania konkretnych skutków prawnych

⁶ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, reprint, s. 209.

⁷ J.S. Langrod, *Instytucje...*, s. 227.

(...) nierzadko zdarza się w literaturze traktować jedność administracji w powiązaniu z atrybutami państwowości, której utrata jest opłakiwana i której niezbędność jest potwierdzana”⁸. Ta wypowiedź dowodzi, że sedno omawianej tu sprawy nie leży w tym, że każda administracja musi zawierać różne i wyodrębniane na podstawie różnych kryteriów części składowe, ale w tym, że części te, niezależnie od ich liczby, treści i wzajemnych powiązań, zawsze sumują się jako całość i żadna z nich nie może działać oddzielnie. Jednak nie możemy tej całości nadawać osobnej podmiotowości prawnej. Ta całość wykonuje w imieniu państwa administrację państwową, a jej jednostki organizacyjne mają podmiotowość objętą osobowością państwa, która stapia się z podmiotowością państwa (administracja bezpośrednia). Do całości tej należą także podmioty również sprawujące administrację publiczną, ale posiadające własną osobowość prawną (administracja pośrednia – zdecentralizowana)⁹. Administracja publiczna działa jako całość, ale poszczególne działania już nie należą do tej całości i są zawsze wykonywane przez organy tej administracji zgodnie z ich kompetencjami. Ujęcie podmiotowe pomija więc te zachowania „administracyjne”, które leżą w kompetencjach podmiotów odrębnych od administracji: podmiotów sądowych, podmiotów ustawodawczych lub kontrolnych.

Gdy spojrzysz się na zasięg jednego i drugiego ujęcia administracji, staje się widoczna „przewaga” ujęcia przedmiotowego. W jego ramach można bowiem mówić o administrowaniu organami ustawodawczymi, sądami lub organami kontroli. Przy ujęciu podmiotowym te zakresy umykają z pola widzenia¹⁰. Podkreślam jednak z całą mocą, że obydwa wskazane ujęcia, niezależnie od ich zasięgu, są tak samo potrzebne dla analizy administracji publicznej. Są one także komplementarne i należy o nich mówić w sposób równoważny. Chcąc przedstawić całość problematyki

⁸ E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Heidelberg 1998, 2004. Polskie wydanie: *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 325.

⁹ Podział zaakcentowany przez E. Iserzona, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 91–92. Por. też niżej, gdzie jest mowa o istocie decentralizacji, a także gdzie jest mowa o organach administracyjnych i organach administrujących.

¹⁰ Por. M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji...*

administracji publicznej (w tym jej aksjomaty), musimy uznać, że są one odrębne, wręcz inne. Ich badanie wymaga innych instrumentów, innej metody, innej terminologii i innego sposobu wyrażania relacji zewnętrznych, czyli relacji między tak lub tak rozumianą administracją publiczną a odpowiednio do danego ujęcia rozumianą sferą pozaadministracyjną. Moim zdaniem istotnym nieporozumieniem jest, dość często spotykane, „mieszane”, „przedmiotowo-podmiotowe” (lub odwrotnie) definiowanie (definicje) administracji publicznej¹¹. Przykładem definicji uznanej przez samych jej autorów za „mieszaną” jest uznanie, że administracją publiczną jest „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”¹². Uważam, że oba wymienione wcześniej ujęcia można zestawiać i łączyć, ale nie można ich mieszać ani tym bardziej pomieszać, zwłaszcza na wstępnym etapie rozważań o administracji. Przeciwnie – właśnie na tym etapie należy je z całą siłą wyodrębnić dla całości obrazu.

W literaturze można także dodatkowo spotkać pogląd, że administracja występuje nie w dwóch, ale w trzech znaczeniach: 1) jako wydzielone w państwie struktury organizacyjne, 2) jako działalność skierowana na realizację celów publicznych i 3) jako ludzie zatrudnieni w strukturach, o których mowa w pkt 1¹³. Nietrudno dostrzec, że punkty 1 i 3 powyższego wyliczenia oznaczają w istocie podmiotowe ujęcie definicji administracji, toteż całość ta sprowadza się do wspomnianego wyżej ujęcia dwoistego. To tylko na „niższym pięttrze” będzie można mówić

¹¹ Podobnie W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu. Tom I. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 19, s. 17. *Notabene* jestem zdania, że wszelkie spotykane w doktrynie prawa definicje „mieszane” nie stanowią dobrego rozwiązania kwestii rozważanych w danym miejscu. Ukazują one pewną słabość lub bezradność autora, który nie jest w stanie należycie rozgraniczyć pól swoich wywodów albo nie jest w stanie znaleźć odpowiednich kryteriów podziału. Jeżeli stawia się tezę o istnieniu dwóch odrębnych bytów i znajduje się jakieś uzasadnienie dla ich odrębności, nie można zaraz potem ich łączyć, tworząc kategorię najczęściej niejasną i niespójną.

¹² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 79.

¹³ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 13.

osobno o organach oraz o ich obsadzie personalnej, natomiast na etapie definicyjnym w obu tych kwestiach chodzi o ujęcie podmiotowe.

2. Tak jednoznaczne postawienie sprawy wymaga już na etapie wstępnym uporządkowania spotykanych określeń administracji publicznej, stosownie do przyjętego dwuczłonowego podziału, który powinniśmy traktować jako klucz do dalszej charakterystyki. Zaczniemy od bliższego przyjrzenia się samemu określeniu „administracja”, pozostawiając na razie na boku towarzyszące mu słowo „publiczna”, choć oczywiście obydwie te słowa powinny być traktowane z równym zainteresowaniem.

Sam źródłosłów słowa „administracja” przyporządkowuje to określenie do ujęcia przedmiotowego, oznacza bowiem właśnie administrowanie, służenie, zarządzanie. Rozwijając ujęcie przedmiotowe, twierdzi się, że administracja publiczna to „szczególnego rodzaju organizacja, która działa w imieniu państwa, na rzecz tego państwa i podmiotów podległych jego zwierzchnictwu, realizując wizję funkcjonowania społeczeństwa preferowaną przez ośrodek władzy politycznej. Jej aktywność ukierunkowana jest na podejmowanie jak najskuteczniejszych (optymalnych) działań w prawnie określonych granicach przy uwzględnieniu uwarunkowań społeczno-politycznych, a jej decyzje często zapadają w sytuacji konfliktu różnych interesów (...)”¹⁴. Zaprezentowana definicja budzi pewne wątpliwości. Pierwsza z nich dotyczy użytego tu zwrotu „szczególnego rodzaju organizacja”. Wydaje się, że bez specjalnego wytłumaczenia intencji autora użycie tych słów może sugerować, że rzeczywiście chodzi o organizację (zespół podmiotów, ludzi) odrębną od państwa i w dodatku organizację nietypową – właśnie szczególną. Tymczasem nie powinniśmy administracji traktować w tak odrębny sposób. Ona po prostu nie jest czymś osobnym, ona jest państwem, jego częścią i to częścią zasadniczą, a nie szczególną. Nie jest też ona „organizacją” jako podmiotem, choć oczywiście powinna być należycie zorganizowana. Inna wątpliwość rodzi się, gdy się zważy, że potrzebne jest odróżnienie od siebie administracji w ujęciu abstrakcyjnym, niezależnionej od czynników politycznych, i administracji w konkretnym

¹⁴ A. Szołt, *Swoboda decyzyjna w stosowaniu prawa przez administrację publiczną*, Lublin 2016, s. 17.

systemie prawnym i politycznym i w konkretnym państwie, nawet gdy się weźmie pod uwagę wskazywane często cechy administracji, jakimi są zmienność, wieloaspektowość i zależność od wielu nauk. Należy przy tym rozróżnić zagadnienia dziedziny wiedzy naukowej, jaką jest polityka administracyjna (właśnie abstrakcyjna), od rzeczywistych politycznych uwarunkowań administracji publicznej w konkretnym systemie. Zarówno autor cytowanej wypowiedzi, jak i autor tej książki niewątpliwie chcieliby zajmować się tą administracją abstrakcyjną (czyli w pewnym sensie idealną), a nie jej odmianami czy patologiami wprowadzanymi przez polityków. Tak też odczytuję intencje A. Szota, który jest reprezentantem teorii prawa, czyli dyscypliny jeszcze odleglejszej od bieżącej polityki niż prawo administracyjne. Dlatego nieco dziwi jego ujęcie, w którym wyraźnie czynnik polityczny stawia on w pozycji czynnika przesądzającego o kształcie administracji. Oczywiście – widzimy to na co dzień – polityka ukierunkowuje administrację publiczną, a nawet nad nią dominuje, ale naukowiec pisząc o samym pojęciu administracji, nie powinien tego brać pod uwagę. Rzecz charakterystyczna, że A. Szot uznał, jakoby rozwiązanie najskuteczniejsze i rozwiązanie optymalne były synonimami. Pomijając to, że te dwa wyrażenia są wyodrębniane na podstawie różnych kryteriów i pochodzą z innych podziałów, taki krok oznacza właśnie powiązanie administracji z polityką, gdyż politykom bardzo często chodzi właśnie o bieżącą skuteczność, która wcale nie musi być rozwiązaniem optymalnym. Trzeba jednak przyznać, że autor w dalszym ciągu swojej pracy omawia spór o upolitycznienie administracji już obiektywnie i właśnie abstrakcyjnie, w oderwaniu od konkretnego systemu¹⁵.

Kwalifikację przedmiotową oznaczają też inne stwierdzenia, głoszące np., że administracja jest zespołem działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego¹⁶.

Już znacznie mniej ostro pozwalają na taką kwalifikację ujęcia socjologiczne. Z punktu widzenia socjologii można bowiem oczywiście opi-

¹⁵ A. Szot, *Swoboda decyzyjna...*, s. 35, a także s. 43 i n.

¹⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 79.

sywać administrowanie jako czynności skuteczne lub potrzebne społecznie, ale jednocześnie nie można tu stracić z oczu tego, przez kogo są one wykonywane – skąd wywodzą się podmioty administrujące, jakie cechy prezentują one ze społecznego punktu widzenia i jak czynności administrowania są wkomponowane w całość aktywności społecznej. Musi tu też być mowa o tym, jak struktura nazywana administracją znajduje swoje miejsce w państwie i w społeczeństwie. Inaczej można ocenić psychologiczny punkt widzenia. Tutaj bowiem powinna być rozważana administracyjna aktywność człowieka – urzędnika administracyjnego, a struktura, w jakiej on pozostaje, jest stawiana jako tło, w jakiś sposób tylko determinujące jego zachowania. Ujęcia socjologiczne i psychologiczne administracji zamazują więc nieco postawioną tezę o konieczności pełnego rozdzielenia ujęcia przedmiotowego i podmiotowego przy definiowaniu administracji. Zamazują, ale na pewno jej nie podważają, gdyż zarówno z punktu widzenia samej administracji, jak i z punktu widzenia prawa administracyjnego mają one znaczenie tylko dodatkowe, a na pewno nie decydujące.

Samo pochodzenie administracji publicznej jest tylko prawne, a nie ekonomiczne, socjologiczne czy polityczne. Tym bardziej powinniśmy zostawić na marginesie różne merkantylistyczne koncepcje administracji publicznej. Ten pozornie atrakcyjny i świeży kierunek sprowadza administrację publiczną do roli firmy świadczącej usługi dla obywateli. Wprawdzie zgodnie ze swoim źródłosłowem administracja to rzeczywiście służenie, ale jej działań nie można nazywać usługami i z całą pewnością nie mogą one polegać na osiąganiu zysku. Administrowanie jest służbą publiczną¹⁷ i powinnością każdego państwa wykonywaną na rzecz obywateli, a nie działalnością handlową.

3. Podstawowym unormowaniem obowiązującej Konstytucji RP, którego znaczenia dla administracji publicznej nie można przecenić, jest art. 10

¹⁷ Ta okoliczność posłużyła nawet do uzasadnienia tezy, że służba publiczna stanowi odrębne kryterium dla wyodrębniania prawa administracyjnego, choć uważam, że tego kryterium w stosunku do wyodrębniania dyscypliny prawnej nie powinno się gloryfikować i stawiać go na pierwszym miejscu. Por. P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 257 i n.

ust. 1, stanowiący, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sędziowskiej. Przepis ten ustanawia znaną od stuleci i podstawową dla demokratycznego państwa prawa **zasadę trójpodziału władz**. Dla interesującej nas istoty administracji publicznej oraz jej cech ważne jest to, że cytowany artykuł wyodrębnia władzę wykonawczą, jednocześnie równoważąc ją z innymi władzami państwa. Na tej podstawie nasuwa się pytanie, czy określenie „władza wykonawcza” jest synonimem terminu „administracja publiczna”, czy też między tymi pojęciami istnieje jakaś różnica, która stawiałaby administrację publiczną w sytuacji zrównoważonej z władzą ustawodawczą i sędziowską. Gdyby taka różnica dała się wykazać, prowadziłoby to do dalszego pytania: Czym jest desygnat określenia „władza wykonawcza”, jeśli nie można jej przypisać tożsamości z administracją publiczną? Jak się wydaje, postawionego tu pytania nie można rozstrzygać na podstawie przepisów Konstytucji RP w wymiarach semantycznych. Obydwa określenia nie konkurują bowiem ze sobą w tekście Konstytucji RP, w którym ustrojodawca używa ich oddzielnie. Pojęcie władzy wykonawczej jest tu użyte tylko dla zaakcentowania zasady trójpodziału władz, która ma dla państwa zasadnicze znaczenie. Z kolei pojęcie administracji zostało zastosowane tylko dla określenia administracji rządowej. Dlatego zestawiania tych dwóch pojęć w kontekście Konstytucji RP można dokonywać wyłącznie na poziomie teoretycznym po to, żeby ustalić, czy zasada trójpodziału władz odnosi się wprost do administracji publicznej. Pozytywna odpowiedź na to pytanie wydaje się oczywista niezależnie od tego, że administracja publiczna nie działa wyłącznie jako władza „wykonawcza”, tylko jej cechami charakterystycznymi są działalność organizatorska, zarządzanie i reagowanie na bieżące zjawiska społeczne. Nie ulega jednak wątpliwości, że zarówno twórca zasady trójpodziału władz, jak i jego kontynuatorzy rozumieли jako władzę wykonawczą właśnie administrację publiczną. Znalazło to swoje odbicie w dawnych propozycjach budowy negatywnych definicji administracji, które traktowały administrację jako „resztę” działalności państwa po wyodrębnieniu ustawodawstwa i sądownictwa. Niezależnie więc od tego, że Konstytucja RP używa określenia „władza wykonawcza”, staje się jasne, że jej twórcy mieli na myśli właśnie ową „resztę”, czy – jak

powiedzielibyśmy dzisiaj – właśnie administrację publiczną¹⁸. Nie ulega też wątpliwości, że pomimo wyodrębnienia w Konstytucji RP osobnego rozdziału regulującego kwestie samorządu terytorialnego, także administracja samorządowa należy do władzy wykonawczej w rozumieniu cytowanego art. 10 ust. 1. „O ile podział władz odbywa się horyzontalnie na poziomie organów naczelných, o tyle wyodrębnienie samorządu dokonuje się wertykalnie w ramach wydzielonej już władzy wykonawczej. Samorząd terytorialny jest wyodrębnionym w strukturze państwa, powstałym z mocy prawa, związkiem lokalnego społeczeństwa, powołanym do samodzielnego wykonywania administracji publicznej”¹⁹. Jeżeli pojawiają się czasem głosy przeciwne, są one tylko daleką reminiscencją dawnych teorii przeciwstawiających samorząd terytorialny państwu.

Kierunek definiowania administracji budowany w oparciu o zasadę trójpodziału władz – można powiedzieć kierunek klasyczny lub tradycyjny, nie jest bynajmniej anachroniczny, gdyż każda konstytucja demokratycznego państwa prawa, w tym oczywiście Konstytucja RP, wprowadza zasadę trójpodziału władz. Zasada ta nie jest do podważenia, nawet jeśli przez różne zabiegi interpretacyjne próbuje się zmieniać jej znaczenie albo przez stosowaną praktykę działania organów państwa zamazuje się jej istotę. Wprawdzie nie ma wątpliwości, że brzmienie art. 10 ust. 1 Konstytucji RP narodziło się jako reminiscencja dawnej definicji negatywnej opartej właśnie o zasadę trójpodziału władz, to jednak przepis ten nie traktuje administracji jako „reszty” po odjęciu ustawodawstwa i sądownictwa, tylko stawia te trzy władze na równoważnej, komplementarnej pozycji – żadna z nich nie jest „resztą” wobec pozostałych.

Wpisanie administracji publicznej do systemu trójpodziału władz daje w efekcie jej nową, konstytucyjną i podstawową cechę definicyjną: administracja publiczna jest władzą równoważną z pozostałymi i w żaden sposób nie może być przez nie dominowana ani wyręczana. Wprawdzie wobec władzy wykonawczej ani wobec administracji publicznej Kon-

¹⁸ Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Prawne i prawnicze koncepcje władzy wykonawczej na tle ostatnich 10 lat przemian ustrojowych w Polsce*, ST 2000/1–2, s. 73 i n.

¹⁹ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* [w:] *System*, t. 2, s. 197.

stytucja RP nie wprowadza odpowiednika art. 173 dotyczącego sądów (brzmi on: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”), to jednak nie ma żadnych przeszkód, aby w ślad za art. 10 ust. 1 tę odrębność i niezależność podkreślać również wobec władzy wykonawczej. Administracja publiczna jest komplementarna wobec innych władz, które wzajemnie się dopełniają i uzupełniają, a także – jak o tym jest mowa w preambule – współdziałają ze sobą. Ukazuje się wtedy odrębny stosunek administracji i sądownictwa do normy prawnej, gdzie administracja ma działać w ramach prawa, a sądownictwo jest normą ściśle związane. W demokratycznym państwie prawa nie może być mowy o działalności państwa, która nie byłaby wykonywaniem normy prawnej, choćby to była tylko norma kompetencyjna. Jeśli tak, to w istocie ta właśnie różnica między administracją a sądownictwem przestaje istnieć. Wydaje się, że uzależnienie pojęcia administracji od pojęcia władzy ustawodawczej i sądowniczej nie jest uzasadnione²⁰. Jest odwrotnie: trzeba uzasadnić, że sądownictwo czy ustawodawstwo to są kategorie odrębne właśnie od reszty działalności państwa, że trzeba oddzielić władzę ustawodawczą i sądowniczą jako pojęcia pozytywne, istniejące niezależnie. Zasada podziału władz spełnia pożyteczną rolę. Ujednolica ona i racjonalizuje podstawę podziału, wzmacnia logiczny podział funkcji i z pewnością wpływa na charakter administracji publicznej, choć na pewno samo istnienie administracji nie jest zależne od tego podziału.

4. Ujmowanie w kontekście zasady trójpodziału władz, w której zajmuje ona miejsce władzy wykonawczej, rodzi następne pytanie, czy traktowanie administracji jako jednej z trzech wydzielonych władz stanowi możliwy argument przeciwko postulowanemu wcześniej rozdzielaniu, a nie mieszaniu ze sobą dwóch ujęć administracji – przedmiotowego i podmiotowego. Zauważmy, że w omawianej zasadzie jest mowa o „władzy” równoważnej i komplementarnej do dwóch pozostałych. Użycie tego słowa skłania do wniosku, że mamy tu do czynienia z „kimś”, kto jest tą władzą, z podmiotem lub podmiotami niewątpliwie pozostającymi w określonej strukturze. Są one zresztą zaliczone do państwa, wykonują

²⁰ Por. M. Zimmermann, *Konstytucyjne założenia ustroju administracyjnego państwa*, Lwów 1936. Maszynopis niepublikowany, w zbiorach autora.

władzę tego państwa, są jego agendą, toteż omawiane określenie wydaje się bliższe ujęciu podmiotowemu. Jednakże z równą mocą można odnieść zasadę trójpodziału władz do ujęcia przedmiotowego, gdyż przecież chodzi o działalność, jaka ma być odróżniona od ustawodawstwa lub sądownictwa, a ponadto nawet samo słowo „władza” może być traktowane przedmiotowo jako zestaw kompetencji władczych. Tak więc ten kierunek poszukiwań omija podział dychotomiczny, jaki postawiliśmy u podstaw tych rozważań. W rezultacie można powiedzieć, że znaczenie zasady trójpodziału władz dla ujmowania administracji publicznej zależy od sposobu interpretacji tej zasady, czyli od zasadniczego dylematu, czy chodzi w niej o trójpodział organów władzy (nawijujemy tu do wspomnianego wyżej ujęcia podmiotowego), czy chodzi tu o trójpodział funkcji (ujęcie przedmiotowe). W pierwszym wypadku interpretacja jest prosta: wystarcza nam negatywne stwierdzenie odrębności organizacyjnej administracji w stosunku do ustawodawstwa i sądownictwa. Jednakże potraktowanie zasady trójpodziału władz tylko w taki sposób byłoby błędne. Chodzi w niej przecież nie o kwestie strukturalno-organizacyjne, ale o treść tego, czym każda z trzech władz ma się zajmować. Dlatego należy wziąć tu pod uwagę podział funkcji, co wiąże się z przedmiotowym określeniem administracji. Tu już dla administracji łatwo nie znajdziemy tylko określenia negatywnego („wielkiej reszty”) i można mówić o ujęciu pozytywnym.

5. W kontekście, o jakim tu mowa, znajduje się także problem umieszczenia w nim tych definicji funkcjonalnych (przedmiotowych), które traktują administrację, obok tego, że jest ona władzą wykonawczą, także jako „swobodną, twórczą działalność w ramach ustaw”²¹. Nie wydaje się, żeby takie określanie administracji naruszało zasadę trójpodziału władz, gdyż przecież ta twórcza działalność organizatorska jest niezwykle istotną częścią administrowania jako władzy właśnie wykonawczej. Administracja działając twórczo, w istocie wykonuje prawo, które jej przypisało takie właśnie kompetencje. W tej kwestii zgłoszono zastrzeżenie, że znana, zwana funkcjonalną definicja głosząca, że administracja jest „organizatorską działalnością państwa”, zamazuje poznawczą funkcję

²¹ Por. M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959, s. 3, Warszawa 2009, reprint, s. 43.