

ADMINISTRACJA OCHRONY ZDROWIA W POLSCE

**– między świadczeniem
a reglamentacją**

Sebastian Sikorski



Wolters Kluwer

ADMINISTRACJA OCHRONY ZDROWIA W POLSCE

**– między świadczeniem
a reglamentacją**

Sebastian Sikorski



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2021

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Instytut Nauk Prawnych

Stan prawny na 1 lutego 2021 r.

Recenzenci

Prof. dr hab. Włodzimierz Cezary Włodarczyk

Dr hab. Iwona Sierpowska, prof. SWPS

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Grażyna Polkowska-Nowak

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-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., 2021

ISBN 978-83-8223-795-5

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl

księgarnia internetowa www.proinfo.pl

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Wprowadzenie	13
--------------------	----

Rozdział I

Administracja publiczna – definicja, funkcje i rodzaje –

siatka pojęciowa	27
------------------------	----

1. Ewolucja pojęcia administracji publicznej.....	27
2. Pojęcie i rodzaje funkcji administracji publicznej oraz ich relacja wobec pojęcia celu i zadania państwa.....	43
3. System administracji publicznej – podejście systemowe w nauce prawa administracyjnego i jego konsekwencje.....	63
4. Kategorie pojęciowe administracji reglamentacyjnej, administracji świadczącej oraz administracji infrastruktury. Miejsce administracji regulacyjnej w wybranej siatce pojęciowej	81
5. Administracja świadcząca wobec współczesnych przemian administracji publicznej – między autonomią jednostki a obowiązkami władz publicznych	110
6. Wnioski.....	139

Rozdział II

Kształtowanie się systemu opieki zdrowotnej w Polsce – rys

historyczny	145
-------------------	-----

1. Początki publicznej opieki zdrowotnej w okresie I Rzeczypospolitej i zaborów	145
---	-----

2. Ewolucja administracji ochrony zdrowia w II Rzeczypospolitej	149
3. Organizacja i funkcjonowanie opieki zdrowotnej w PRL – między teorią równości społecznej a rzeczywistością faktycznej nierówności	162
4. Zmiany w systemie ochrony zdrowia po 1989 r. w warunkach załamania gospodarki i transformacji ustrojowej	174
5. Reformy systemu ochrony zdrowia w latach 1998–2004 – między decentralizacją a centralizacją	182
5.1. Koncepcja systemu kas chorych oraz jednostek samorządu terytorialnego jako podstawowej kategorii podmiotów zabezpieczających udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej	182
5.2. Narodowy Fundusz Zdrowia jako szczególny rodzaj podmiotu administrującego w administracji ochrony zdrowia	192
6. Wnioski	195

Rozdział III

Ochrona zdrowia na tle postanowień Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. oraz prawa

międzynarodowego i europejskiego	205
1. Ochrona zdrowia w prawie międzynarodowym i europejskim – podstawy regulacji	205
2. Systematyka praw dotyczących ochrony zdrowia na gruncie Konstytucji RP	216
3. Prawo do ochrony zdrowia jako publiczne prawo podmiotowe	223
4. Charakter prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych	227
5. Obowiązek zapewnienia przez władze publiczne szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym oraz osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku w świetle zasady sprawiedliwości społecznej	237

6. Zwalczanie chorób epidemicznych, zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska oraz popieranie rozwoju kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży, jako szczególne obowiązki władzy publicznej	244
7. Obowiązki władzy publicznej wynikające z konstytucyjnego zakazu eksperymentów naukowych na ludziach bez dobrowolnie wyrażonej przez nich zgody	247
8. Wnioski	253

Rozdział IV

Współczesna administracja publiczna w systemie ochrony zdrowia w Polsce	261
1. Administracja reglamentacyjna i jej funkcja w administracji ochrony zdrowia	261
2. Współczesny system ochrony zdrowia w ujęciu administracji świadczącej	325
3. Postulat wyodrębnienia administracji infrastruktury i realizowanej przez nią funkcji	383
4. Wnioski	399

Rozdział V

Zakres świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych w ramach administracji świadczącej oraz formy działania administracji publicznej w ochronie zdrowia	407
1. Zakres świadczeń opieki zdrowotnej i zasady ich finansowania ze środków publicznych	407
2. Formy działania administracji publicznej w ochronie zdrowia	444
3. Wnioski	460
Podsumowanie	465
Bibliografia	497

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
Konstytucja PRL	– Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.)
pr. farm.	– ustawa z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 944 ze zm.)
u.i.l.	– ustawa z 2.12.2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. z 2019 r. poz. 965 ze zm.)
u.PIS	– ustawa z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 195)
u.p.n.	– ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2020 r. poz. 2050)
u.p.o.z.	– ustawa z 27.10.2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 172 ze zm.)
u.PRM	– ustawa z 8.09.2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2020 r. poz. 882 ze zm.)
u.s.i.o.z.	– ustawa z 28.04.2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz.U. z 2020 r. poz. 702 ze zm.)
ustawa sanitarna	– zasadnicza ustawa sanitarna z 19.07.1919 r. (Dz. Praw P.P. Nr 63, poz. 371)

u.ś.o.z.	– ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1398 ze zm.)
u.z.l.	– ustawa z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2020 r. poz. 514 ze zm.)
u.z.o.z.	– ustawa z 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.)
u.z.p.	– ustawa z 11.09.2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2021 r. poz. 183)
u.z.p.p.	– ustawa z 15.07.2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 562 ze zm.)

Instytucje

AOTMiT	– Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
KRUS	– Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
MZ	– Ministerstwo Zdrowia
NFZ	– Narodowy Fundusz Zdrowia
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
PRM	– Państwowe Ratownictwo Medyczne
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
RUM	– Rejestr Usług Medycznych
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UE	– Unia Europejska
URPL	– Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych
WE	– Wspólnota Europejska, Wspólnoty Europejskie
WHO	– World Health Organization, Światowa Organizacja Zdrowia
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Czasopisma

AUL	– Acta Universitatis Lodzensis
AUWr.	– Acta Universitatis Wratislaviensis
OMT	– Organizacja, Metody, Technika
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego

OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A
OTK-B	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria B
PiM	– Prawo i Medycyna
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PS	– Przegląd Sądowy
PUS	– Przegląd Ubezpieczeń Społecznych
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny
ZiZ	– Zdrowie i Zarządzanie
ZP	– Zdrowie Publiczne

Inne

AOS	– ambulatoryjna opieka specjalistyczna
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
POZ	– podstawowa opieka zdrowotna
PRL	– Polska Rzeczpospolita Ludowa
PSZ	– podstawowe szpitalne zabezpieczenie świadczeń opieki zdrowotnej
SPZOZ, s.p.z.o.z.	– samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej
ZOL	– zakład opieki leczniczej
ZOZ	– zakład opieki zdrowotnej

WPROWADZENIE

1. Przedmiot i cel pracy

Jak twierdził Franciszek Longchamps de Bérrier, prawo jest strukturą dwoistą (pomyślaną i rzeczywistą) wzbogaconą o trzeci czynnik, jakim są wartości. Podstawowe wartości ludzkie, takie jak: humanizm, sprawiedliwość, ład, które nie znajdują się na zewnątrz prawa, ale w jakimś sensie trwają, utrzymują się właśnie w prawie i dzięki prawu¹, muszą więc stanowić przedmiot zainteresowania nauki prawa administracyjnego. Autor ten określał administrację jako „układ normatywny zanurzony w określonej rzeczywistości”² i zwracał uwagę na konieczność rozszerzenia badań na prawne problemy wewnętrznej struktury administracji³.

We współczesnej doktrynie prawa administracyjnego Jan Zimmermann stwierdza, że dla rozwoju nauk prawnych bardzo istotne jest poszukiwanie i analizowanie wartości, które są podłożem obowiązującego systemu prawnego. Możemy zatem mówić o aksjologii prawa, o ak-

¹ F. Longchamps de Bérrier, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 13.

² F. Longchamps de Bérrier, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991 (reprint wyd. z 1949). Zob. też *Układ administracji publicznej*, red. J. Korczak, Warszawa 2020. Należy podkreślić oryginalne ujęcie terminu „układ” zaproponowane przez B. Majchrzaka i Z. Cieślaka, którzy – odnosząc go do administracji publicznej – przyjmują, że „układ administracyjny to zbiór zachowań ludzi w administracji i oddziałujące na te zachowania czynniki” – zob. B. Majchrzak [w:] Z. Cieślak, J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 30.

³ F. Longchamps de Bérrier, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Seria: Prawo Publiczne Porównawcze, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2001, s. 227.

sjologii poszczególnych gałęzi prawa, a w konsekwencji – o aksjologii prawa administracyjnego. Zdaniem tego autora ze względu na związek prawa z wartościami żaden badacz prawa „nie może od tych wartości abstrahować”⁴.

W doktrynie europejskiej Eberhard Schmidt-Aßmann najmocniej podkreśla, że porządek prawny zawsze przyjmuje pewne normatywne punkty odniesienia. Zasada państwa prawnego jest podstawą dążenia do racjonalizowania spraw publicznych za pomocą możliwie efektywnego załatwiania spraw publicznych. Zasada demokracji i określenia celów państwa zobowiązuje do poszanowania orientacji na działanie na rzecz dobra wspólnego przez władzę publiczną. Natomiast zasada równości dyscyplinuje działanie administracji państwowej, zapewniając niezbędną spójność. E. Schmidt-Aßmann twierdzi, że te metareguly da się wywieść z jednej strony z ram konstytucyjnych, a z drugiej – z przepisu art. 41 KPP, które określają prawo do dobrej administracji. W ten sposób bierzemy pod uwagę pozaprawne cele i wartości w konstytucyjnoprawnych postulatach racjonalnego działania na rzecz dobra wspólnego, a ich konkretyzacja jest już rzeczą nauki prawa, zwłaszcza nauki prawa administracyjnego⁵.

Wartością będącą przedmiotem ochrony konstytucyjnej jest prawo do ochrony zdrowia. Samo pojęcie „zdrowie” jest bardzo szerokie, a w konsekwencji w różny sposób definiowane. Jednakże – jak podkreśla Małgorzata Stahl – zdefiniowanie go determinuje system ochrony zdrowia, jaki zostanie przyjęty przez dane społeczeństwo⁶, a więc regulację prawną określającą ramy tego systemu i prawo do ochrony zdrowia.

Nawiązując do przywołanych już słów F. Longchamps de Bériera, można przyjąć, że administracja ochrony zdrowia jest częścią tego układu⁷

⁴ Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Administratywistów, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 11–12.

⁵ E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik: Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Tübingen 2013, s. 842–843.

⁶ M. Stahl, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 138.

⁷ F. Longchamps de Brier, *Założenia nauki...*, 1991. Zob. *Układ administracji...*, red. J. Korczak.

normatywnego zanurzoną w określonej rzeczywistości. Jerzy Stefan Langrod w sposób szczególny podkreślał znaczenie pojęć podstawowych, jednocześnie porządkujących zadania nauki prawa administracyjnego. Jednym z nich jest pojęcie „funkcja administracyjna”. Zdaniem tego autora: „dla każdego zwłaszcza, kto nie ogranicza nauki prawa do badania samej tylko formy, ale interesuje się także treścią – kwestia funkcji administracyjnej jest z natury rzeczy przedmiotem szczególniejszego zainteresowania”⁸.

Na ochronę zdrowia można patrzeć z różnych perspektyw i przez pryzmat wielu pojęć. W doktrynie prawa administracyjnego Zbigniew Czarnik i Jerzy Posłuszny już w 2011 r. wskazywali jako podstawowe pojęcie „administracja świadcząca”, rozumiane jako działania administracji publicznej polegające na świadczeniu usług mających na celu zaspokojenie potrzeb człowieka. Łączą oni pojęcie „administracja świadcząca” z pojęciem „funkcja administracji publicznej”. Ich zdaniem pojęcie funkcji administracji publicznej jest „teoretycznoprawnym narzędziem badawczym” umożliwiającym analizę działań administracji, których celem jest zaspokajanie określonych potrzeb społeczeństwa. W konsekwencji wskazują na rosnące rolę i znaczenie właśnie administracji świadczącej, przy jednoczesnym ograniczonym zainteresowaniu nauki prawa administracyjnego tą problematyką. W ich ocenie wszelkie zmiany czy reformy są przeprowadzane albo wręcz w swoistej próżni teoretycznej, albo na podstawie ustaleń badawczych, które są niepełne i fragmentaryczne. W sposób szczególny należy zaznaczyć, że Z. Czarnik i J. Posłuszny wskazują w tym kontekście właśnie na ochronę zdrowia⁹. Ujęcie to ukazuje wagę tego obszaru badań, co ma zasadnicze znaczenie dla tej pracy.

Podzielając ten pogląd, trzeba jednak zauważyć, że administracja świadcząca w ochronie zdrowia i realizowana przez nią funkcja administracji świadczącej obejmują niezwykle ważny, ale tylko jeden z aspektów

⁸ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 194–197.

⁹ Z. Czarnik, J. Posłuszny [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 423.

działania ochrony zdrowia jako określonej struktury. Dlatego warto spojrzeć na ten obszar w szerszy sposób – z uwzględnieniem oprócz administracji świadczącej także innych jej rodzajów i realizowanych funkcji. Takie założenie pozwala na postawienie pytania, czy z wykorzystaniem obecnej siatki pojęciowej możemy opisać całą współczesną aktywność administracji w ochronie zdrowia i uwzględnić chronione przez to prawo wartości.

Dokonując więc pewnej syntezy postrzegania prawa administracyjnego jako nośnika określonych wartości realizowanych przez strukturę, jaką jest administracja publiczna widziana z perspektywy realizowanych przez nią funkcji, możliwe staje się obranie tematu niniejszej pracy, sformułowanego w celu wyrażenia pewnego napięcia istniejącego w funkcjonowaniu administracji publicznej: Administracja ochrony zdrowia w Polsce – między świadczeniem a reglamentacją.

Ważne dla wyboru tematu tej pracy jest również otoczenie społeczno-gospodarcze. Można tutaj wskazać na skutki kryzysu ekonomicznego, który rozpoczął się w 2008 r. i dobitnie pokazał wiele słabości gospodarki rynkowej, a w szczególności sektora finansowego. Już to zdarzenie można było potraktować jako impuls do nowej refleksji nad rolą administracji publicznej, w tym także wobec prywatyzacji usług publicznych. Dodatkowym ważkim argumentem, który pojawił się w czasie pisania tej pracy, jest epidemia COVID-19¹⁰ i jej przewidywane skutki gospodarcze. Mamy do czynienia z bezprecedensowym w historii współczesnej „stress-testem”¹¹ – używając pojęcia z dziedziny bankowości – działania całej administracji, w tym w szczególności administracji ochrony zdrowia, która jest strukturą organizacyjną działającą obecnie w niezwykle trudnych warunkach. Analizując bieżącą sytuację, można lepiej niż

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 491 ze zm.).

¹¹ „Stress testy” to pojęcie zaczerpnięte z sektora bankowego oznaczające testy odporności banków na sytuację kryzysową; to symulacje, których celem było zbadanie stabilności europejskiego sektora bankowego i zachowania się instytucji finansowych w sytuacji istotnego spowolnienia wzrostu gospodarczego, zaburzeń na rynkach finansowych oraz wzrostu kosztów finansowania, <https://zbp.pl/aktualnosci/Wideo-Komentarze-Klub25/stress-testy-i-badanie-jakosci-aktywow-sektora-ban> (dostęp: 22.10.2020 r.).

dotychczas dostrzec sposób działania poszczególnych jej elementów. Dlatego tak ważną staje się analiza administracji ochrony zdrowia z wykorzystaniem zaproponowanych pojęć badawczych.

Celem pracy jest weryfikacja hipotezy, że kluczowymi funkcjami w ochronie zdrowia są funkcja reglamentacyjna i funkcja administracji świadczącej, wykonywane odpowiednio przez administrację reglamentacyjną i świadcząca, które są zbyt często analizowane odrębnie. Trzeba jednocześnie zbadać, czy funkcje te są obecnie wystarczające do opisanego aktywności administracji w ochronie zdrowia. Dlatego warto uzupełnić powyższą hipotezę o możliwość i celowość wyodrębnienia także innego rodzaju administracji, na przykład w związku z rosnącym znaczeniem tworzenia i utrzymywania infrastruktury w ochronie zdrowia. W rezultacie pojawia się konieczność innego sposobu analizy regulacji administracyjnoprawnej w ochronie zdrowia. Jest to o tyle ważne, że prawo ochrony zdrowia podlega ponadprzeciętnej inflacji w porównaniu z innymi obszarami prawa administracyjnego¹². Wynika to z licznych i częstych zmian na poziomie nie tylko ustaw i aktów wykonawczych, lecz także aktów wewnętrznych.

Ze względu na wybrane pole badawcze (obszar referencyjny) zdecydowano się na przyjęcie określonych założeń porządkujących poszczególne wątki tej pracy. Ustalenia i rozstrzygnięcia wymagają więc zagadnienia ujęte w pytania badawcze. Należy zatem spróbować odpowiedzieć na pytanie, na ile wypracowana w doktrynie prawa administracyjnego kategoria pojęciowa funkcji jako narzędzia badawczego jest nadal przydatna i na ile adekwatnie opisuje współczesną ochronę zdrowia w Polsce. Pytanie to można również postawić w kontekście regulacji, która determinowała działanie systemu ochrony zdrowia. Należy jednocześnie przypomnieć, że praca ma charakter administracyjnoprawny i chodzi w niej o wyznaczenie obszaru, w którym w wyniku ustaleń doktryny i orzecznictwa również prawo administracyjne może się rozwinąć. Niezbędne jest także znalezienie odpowiedzi na pytania: jak został prawnie

¹² Zob. J. Jagielski, M. Cherka, P. Gołaszewski, D. Pudzianowska, *Materiałne prawo administracyjne jako przedmiot badań* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.

określony zakres świadczeń w ochronie zdrowia? Które świadczenia i dlaczego zostały ujęte w katalog tzw. świadczeń gwarantowanych i jak kształtuje się prawnie ich dostępność? Rozważenia wymaga też pozycja prawna Narodowego Funduszu Zdrowia w systemie ochrony zdrowia, w szczególności w związku z generowaniem zadłużenia podmiotów leczniczych w ochronie zdrowia. Problemem do rozstrzygnięcia jest również, czy klasyczna forma zakładu publicznego odpowiada zadaniom współczesnych podmiotów leczniczych.

2. Wybrane metody badawcze – administracja ochrony zdrowia jako obszar referencyjny w nauce prawa administracyjnego

Jak słusznie wiele lat temu stwierdził F. Longchamps de Bérrier, są dwie drogi poznania prawa jako struktury myślowej i mechanizmu społecznego. W przypadku wyboru pierwszej z nich – do realizacji przyjętego celu służy dogmatyka prawa, która zajmuje się badaniem prawa jako struktury myślowej. W przypadku obrania drugiej drogi, gdy przedmiotem badania jest prawo pojmowane jako mechanizm społeczny, konieczne jest podejmowanie badań empirycznych¹³.

Pamiętając o tym, należy wskazać, że w pracy tej podstawową metodą badawczą będzie szeroko rozumiana metoda formalno-dogmatyczna¹⁴, w której treść norm jest wywodzona z przepisów prawa¹⁵. Egzegeza materiału normatywnego będzie jednak pewnym punktem wyjścia do analizy rozważań prowadzonych w doktrynie prawa i judykaturze. Obecnie stosowanie metody dogmatycznej nie może sprowadzać się wyłącznie do analizy materiału normatywnego. Dogmatyka prawa – oprócz pracy nad strukturą normatywną – „troszczy się” także o związki

¹³ F. Longchamps de Bérrier, *Z problemów poznania...*, s. 18–20.

¹⁴ J. Wróblewski, *Metody logiczno-językowe w prawoznawstwie* [w:] *Metody badania prawa. Materiały sympozjum*, Warszawa 28–29 IV 1971 r., red. A. Łopatka, Ossolineum 1973, s. 59.

¹⁵ J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2006, s. 27 i n.

tej struktury z życiem oraz wartościami społecznymi¹⁶ i jest naturalnym elementem jej rozwoju.

Przy wskazaniu kolejnych zasad istotne jest podkreślenie, że monografia dotyczy polskiej administracji ochrony zdrowia. Dlatego będzie prowadzona na podstawie obowiązujących w Polsce rozwiązań prawnych w obszarze ochrony zdrowia z odniesieniem do poglądów naszej doktryny i orzecznictwa. Jest to podyktowane tym, że rozwiązania prawne poszczególnych państw w tym zakresie różnią się i są trudno porównywalne. Występują pewne rozwiązania modelowe, ale mają one charakter hybrydowy. To powoduje, że trudno byłoby w warunkach polskich zastosować rozważania teoretyczne i analizy nawet lepiej działających systemów ochrony zdrowia w państwach Europy Zachodniej. Niemniej w pracy pomocniczo wykorzystano metodę komparatystycznoprawną¹⁷ rozumianą w dwóch znaczeniach. Po pierwsze, przy wypracowywaniu siatki pojęciowej konieczne były nawiązania do doktryn niemieckiej i francuskiej, gdzie pojęcia administracji świadczącej i infrastruktury zostały ukształtowane. Po drugie, istotne były pewne nawiązania własne do dwóch różnych modeli ochrony zdrowia. W Niemczech działa w sposób uważany za efektywny zmodyfikowany model ubezpieczeniowy, zwany też modelem Bismarcka. Natomiast w Wielkiej Brytanii funkcjonuje – z licznymi zmianami – model Beveridge’a. Trzeba bowiem wyraźnie podkreślić, że w warunkach europejskich współcześnie dominują właśnie swoiste hybrydy tych modeli¹⁸.

W publikacji pomocniczo będzie miała zastosowanie także metoda prawno-historyczna, która w odniesieniu do prawoznawstwa podkreśla potrzebę historycznego ujmowania przedmiotu badań, z dynamicznym postrzeganiem instytucji i norm prawnych na tle ich dziejowego rozwoju. Eksponuje przy tym nieodzowność pytań o przeszłość badanej

¹⁶ F. Longchamps de Bérier, *Z problemów poznania...*, s. 19.

¹⁷ M. Ancel, *Znaczenie i metody prawa porównawczego. Wprowadzenie ogólne do badań prawnoporównawczych*, tłum. K. Piasecki, Warszawa 1979.

¹⁸ A. Jacek, E. Sarnacka [w:] *System Prawa Medycznego*, red. E. Zielińska, t. I, *Pojęcie, źródła i zakres prawa medycznego*, red. R. Kubiak, L. Kubicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 839–840; M. Paszkowska, *System ubezpieczenia zdrowotnego w Polsce*, Warszawa 2015, s. 15.

instytucji, z odniesieniem do systemu norm działających w określonej rzeczywistości gospodarczej, społecznej czy polityczno-ustrojowej¹⁹. Wszystkie te aspekty należy zasygnalizować w kształtowaniu się administracji ochrony zdrowia w Polsce, w której można wyznaczyć kilka etapów jej kształtowania także na tle całkowitej zmiany systemu politycznego oraz społeczno-gospodarczego.

Mając na uwadze współczesne zmiany w europejskiej nauce i dogmatyce prawa, należy odnieść się do założeń powstałej w Heidelbergu nowej nauki prawa administracyjnego, które są szczególnie ważne z metodologicznego punktu widzenia. Jak wskazuje Arno Scherzberg, w nowej nauce prawa administracyjnego prawo jest rozumiane jako instrument sterowania, tworzenia pewnego społecznego otoczenia (środowiska) – dopiero wtedy, gdy to sterowanie kończy się powodzeniem, prawo zmienia się w pewien materialny porządek²⁰. Zdaniem E. Schmidta-Aßmanna, wiodącego twórcy tej szkoły, w dogmatyce prawa szczególną rolę odgrywają „obszary referencyjne”, które z założenia powinny obejmować w miarę szerokie pole badawcze, reprezentatywne dla obecnego sposobu działania administracji. Z punktu widzenia dogmatyki wybór takiego obszaru dokonywany jest na podstawie zróżnicowanych kryteriów – na przykład kryterium ważności danego obszaru. Ponadto jako kryterium wyboru można przyjąć częstotliwość stosowania określonych instrumentów prawnych, form działania prawa administracyjnego, a także liczbę konfliktów, zaangażowanych interesów oraz zdolności do innowacji w danym obszarze. Przy ujęciu jako obszaru referencyjnego administracji ochrony zdrowia w Polsce spełniona jest większość tych kryteriów – pojęcie to stosuje się w niniejszej pracy.

Wagi i doniosłości społecznej zdrowia i ochrony zdrowia nie trzeba współcześnie szczególnie uzasadniać. Niewiele jest wartości w życiu danego społeczeństwa tak ważnych jak zdrowie funkcjonujących w nim

¹⁹ J. Bardach, *Themis a Clio, czyli prawo a historia*, Warszawa 2001, s. 12.

²⁰ A. Scherzberg, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht zwischen Praxis und Reflexion – Theoretische Grundlagen der modern Verwaltungsrechtswissenschaft* [w:] *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, red. H.H. Trute, T. Groß, H. Röhl, Ch. Möllers, Tübingen 2008, s. 837 i n.

jednostek. W definicjach zdrowia (nie ma tu jednej definicji) artykułuje się pomyślność (dobrostan) w płaszczyźnie fizycznej, umysłowej oraz społecznej²¹. Można zatem powiedzieć, że elementy te silnie wpływają na funkcjonowanie społeczeństwa, a więc i służącej mu administracji. Wielość konfliktów i zaangażowanych interesów jest wszechstronnie opisana w istniejącej literaturze²². Możemy je obserwować także wewnątrz systemu ochrony zdrowia w zakresie różnych poziomów udzielanych świadczeń z zakresu zróżnicowanych specjalizacji.

Takie wyznaczenie obszaru referencyjnego pozwala na lepszą analizę wybranej części obowiązującego prawa. W obszarze dogmatyki prawa administracyjnego można ją powiązać we właściwy sposób z zadaniami administracji. Jak stwierdza E. Schmidt-Aßmann, w doktrynie od czasu do czasu pojawia się żądanie, aby systematyka i w ogóle praca w teorii prawa administracyjnego były zorientowane na zadania. Analiza ta jest możliwa właśnie dzięki pracy w obszarach referencyjnych. Pewnym punktem wyjścia tego projektu reformy prawa administracyjnego powinno być stwierdzenie, że część ogólna prawa administracyjnego uzupełnia tradycyjny arsenał prawnych form działania nowymi elementami regulacji prawnej w poszczególnych obszarach. Służy to temu, aby odpowiednio rozwijać formy i sposoby postępowania, jeżeli identyfikujemy podobne problemy w różnych obszarach. E. Schmidt-Aßmann podkreśla, że reforma prawa administracyjnego była od początku reformą dogmatyki administracyjnoprawnej. Dogmatyka bowiem to swoista „warstwa operacjonalizacji” między tekstem prawa a stosowaniem prawa przez administrację i sądy. Tworzy ona strukturę normatywnych instytucji i wzajemnych powiązań znaczeniowych, które są rozwijane na podstawie prawa pozytywnego. Co należy jednak podkreślić – nie zależą one od treści poszczególnych norm prawnych. Dogmatyka ad-

²¹ Definicja WHO jest wskazywana w doktrynie jako pewien postulat, <https://www.who.int/> (dostęp: 26.10.2020 r.). Zob. C. Włodarczyk, S. Poździoch, *Pojęcie i zakres zdrowia publicznego* [w:] *Zdrowie publiczne*, t. 1, red. A. Czupryna, S. Poździoch, A. Ryś, C. Włodarczyk, Kraków 2000, s. 17.

²² C. Włodarczyk, *Reforma opieki zdrowotnej w Polsce. Studium polityki zdrowotnej*, Kraków 1998; C. Włodarczyk, A. Mokrzycka I. Kowalska, *Efforts for Health System's Improvement. Reporting on Health Policy*, Warszawa 2012.

ministracyjnoprawna stanowi wspólne osiągnięcie nauki i judykatury, które oddziałują na siebie w różnicowany sposób.

W polskiej doktrynie prawa administracyjnego Irena Lipowicz – nawiązując do przywołanego prądu badawczego, żywo dyskutowanego nie tylko w Europie, lecz także na przykład w Japonii czy Korei Południowej – podkreśla, że nowa nauka prawa administracyjnego zamiast wyłącznie interpretować i skupiać się wokół pojęć, zorientowana jest również na potrzeby orzecznictwa i opiera się na procesach decyzyjnych i działaniu (sterowaniu). Dogmatyka w nowej nauce administracji publicznej tworzona jest przez doktrynę i judykaturę²³.

Z punktu widzenia przyjętych w tej pracy metod dogmatycznych należy wyraźnie zaznaczyć, że założenia szkoły nowego prawa administracyjnego nie oznaczają, iż tradycyjna metoda dogmatyczna jest zbędna²⁴. Można stwierdzić, że ujęcia te w pewnym zakresie się uzupełniają.

W koncepcji reformy prawa administracyjnego – również w oparciu o prawo pozytywne – została wypracowana pewna struktura normatywnych instytucji i związków znaczeniowych, które nie są jednak zde-terminowane poszczególnymi przepisami prawa. Dogmatyka prawa jest skierowana na racjonalność i transparentność prawa. Jej idea systemowa daje się wyprowadzić z bardziej generalnych idei i tendencji sprawiedliwości oraz dążenia prawa do zabezpieczania pewnej rzeczywistości. Zdaniem E. Schmidta-Aßmanna dogmatyka prawa jest tym jądrem nauki prawa, w którym krzyżują się praktyczne stosowanie prawa i nauka prawa. Jest to realizowane na przykład przez zasadę hierarchiczności źródeł prawa i żądanie, aby prawo nie było wewnętrznie sprzeczne.

Tak rozumiana dogmatyka prawa nie musi od razu przez swoje wypowiedzi tworzyć dojrzałego systemu, ale powinna przynajmniej w części pełnić funkcję systematyzującą. Ma to szczególne znaczenie dla tej monografii, ponieważ porządkuje ona poglądy doktryny w szczególności w obrębie pojęcia funkcji administracyjnej i jej systematyki oraz stanowi

²³ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 18 i n.

²⁴ E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik...*, s. 20 i n.

próbę analizy przez pryzmat tego pojęcia jednego z ważnych obszarów administracji publicznej, jakim jest administracja ochrony zdrowia.

Jak pisze E. Schmidt-Aßmann, naukowe tworzenie systemu nie ogranicza się tylko do tych postulatów. Także wtedy, gdy twórcy różnych norm współpracują ze sobą, a porządek prawny trzeba wyprowadzać z równoważnych procesów tworzenia prawa, trzeba analizować i porównywać przepisy w odniesieniu do potrzeb i interesów, które mają uwzględniać. Jednocześnie trzeba minimalizować powstające konflikty i tworzyć reguły wzajemnie się porządkujące i sobie podporządkowane.

Aby badać problemy strukturalne, należy poddać gruntownej analizie całe obszary refleksji naukowej, włącznie z paradygmatami i tym, co się za nimi kryje. Podejście systemowe oraz integrowanie różnych dyscyplin przyczyniają się do wypracowania nowych, skutecznych rozwiązań dotyczących administracji publicznej. W koncepcji tej szczególnie ważne jest włączenie do rozważań o dogmatyce wiedzy pozaprawniczej, ponieważ to właśnie w ten sposób dostrzegamy interdyscyplinarność nauki prawa administracyjnego, która zawsze była otwarta na dialog z innymi dyscyplinami. Co więcej, ten dialog jest potrzebny po to, aby przetworzyć go na zasadnicze społeczne zmiany. Konieczne jest do tego spojrzenie ponad granice własnej dyscypliny²⁵. Zasadność takiego właśnie ujęcia widać szczególnie dobrze w obszarze administracji ochrony zdrowia. Analiza problemów w tym obszarze wymaga często szerszego spojrzenia wykraczającego poza analizę konkretnych rozwiązań prawnych, które mają przecież służyć prawidłowemu działaniu administracji ochrony zdrowia w ujęciu systemowym. Konieczne jest więc pewne nawiązywanie do innych gałęzi prawa, na przykład do prawa konstytucyjnego, a także do innych nauk, takich jak: zdrowie publiczne, ekonomia, zarządzanie²⁶.

²⁵ E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik...*, s. 20 i n.

²⁶ B. Sitek, *Innowacyjność w naukach prawnych?*, Legalis/EP, edukacjaprawnicza.pl 2019/1(72), s. 45.

3. Struktura pracy

Przytoczonym wyżej założeniom badawczym odpowiada struktura tej monografii. Jest ona podzielona na pięć rozdziałów odpowiadających częściom tematycznym, które zostały poprzedzone krótkim wprowadzeniem. Każdy rozdział kończy się syntetycznymi wnioskami, które znajdują swoje rozwinięcie w podsumowaniu całości rozważań.

Pierwszy rozdział jest poświęcony przyjęciu na potrzeby pracy elementów siatki pojęciowej doktryny prawa administracyjnego, która w dalszych jej częściach będzie niejako „nakładana” na obszar badawczy, jakim jest administracja ochrony zdrowia. Punktem wyjścia do rozważań jest pojęcie administracji publicznej, jego ewolucja na tle poglądów doktryny, także z uwzględnieniem zachodzących w niej procesów. Następnie przedmiotem analizy będą pojęcia, przez których pryzmat będzie analizowana administracja ochrony zdrowia działająca współcześnie w Polsce. Kluczowe będą już wypracowane podziały i systematyki administracji oraz jej funkcji. W kolejnych podrozdziałach znajdują się odniesienia do pojęć o węższym zakresie, powiązanych z pojęciem funkcji, takich jak cel działania administracji i jej zadania. W ten sposób przeanalizowane pojęcia będą służyć jako narzędzia badawcze w dalszych rozważaniach.

W rozdziale drugim zostanie przedstawiony rys historyczny, m.in. ukazujący aksjologiczne podstawy kształtowania się systemu opieki zdrowotnej w Polsce. Jest to konieczne z kilku powodów: istotne jest pokazanie skrótowo pewnej genezy i ewolucji kształtowania się tego obszaru administracji. W ciągu ostatnich 100 lat mieliśmy do czynienia z fundamentalnymi zmianami w tym obszarze, które niestety nie miały – tak jak w innych państwach Europy Zachodniej – charakteru ewolucyjnego, lecz były naznaczone gwałtownymi przełomami. W przypadku polskiego systemu ochrony zdrowia można historycznie wskazać co najmniej trzy okresy. Będą to początki państwowości II Rzeczypospolitej i rozpoczęcie budowy nowoczesnego na tamte czasy modelu ubezpieczeniowego. Następnie scharakteryzowano okres PRL i radykalnego zwrotu w kierunku scentralizowanego systemu opartego na modelu Siemaszki wdrażanym w strefie wpływów ZSRR. Wreszcie jako trzeci okres można wskazać czas po 1989 r. – lata burzliwej transformacji systemowej i po-

wrotu do koncepcji rozwijającej się w Europie Zachodniej, a mianowicie modelu ubezpieczeniowego. Do tak przedstawionego złożonego procesu kształtowania się administracji w ochronie zdrowia została odniesiona wypracowana w rozdziale pierwszym siatka pojęciowa. Jednocześnie rozważania te są punktem wyjścia do szczegółowej analizy współcześnie działającego systemu ochrony zdrowia i głównych jego problemów.

W rozdziale trzecim zostały omówione – z konieczności skrótowo – źródła prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej w ochronie zdrowia. Zasygnalizowano też – na tle bieżącej sytuacji – aktywność administracji europejskiej w tym zakresie. Następnie przedmiot rozważań stanowią konstytucyjnie zagwarantowane prawa dotyczące ochrony zdrowia. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. znajdujemy aksjologiczne umocowania systemu ochrony zdrowia, które znajdują swoją konkretyzację w regulacji administracyjnoprawnej. Regulacja konstytucyjna determinuje więc kształt systemu opieki zdrowotnej i wyznacza ramy, w których ustawodawca może się poruszać i konstruować ten system.

Rozdział czwarty zawiera rozważania będące podstawą do weryfikacji założonej hipotezy pracy oraz odpowiedzi na szczegółowe pytania badawcze. To w tym miejscu została zastosowana wypracowana siatka pojęć doktryny prawa administracyjnego oraz zbadana jej aktualność i przydatność w obszarze administracji ochrony zdrowia. W tym rozdziale jest też przedstawiona złożona struktura polskiej administracji ochrony zdrowia połączona z analizą poszczególnych jej elementów. Rozważania są prowadzone w sposób usystematyzowany – od administracji centralnej przez administrację samorządową, po tzw. inne podmioty administrujące.

Ostatnia część pracy – rozdział piąty – jest poświęcona problematyce świadczeń opieki zdrowotnej na tle pojęcia administracji świadczącej i realizowanej przez nią funkcji z odniesieniem do zasad ich finansowania ze środków publicznych. Poddano w niej także analizie rolę samorządu terytorialnego jako świadczeniodawcy. Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej w Polsce zostało ogólnie odniesione do systemów ochrony zdrowia wybranych państw europejskich.

W podsumowaniu została przedstawiona synteza wniosków z poszczególnych rozdziałów, dokonano również ostatecznej weryfikacji hipotezy badawczej i sformułowano wnioski końcowe.

Rozdział I

ADMINISTRACJA PUBLICZNA – DEFINICJA, FUNKCJE I RODZAJE – SIATKA POJĘCIOWA

1. Ewolucja pojęcia administracji publicznej

Jako punkt wyjścia do rozważań niezbędne jest odniesienie się do kluczowych pojęć, a mianowicie administracji publicznej oraz jej funkcji i sposobu działania. Nie sposób bowiem badać roli administracji publicznej w ochronie zdrowia bez analizy istniejącej, przyjętej powszechnie siatki pojęciowej, z zasygnalizowaniem ewolucji wybranych pojęć w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat¹. Trzeba w tym miejscu przypomnieć słowa J.S. Langroda, który wskazywał jako pierwsze zadanie nauki prawa administracyjnego „wprowadzenie porządku w pojęcia na każdej z wchodzących w grę płaszczyzn”. Autor ten podkreślał wagę pojęć podstawowych. Wskazywał, że rozstrzygnięcia wymaga „zagadnienie identyczności” czy rozbieżności pojęć „administracja” i „administrowanie”. Dlatego – podążając za jego słowami – konieczne jest wysunięcie niejako przed nawias pojęć podstawowych – z pojęciem administracji

¹ O administracji publicznej we współczesnym znaczeniu możemy mówić *de facto* dopiero od II połowy XVIII w. Szerzej: System Prawa Administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 4 i n.

na czele². Również we współczesnej doktrynie podkreślana jest waga wstępnego usystematyzowania kluczowych pojęć. Jak podkreśla Jan Boć za Franciszkiem Longchampsem de Bérrierem, organizacja (w tym także administracja ochrony zdrowia) jest układem normatywnym zanurzonym w określonej rzeczywistości.

Przystępując do rozważań o administracji publicznej i jej strukturach, należy wskazać na trudność w wyodrębnieniu kryteriów ją określających, a w rezultacie – we wskazaniu powszechnie przyjętej definicji administracji publicznej³. Wynika to z faktu, że „administracja publiczna jest zjawiskiem dynamicznym, zmieniającym się w czasie”⁴. Nakłada się na to wiele czynników o charakterze uniwersalnym. Oczywiście będzie to ewolucja pojęcia wynikająca ze zmieniającej się roli państwa, a w konsekwencji związanej z nim ściśle administracji publicznej. Należy jednak wskazać także czynniki relatywnie nowe, takie jak: postępująca integracja europejska, rozwój nowoczesnego samorządu terytorialnego, tendencja ekonomizacji działania administracji publicznej oraz globalizacja⁵. W polskich realiach dodatkowym czynnikiem była również bezprecedensowa transformacja ustrojowa, która dokonała się po 1989 r.

² J.S. Langrod, *Instytucje prawa...*, 2003, s. 33, 194–197.

³ J. Boć, *Założenia badawcze struktur administracji publicznej* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24–27.09.2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 181.

⁴ Na ten dynamizm administracji, a w rezultacie – siatki pojęciowej, zwraca uwagę I. Lipowicz, która – nawiązując do słów J.S. Langroda – wskazuje dynamizm aktywności państwa i wiążące się z tym zmiany „ram pojęciowych”; podkreśla przy tym konieczność zachowania ostrożności ze względu na możliwość zniekształcania pojęć. Zob. I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24–27.09.2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 21.

⁵ Z. Niewiadomski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, s. 17 i n. I. Lipowicz pisze o konsekwencjach powszechności komunikacji lotniczej i internetu, przepływu informacji dzięki mediom i podróżom dającym możliwość porównania działania administracji w innych krajach. Ponadto wskazuje na wzrost znaczenia międzynarodowych podmiotów gospodarczych oraz organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych o przecinających się kompetencjach. Zob.: L. Lipowicz, *Istota administracji* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007, s. 38; S. Biernat,

W doktrynie powstało wiele definicji klasyfikowanych w ramach licznych podziałów⁶. W Europie pojęcie administracji ukształtowało się wraz z koncepcją trójpodziału władzy w XVIII w. Nowoczesna administracja w jej obecnym rozumieniu uformowała się pod wpływem prawa administracyjnego w XIX w. – w szczytowym okresie konsolidacji i rozwoju państw narodowych. Na ten okres przypada również poszukiwanie doktrynalnych powiązań między prawem a suwerennym państwem⁷.

Termin ten wszedł do języka polskiego z przedrostkiem „ad” – *administrate* – wzmacniającym w tym wyrazie celowość działania z zaznaczeniem czynności kierowania. Administrować to znaczy „tak kierować wykonywaniem zadania, by stosowane środki były odpowiednie do osiągnięcia wytyczonego celu”⁸. W różnych kontekstach pojęcie to odnosi się do czynności lub osób je podejmujących albo ujmowane jest łącznie jako czynności wykonywane przez określone podmioty. Analogiczne znaczenie termin ten przyjmuje na gruncie prawa, z zastrzeżeniem, że nie stosujemy tu żadnego kwalifikatora⁹. Jak wskazuje J. Boć, dołączenie

Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego [w:] *Studia Prawno-Europejskie (Studies on European Law)*, red. M. Seweryński, Z. Hajna, t. 6, Łódź 2002, s. 72–111; L. Zacharko, M. Janik, *Europeizacja administracji publicznej (kilka refleksji)*, AUWr. No 3888, „Prawo” 2019, t. CCCXXVII, s. 203; Z. Duniewska, *Tożsamość człowieka w dobie globalizacji* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Warszawa 2005; D. Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York 2012, s. 21; M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 17; I. Lipowicz, *Pozycja administracji w strukturze podziału władz w warunkach współczesnych zadań administracji. Kierunki rozwoju prawa administracyjnego* [w:] *Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów*, Poznań, 8–12.09.1997 r. *Referaty i glosy w dyskusji*, Poznań 1999, s. 143 i n.

⁶ M. Stahl, *Pojęcie administracji...*, s. 17.

⁷ R. Kusiak-Winter, *Kilka uwagi na temat związków państwa, prawa i administracji* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 253.

⁸ E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Instytucje podstawowe*, Warszawa 1968, s. 19.

⁹ Z. Niewiadomski wskazuje, że w ostatnich latach pojawiło się ujęcie (tłumaczenie) administracji jako: „posługiwanie”, „pomoc”, „służenie”, co zdaniem tego autora „odpowiada też kryzysowi zafascynowania władczością administracji państwa”. Jest to – jak

kwalifikatora „publiczna” powoduje wskazanie i jednocześnie rozróżnienie na administrację publiczną i administrację prywatną¹⁰. Do podziału tego nawiązuje też Leszek Bielecki, wskazując, że administracja dzieli się na administrację prywatną (jako przykład wskazuje zakład opieki zdrowotnej) oraz publiczną rozumianą jako organy i ich działalność w procesie administrowania¹¹.

Trzeba zaznaczyć, że koncepcje i podziały administracji publicznej są liczne i zróżnicowane. Jak wskazuje Sławomir Fundowicz, koncepcja administracji publicznej opiera się na założeniach aksjologicznych, wynikających z antropologii lub ontologii. Na kształt koncepcji administracji publicznej mogą więc wpływać różne poglądy. Autor ten wyodrębnia koncepcje: humanistyczne, normatywistyczne, pragmatyczne, socjalistyczne, personalistyczne oraz modernistyczne¹². W dalszej części rozważań pojęcie to będzie odnoszone do administracji publicznej. Natomiast odniesienie do administracji prywatnej nastąpi przy omawianiu form organizacyjnychnoprawnych podmiotów leczniczych¹³.

Mimo okresowej krytyki podział na „negatywną” definicję administracji publicznej, którą zaproponował Otto Mayer, przyjmując, że administracja to działalność państwa niezaliczana do ustawodawstwa oraz wymiaru sprawiedliwości, przetrwał aż do naszych czasów¹⁴. Definicja ta uzyskała

podkreśla Z. Niewiadomski – wręcz pewien trend europejski, chociaż u nas pojawiają się ostatnio także odmienne poglądy. Zob. Z. Niewiadomski [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 27.

¹⁰ J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 12.

¹¹ L. Bielecki, *Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kaśpiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski, Łódź 2017, s. 28.

¹² Szerzej: S. Fundowicz, *Koncepcje administracji publicznej i prawa administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 51 i n. Zob. F. Fundowicz, *Administracja publiczna jako działanie kulturowe* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 207 i n.

¹³ Ustawodawca wprowadza pojęcie podmiotu wykonującego działalność leczniczą, które obejmuje także praktyki zawodowe.

¹⁴ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, Leipzig 1895, wyd. III – Leipzig 1924, Berlin 1969, s. 7; W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 6.

określenie „wielkiej reszty”¹⁵. Została ona przyjęta w ówczesnej doktrynie wskutek przekonania, że nie jest możliwe sformułowanie definicji pozytywnej. Z takim właśnie ujęciem korespondują definicja zaproponowana przez Lorenza von Steina, który przyjął, że administracją jest to, czego nie umiemy nazwać, oraz sceptyczne ujęcie Ernsta Forsthoffa, którego zdaniem administracji nie można zdefiniować, a jedynie można ją opisać¹⁶.

W doktrynie francuskiej administracja była definiowana od strony podmiotowej. Przedstawiciele dawnej doktryny francuskiej pojęciu „administracja” nadawali wąskie znaczenie, w większości utożsamiając je z korpusem urzędniczym lub – nieco szerzej – z pojęciem „służby publicznej”. Dlatego w doktrynie francuskiej obok pojęcia „administracja” częściej występowało pojęcie „administracje”, adresowane do poszczególnych działów zarządu publicznymi sprawami państwa. Jednocześnie zakres pojęcia „administracja” zawężany był jedynie do sfery aktywności państwowego aparatu wykonawczego, i to realizowanej na szczeblu lokalnym w celu zaspokojenia potrzeb miejscowych społeczności (administracja *sensu stricto*)¹⁷. Współcześnie w doktrynie francuskiej wskazuje się, że aby ująć administrację publiczną w pewną całość, należy uwzględnić jej aspekty organizacyjne, rozumiejąc administrację jako zbiór działań. W negatywnej definicji administracji uwzględnia się wszystkie działania państwowe, które nie są ustawodawstwem oraz

¹⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 31.

¹⁶ E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München 1973, s. 14. Trzeba dodać, że w doktrynie niemieckiej, opisując administrację, wskazywano w szczególności na takie jej elementy, jak: realizacja celu państwa w danym przypadku, kształtowanie społeczeństwa w ramach prawa, posługiwanie się środkami władczymi, stosowanie prawa w innych obszarach niż prawo cywilne i karne, planowe i celowe wykonywanie rozstrzygnięć politycznych, podejmowanie wiążących decyzji, a także (co ważne ze względu na temat tej pracy) świadczenie usług. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, przekład i red. K. Nowacki, współpr. A. Kisiel, M. Rynkowski, Wrocław 2003, s. 23.

¹⁷ J.M. de Gerando, *Institutes de droit administratif français*, t. 1, Paris 1842, s. 161–162; L.A. Macarel, *Cours d'administration et de droit administratif*, t. 1, Paris 1852, s. 13. A.F. Vivien określał administrację jako: „pełnienie służb publicznych jako część władzy wykonawczej, która polega na materialnym i praktycznym wykonywaniu tych służb”. Zob. A.F. Vivien, *Etudes du droit administratif*, t. 1, Paris 1859, s. 3.

wymiarem sprawiedliwości. W sformułowaniu pozytywnym administracja oznacza wielość działań, które można scharakteryzować przez ich cel (utrzymanie porządku publicznego i zaspokajanie interesów wspólnoty) oraz przez sposoby działania (pod władzą i nadzorem rządu). Administracja może być rozumiana także jako zbiór osób fizycznych i prawnych, które wykonują określone zadania i równocześnie może być rozumiana jako zbiór tych zadań. W definicji organicznej koncentrujemy się na działaniach osób fizycznych oraz osób prawnych, które mogą być zorganizowane jak korporacje, a więc zrzeszenia, których członkowie są powiązani terytorialnie lub zawodowo albo zajmują się określoną działalnością.

Świadczenia stoją w centrum *service public* – pojęcia, które we Francji ma pozycję prawdziwego mitu i stało się podstawą sformułowania tego terminu w Europie. *Service public* znajduje się w centrum dyskusji o roli państwa. Uwzględniając cele, należy podkreślić obowiązek utrzymania porządku publicznego, który jest przedmiotem policji administracyjnej rozumianej w dawnym tego słowa znaczeniu. Porządek publiczny we Francji obejmuje tradycyjnie bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne. Z jednej strony mamy więc regulacje, w których zakaz i nakaz odgrywają ważną rolę przy organizacji życia społecznego, a z drugiej strony – świadczenia, które stoją w centrum *service public*¹⁸.

Na gruncie doktryny niemieckiej Hartmut Maurer¹⁹ analizuje pozytywne definicje administracji, komentując je na tle przywołanego wyżej ujęcia negatywnego. Jego zdaniem poszukiwanie materialnego i pozytywnego określenia administracji państwowej wiązano z różnymi elementami, takimi jak: cel państwa, kształtowanie społeczeństwa w ramach porządku prawnego, środki władcze, stosowanie prawa (poza sporami cywilnymi i karnymi), wykonywanie rozstrzygnięć politycznych, wydawanie de-

¹⁸ P. Gonod, *Frankreich* [w:] *Handbuch Ius publicum Europaeum*, t. 5, *Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber, Heidelberg 2014, s. 167.

¹⁹ H. Maurer wskazuje na rozumienie pojęcia „administracja” w znaczeniach: organizacyjnym (organizacja administracji), materialnym (działalność administracyjna), formalnym (suma aktywności władz administracyjnych). Zob. H. Maurer, *Ogólne prawo...*, s. 21.

czyż, świadczenie usług, „które wskazują, co prawda istotne aspekty administracji, ale wciąż nie dają wyczerpującej jej definicji”. Autor ten wskazuje jednak, że dotychczasowe próby definicji potwierdzają, iż zadowalającego wyniku nie osiągnięto, a co więcej – nie jest on osiągalny. Wynika to z właściwości administracji, która jest bardzo zróżnicowana ze względu na obszary działalności, ustanowione zadania, strukturę oraz formy działania²⁰.

W polskiej doktrynie okresu międzywojennego w zbliżony sposób administrację definiował Stanisław Kasznica, wskazując, że „administracja jest tą częścią działalności państwowej w ogóle, jaka pozostaje po wyeliminowaniu z niej działalności prawodawczej i sądowej”²¹. Emanuel Iserzon – mimo zmiany ustroju po roku 1945 – nadal wskazywał, że administrację cechuje znamienność wykonywania zadań, które państwo uznaje za swoją domenę, z wyłączeniem działalności parlamentarnej i sądowej²².

W polskiej doktrynie złożoność problemu definiowania administracji akcentuje Teresa Rabska. Autorka ta, dociekając istoty administracji, podkreśla trudności ze wskazaniem szczególnej cechy współczesnej administracji, jej pozycji na tle zmieniających się funkcji, zadań i form organizacyjnych²³. Niemniej w polskiej doktrynie podejmowano na nowo próby zdefiniowania administracji, nawiązując do jej aspektu podmiotowego lub przedmiotowego, a także łącząc te dwa ujęcia w definicjach podmiotowo-przedmiotowych²⁴. Należy zauważyć, że definiowanie było uwarunkowane często także względami ideologicznymi.

²⁰ H. Maurer, *Ogólne prawo...*, s. 23. Zob. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011.

²¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 9.

²² E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, s. 23.

²³ T. Rabska, *Pytania o stan współczesnej administracji. Kierunki rozwoju prawa administracyjnego* [w:] *Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów, Poznań, 8–12.09.1997 r. Referaty i głosy w dyskusji*, Poznań 1999, s. 161 i n.

²⁴ Nie jest to jednak ujęcie odmienne od doktryny niemieckiej, gdyż ujęcie podmiotowe to inaczej ujęcie organizacyjne, natomiast ujęcie materialne to ujęcie przedmioto-

Wskazując ujęcia podmiotowe administracji, należy przede wszystkim przywołać definicję zaproponowaną przez J.S. Langroda, który przyjął, że administracja to: „planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urzędów, którymi dysponują”²⁵. W definicjach podmiotowych następuje swoiste utożsamienie pojęcia administracji z pewnym zespołem ludzi, którzy są jednocześnie „powiązani w pewną całość z uwagi na wspólne cele” oraz wyposażeni w określony zakres uprawnień. J.S. Langrod definiował więc administrację publiczną, kładąc główny akcent na owo planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a w drugiej dopiero kolejności podkreślając urzędy, którymi dysponują. Można w ten sposób uchwycić rolę człowieka działającego w ramach szczególnego układu organizacyjnego, który jest punktem wyjścia do tworzenia definicji administracji (teoria organiczna). Z kolei Wacław Dawidowicz kładzie nacisk na systemową organizację podmiotów, które zostały utworzone i wyposażone w określone kompetencje niezbędne do prowadzenia działalności organizatorskiej i kierowniczej²⁶. Autor ten (nawiązując do pojęcia aparatu państwowego zdefiniowanego przez Andrzeja Burdę)²⁷ postrzega administrację państwową jako instytucję lub

we. Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 21–22. Rozbudowane ujęcie podziałów definicji administracji w znaczeniu jej działalności prezentuje J. Boć. Są to definicje: negatywno-przedmiotowe, negatywno-podmiotowe, przedmiotowe pozytywne, pozytywne podmiotowe, oparte na kryterium szczególnym. Zob. J. Boć [w:] *Prawo administracyjne...*, 2007, s. 12 i n. W doktrynie prezentowany był również pogląd wskazujący na możliwość jedynie akcentowania (nie: definiowania) cech administracji z perspektywy podmiotowej (ustrojowej) oraz przedmiotowej (materiałnej) będącej określoną działalnością administracji. Zob. J. Łukasiewicz, *Nauka administracji. Wstęp do teorii administracji*, Przemysł 1996, s. 53. Z kolei F. Longchamps de Brier wskazuje, że administracja jest zjawiskiem społecznym, które cechuje inicjatywa i działalność ukierunkowana na przyszłość. Zob. F. Longchamps de Brier, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1958, Seria A, Nr 10, s. 21. W ten sposób F. Longchamps de Brier był prekursorem socjologii administracji.

²⁵ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948, s. 191 i n.

²⁶ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 13.

²⁷ Pojęcie „aparat państwowy” A. Burda ujmował jako „zespół ludzi w szczególny sposób zorganizowany, wypełniający w określonym trybie zadania państwowe i wypo-

system instytucji. W konsekwencji definiuje administrację państwową jako system państwowych jednostek organizacyjnych o określonych, właściwych sobie celach działania²⁸.

Współcześnie w doktrynie podmiotowe ujęcie administracji²⁹ formułowane jest w dwojaki sposób. Jak twierdzi M. Stahl, administracja to zespół osób powiązanych ze względu na wspólne cele, dysponujących określonymi uprawnieniami i wyposażonymi w odpowiednie środki niezbędne do prowadzenia działalności administracyjnej³⁰. Autorka podkreśla aspekt podmiotowy, wskazując, że o administracji publicznej możemy mówić w odniesieniu do organów państwowych oraz innych podmiotów, którym państwo przekazało określony zakres swoich uprawnień³¹. Zdaniem J. Zimmermanna podmiotowe definiowanie administracji jest poznawczo cenniejsze ze względu na istotność obejmowanej materii³².

Także Julita A. Rybczyńska podkreśla definiowanie administracji według kryteriów podmiotowych lub przedmiotowych. Autorka ta stwierdza (nawiązując do analizy przeprowadzonej przez Huberta Izdebskiego)³³, że administracja w ujęciu przedmiotowym (funkcjonalnym) była częścią każdego aparatu państwowego niezależnie od epoki historycznej, położenia geograficznego, reżimu politycznego i porządku społecznego. Jednak dopiero od powstania nowożytnego scentralizowanego

sażony w tym celu w specyficzne środki stosowania przymusu”. Zob. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1962, s. 156.

²⁸ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 17 i n. W swojej kolejnej pracy W. Dawidowicz definiował administrację państwową jako organizatorską funkcję państwa sprowadzającą się do bezpośredniej realizacji zadań państwa. Zob. W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. I, Warszawa 1965, s. 21.

²⁹ Podmiotowa definicja administracji wywodzi się z tradycji francuskiej opartej na prestiżu i pozycji francuskiego korpusu urzędniczego.

³⁰ M. Stahl, *Wpływ prawa europejskiego na polskie ustrojowe prawo administracyjne* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. J. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 13.

³¹ M. Stahl, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 11.

³² Z. Zimmermann, *Prawo...*, 2018, s. 29.

³³ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997.

państwa monarchii absolutnej nastąpiło kształtowanie się systemów biurokratycznych, opartych na: profesjonalizmie pracowników w służbie państwowej (nowa kategoria: urzędnik państwowy), hierarchicznej strukturze administracji, pionowym i poziomym podziale kompetencji, wzrastającej specjalizacji jej organów oraz obowiązywaniu sformalizowanych kodeksów postępowania biurokratów na poszczególnych poziomach systemu biurokratycznego³⁴.

Jak wskazuje Marek Stefaniuk, w dawniejszym piśmiennictwie podmiotowy aspekt administracji był synonimicznie kojarzony z podmiotami państwowymi wchodzącymi w skład aparatu państwowego. Inne podmioty brały udział w wykonywaniu administracji w bardzo ograniczonym zakresie. W nowszych poglądach doktryny – prezentowanych w innych warunkach, tj. państwa prawnego – administracja publiczna postrzegana jest jako pewien zespół podmiotów realizujących ustrojowe funkcje państwa (w tym także samorządu terytorialnego) poprzez wykonywanie określonych prawnie zadań publicznych³⁵. Autor ten stwierdza przy tym, że obecnie częściowej dezaktualizacji uległo definiowanie administracji w ujęciu podmiotowym. Powodowane jest to, jego zdaniem, procesami decentralizacji i prywatyzacji³⁶ wykonywania funkcji i zadań administracji. Dodatkowym czynnikiem jest model działania

³⁴ J.A. Rybczyńska, *Relacje administracji publicznej z państwem, prawem i polityką* [w:] *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne*, red. A. Pawłowska, Lublin 1999, s. 14–15.

³⁵ M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 135–136.

³⁶ Na postępującą prywatyzację zadań wskazuje K. Bandarzewski, który – różniąc pełną i częściową prywatyzację zadań publicznych – zgłasza postulat *de lege ferenda*: wyraźne uregulowanie odpowiedzialności za wykonywanie zadań publicznych dodatkowo w prawie publicznym. Zob. K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24–27.09.2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 332 i n. W ochronie zdrowia element odpowiedzialności należy szczególnie podkreślić, rozumiejąc ją jednak znacznie szerzej niż tylko uprawnienia domagania się społeczności lokalnej „od podmiotów publicznych wykonywania zadań publicznych”, zwłaszcza wykonywania ich na odpowiednim poziomie jakościowym (standardzie).

współczesnej administracji odchodzącej od klasycznej formy władczego działania na rzecz form koncyliacyjnych³⁷.

Przedmiotowe ujęcie administracji w dawniejszej doktrynie prezentował m.in. Jerzy Starościak, przyjmując za punkt wyjścia rozumienie administracji jako zespołu pewnych funkcji państwa, ze szczególnym podkreśleniem „swoistej” działalności organizatorskiej oraz aspektu interesu zbiorowego. Działalność ta wykonywana w tak ujętym interesie jest podejmowana przez określone organy, w szczególnych formach na podstawie upoważnienia zawartego w normach prawnych wydanych przez państwo. Tak pojmowana administracja, będąca częścią organizacji państwowej, korzysta z „przywilejów przysługujących działaniu państwa”, w tym w szczególności z możliwości ewentualnego użycia środków przymusu państwowego dla zabezpieczenia organom administracyjnym wykonalności (posłuchu) wydanych przez nią postanowień. Zdaniem J. Starościaka właśnie możliwość użycia przymusu państwowego odróżnia działalność administracji państwowej od działalności organizatorskiej innych podmiotów, np. organizacji społecznych³⁸. Także Maurycy Jaroszyński przyjmował, że administracja to jedna z form spełniania funkcji państwa polegająca na bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa³⁹.

Jak już wspomniano, w podejmowanych próbach definiowania administracji przyjęto także stanowisko łączące oba dotychczas wskazywane elementy, a mianowicie definicje podmiotowo-przedmiotowe. W literaturze do starszych przedstawicieli tego nurtu należy zaliczyć przede wszystkim Tadeusza Kutę, który administrację definiował jako „swoiste zjawisko państwowo-polityczno-prawne rozumiane jako planowa, celowo zorganizowana działalność organów państwowych polegająca na bezpośrednim organizowaniu praktycznej realizacji zadań państwa

³⁷ Na kooperacyjne formy działania administracji wskazuje także I. Lipowicz, *Administracja i prawo administracyjne w kooperacyjnym państwie prawnym* [w:] *Prawo publiczne na przełomie. Jedenaste Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów*, Jena, 22–25.09.1999 r. *Referaty i dyskusja*, Poznań 2001, s. 174 i n.

³⁸ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 9–10.

³⁹ Zob. M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.

socjalistycznego⁴⁰. Jak widać, uwarunkowania ówczesnego systemu politycznego państwa u niektórych autorów bardzo silnie przekładały się na definiowanie administracji. Zaproponowana później definicja Zbigniewa Leońskiego pozbawiona już była cech ideologicznych i akcentowała w administracji organizację czynności i wytwarzania struktur organizacyjnych, z wyraźnym podkreśleniem koniecznego autorytetu państwa⁴¹.

W nowszej doktrynie Eugeniusz Ochendowski definiował administrację, przyjmując, że jest „to wszelka zorganizowana działalność zmierzająca do osiągania pewnych celów”⁴². Autor ten podkreślał jednak brak możliwości zdefiniowania administracji publicznej w sposób uniwersalny, wskazywał, że administrację publiczną można definiować w zależności od celu, jakiemu ma służyć dana definicja. W analizie ustroju administracji publicznej należy podkreślić rolę definicji podmiotowej. Natomiast w przypadku nawiązywania do teorii form działania administracji publicznej bardziej użyteczne jest jej ujęcie przedmiotowe⁴³.

W nowszym piśmiennictwie autorem definiującym administrację w ujęciu podmiotowo-przedmiotowym jest J. Boć. Jego zdaniem administracja publiczna to „przejęcie przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających z współżycia ludzi w społecznościach”⁴⁴. Wydaje się jednak, że – analizując funkcje administracji – trzeba szczególnie podkreślić współczesną rolę administracji publicznej z perspektywy obywatela.

⁴⁰ T. Kuta [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1984, s. 10.

⁴¹ Z. Leoński *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa–Poznań 1985, s. 13.

⁴² Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne...*, red. M. Stahl, 2002, s. 13 i n.

⁴³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 26–27. Dodać należy, że autor ten podkreślał jako charakterystyczną cechę administracji państwowej „możność stosowania przymusu państwowego bezpośrednio, bez ingerencji sądów powszechnych, dla zapewnienia swoich rozstrzygnięć”. Zob. E. Ochendowski, *Zakład prawa administracyjnego jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 5.

⁴⁴ J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 15.

Podkreślenie to jest o tyle istotne, że funkcje administracji nawiązują do klasyfikacji zadań państwowych.

Wyprzedzając nieco tok rozważań, należy zauważyć, że administracja publiczna pełni różną funkcję i realizuje różne zadania, gdyż w różnych ustrojach chroni różne wartości. Wartości te ulegają zmianom, ponieważ inne były w państwie liberalnym, policyjnym czy realizującym idee państwa socjalnego⁴⁵. Do takiego ujęcia – wyprowadzającego funkcje administracji z ustrojowych założeń państwa – nawiązywali także m.in. Marcin Jełowicki⁴⁶ i Tadeusz Skoczny⁴⁷.

W definicji administracji szczególnego podkreślenia wymaga więc zaspokajanie potrzeb obywateli, które przez innych autorów ujmowane będzie jako „interes publiczny” czy „dobro wspólne”. Zdaniem Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy administrację publiczną możemy ująć jako „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”. Autorzy ci słusznie wskazują, że ujęcie administracji jako samej tylko aktywności administracyjno-organizatorskiej państwa nie uwzględnia kluczowego czynnika przy

⁴⁵ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Warszawa 2001, s. 11. Wielu autorów wskazuje na administrację publiczną jako złożone zjawisko społeczne, zmienne w czasie i przestrzeni oraz uzależnione od wielu zróżnicowanych czynników i instrumentów działania. Zob.: J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 24 i n.; B. Majchrzak, *Istota administracji publicznej* [w:] Z. Cieślak, J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Nauka...*, red. Z. Cieślak, s. 28; J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, AUWr. No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI, s. 79 i n.; P.J. Suwaj, *Administracja publiczna, służba publiczna, sektor publiczny i nauka administracji: istota i pojęcia* [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 31; J. Bukowska, *Funkcje administracji publicznej* [w:] Z. Cieślak, J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 121.

⁴⁶ M. Jełowicki, *Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne*, Warszawa 1998, s. 12–18.

⁴⁷ T. Skoczny, *Z zagadnień teorii metod i form działania administracji*, „Studia Prawnicze” 1982/3–4, s. 177.

definiowaniu administracji publicznej, jakim jest właśnie przywołany wyżej interes publiczny⁴⁸.

Natomiast I. Lipowicz określa administrację „jako system złożony z ludzi zorganizowanych 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”⁴⁹. Autorka ta wskazuje, że wykonywanie bezpośredniego władztwa publicznego służy realizacji dobra wspólnego właśnie poprzez administrowanie⁵⁰.

Na tle przytoczonych ujęć administracji nasuwa się kilka spostrzeżeń. Po pierwsze, akcentowany jest cel działania administracji. Wydaje się, że jest to nawiązanie do poglądu J.S. Langroda podkreślającego w definiowaniu administracji pewną misję publiczną⁵¹. H. Izdebski i M. Kulesza stawiają znak równości między interesem publicznym a dobrem wspólnym⁵². Należy jednak przyjąć, że właśnie to drugie określenie lepiej opisuje cel działania administracji publicznej. W ocenie Stanisława Wrzosa misja organizacji stanowi o podstawowym jej celu. Autor ten wyróżnił cztery elementy definiujące misję, a mianowicie: cel, strategię, standardy zachowania i wartości⁵³. Na tle tak ujętej systematyki przy-

⁴⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93. Zob. A. Szpor, „*Polityka publiczna*” jako pojęcie – narzędzie nauki prawa administracyjnego [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Warszawa 2007, s. 359 i n.

⁴⁹ I. Lipowicz, *Istota administracji...*, s. 38 i n.

⁵⁰ I. Lipowicz wskazuje niebezpieczeństwa dla tak rozumianego celu administrowania, podkreśla zachodzące procesy swoistej atomizacji „redefiniowania” dobra wspólnego i ustalanie zakresu odpowiedzialności administracji w sposób „od przypadku do przypadku”. Zob. I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, RPEiS, „Polska – 25 lat samorządu terytorialnego”, 2015/3, s. 123.

⁵¹ J.S. Langrod, *Instytucje prawa...*, 1948, s. 191 i n.

⁵² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, 2004, s. 96–97.

⁵³ S. Wrzosek, *Misja administracji publicznej z punktu widzenia nauk społecznych* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. M. Grzywacz, J. Jagielski, D. Kijowski, Warszawa 2018, s. 20–51.

wołane wyżej dobro publiczne stanowi cel działania administracji i jest jednocześnie nośnikiem wartości, w których administracja ta działa.

W tym miejscu trzeba też wskazać na konieczność uwzględniania znajdujących się w dyspozycji administracji publicznej środków materialno-technicznych, których zakres i rola zmieniły się wraz z rozwojem informatycznym, w tym w szczególności w dobie Internetu. I. Lipowicz pod koniec pierwszej dekady XXI w. podkreślała konsekwencje odejścia od „cywilizacji papieru w stronę cywilizacji komputerowej”, a w szczególności utratę monopolu w zakresie informacji wobec obywatela. Dzięki możliwości szybkiego przemieszczania się oraz środkom masowego przekazu beneficjent działań administracji może obecnie porównywać poziom działań administracji w różnych krajach, co może wpływać na jego decyzje i plany⁵⁴. Jest to szczególnie realne w związku ze swobodą przepływu ludzi w ramach Unii Europejskiej. I. Lipowicz wskazuje jednak również na zagrożenia płynące z tych procesów na przykładach zagrożenia zdrowotnego (szybkość rozprzestrzeniania się wirusów) bądź terrorystycznego, wymuszających zmiany w zarządzaniu kryzysowym. Konsekwencje te są również widoczne na szczeblu lokalnym w administracji samorządowej. Decyzje potężnych globalnych koncernów w zakresie przenoszenia swojej działalności do „tańszego” kraju zapadają zwykle bez uprzedzenia lokalnej administracji, a powodują znaczące zmiany ekonomiczno-społeczne⁵⁵. Wyzwaniem staje się też deterytorializacja powodująca „oderwanie czynności administracyjnych, ale i świadczeń (np. zdrowotnych, edukacyjnych) od miejsca zamieszkania, z czym łączą się oczywiście pewne szanse, ale i zagrożenia”⁵⁶. Wreszcie zmiana formy kontaktów poprzez postępującą automatyzację niesie ze sobą – obok aspektów pozytywnych – dające się już teraz nazwać niebezpieczeństwa.

Zdaniem Zygmunta Niewiadomskiego do sformułowania definicji administracji konieczne jest ustalenie stałych jej cech i elementów, a następnie poddanie analizie elementów zmiennych, z jednoczesnym

⁵⁴ I. Lipowicz, *Istota administracji...*, s. 38–39.

⁵⁵ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku...*, s. 244 i n.

⁵⁶ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku...*, s. 245.

uchwyceniem jej istoty⁵⁷. W konsekwencji autor ten przyjął, że „administracja publiczna jawi się jako ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe) związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostające pod kontrolą społeczną”⁵⁸.

Biorąc pod uwagę różnorodność zaproponowanych definicji, niezbędne jest przyjęcie jednej z nich jako punktu wyjścia do dalszych rozważań. Za taką definicję należy przyjąć tę zaproponowaną przez Z. Niewiadomskiego. Ujmuje ona bowiem szeroko działania administracji jako działania wykonawcze, ale także organizatorskie, które podejmowane są przez różne podmioty. W ten sposób akcentowana jest struktura. Łącznie elementy te mają istotne znaczenie ze względu na konieczność potwierdzenia, że zadania związane z organizacją i działaniem systemu opieki zdrowotnej mieszczą się w zakresie pojęcia administracji publicznej. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że części składowe zaproponowanej definicji będą wymagały dalszych rozważań już z perspektywy ochrony zdrowia. Konieczna będzie ich systematyczna aktualizacja. Wynika to z podwójnej dynamiki, tj. administracji publicznej oraz sektora ochrony zdrowia.

Analizując administrację publiczną w jej obecnym stanie prawnym w kontekście ochrony zdrowia, należy rozważyć różne elementy przyjętej wyżej definicji. Najważniejsze jest określenie, czy i ewentualnie ile ma być administracji publicznej w ochronie zdrowia. Zakładając jeszcze czysto hipotetycznie pozytywną odpowiedź na pierwszą część tak postawionego pytania, musimy postawić kolejne: jakie funkcje ma dziś wykonywać administracja w ochronie zdrowia? Z wykorzystaniem jakich działań organizatorskich i wykonawczych ma działać administracja publiczna w ochronie zdrowia? Zastanowienia wymaga również pojęcie dobra wspólnego. Zdrowie obywateli jest bowiem kluczową

⁵⁷ Z. Niewiadomski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, s. 44–45.

⁵⁸ Z. Niewiadomski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, s. 58–59. W literaturze francuskiej wskazuje się, że administracja to określona aktywność oraz organy, które tę aktywność podejmują. Zob. J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Paris 2000, s. 9.

kategorią będącą przedmiotem zainteresowania państwa utożsamiane-go tu z administracją publiczną. Pojawia się jednak następne pytanie: w jakim zakresie ma być to realizowane? Należy pamiętać, że następuje systematyczny rozwój medycyny, który pociąga za sobą ogólny wzrost kosztów świadczeń opieki zdrowotnej⁵⁹. Wobec tego nasuwa się kolejna wątpliwość: w jakim standardzie administracja publiczna ma udzielać świadczeń? Oczywiście, zakładając aktualność funkcji administracji świadczącej w ochronie zdrowia. Odpowiedzi na tak postawione pytania są zasadnicze dla przyjętych wniosków do określenia współczesnej roli administracji publicznej w ochronie zdrowia.

2. Pojęcie i rodzaje funkcji administracji publicznej oraz ich relacja wobec pojęcia celu i zadania państwa

Po zdefiniowaniu pojęcia administracji publicznej należy określić istotę (treść) jej działania. W doktrynie prawa administracyjnego zagadnienie to jest przedstawiane jako zadania bądź funkcje administracji⁶⁰. Ich realizacja polega więc na określaniu pewnego stanu rzeczy, który ma zostać osiągnięty lub utrzymany właśnie przez działanie administracji publicznej⁶¹.

Na tle funkcji administracji świadczącej Z. Czarnik i J. Posłuszny wskazują, że funkcje administracji publicznej są teoretycznoprawnym na-

⁵⁹ Koszty te rosną zwłaszcza na początku wdrażania nowej metody bądź świadczenia.

⁶⁰ B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego* [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 63–68.

⁶¹ M. Borucka-Arctowa wskazuje, że pojęcie „funkcja” występuje również na gruncie innych nauk społecznych i ma bardzo różne znaczenia. W naukach prawnych najczęściej spotykamy je jako określenie: podstawowych kierunków działalności organizacji (instytucji), celów działania oraz sposobów, metod, środków realizacji tych celów oraz następstw i skutków społecznych wywołanych działaniem organizacji. Zob. M. Borucka-Arctowa, *Społeczne funkcje prawa formułowane w doktrynie, ustawodawstwie i orzecznictwie* [w:] *Społeczne poglądy na funkcje prawa*, red. M. Borucka-Arctowa, Ossolineum 1982, s. 7.

rzędziem badawczym, które umożliwia analizę działań administracji⁶². Przydatność pojęcia funkcji podkreśla Iwona Sierpowska, wskazując, że jest ono używane do opisu sposobów działania administracji, a jednocześnie stanowi konstytutywny element organizacji podmiotów administracji. Autorka ta podkreśla, że pojęcie funkcji służy także do wyodrębniania nowych zjawisk w administracji⁶³.

Zdaniem Z. Niewiadomskiego przedmiotem zainteresowania doktryny są zagadnienia, które z jednej strony w sposób zasadniczy wpływają na treść współcześnie rozumianego pojęcia administracji publicznej, a z drugiej strony w mniejszym stopniu były dotychczas przedmiotem badań. Autor ten wskazuje właśnie na termin „funkcja” jako na pojęcie, które było co prawda przedmiotem rozważań, jednak w zdecydowanie mniejszym stopniu w odniesieniu do przekształceń, jakie nastąpiły w warunkach współczesnego państwa opartego na zasadzie demokratycznego państwa prawa. A przecież, jak zaznacza Z. Niewiadomski, dokonane w tym zakresie przekształcenia znacząco wpływają na treść pojęcia administracji publicznej⁶⁴.

Także inni autorzy ujmują funkcję jako „narzędzie badawcze” służące do pokazania przemian zachodzących w administracji publicznej oraz jej roli w życiu zbiorowości i jednostki. Funkcja ujmowana jest jako „odwzorowanie celów podstawowych i przyporządkowanych im celów niższej rangi ustalanych na podstawie zadań publicznych realizowanych przez administrację publiczną”⁶⁵.

⁶² Z. Czarnik, J. Posłuszny [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, s. 423.

⁶³ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 89.

⁶⁴ Z. Niewiadomski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 4.

⁶⁵ R. Stasikowski, *O istocie funkcji reglamentacyjnej administracji publicznej*, PPP 2009/9, s. 6. Na ten aspekt wskazuje E. Knosala, gdy pisze, że administracja jest zarówno działaniem, jak i strukturą. Zob. E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 22.

Właśnie tak rozumiane pojęcie funkcji jest absolutnie zasadnicze dla tej pracy. Administracja publiczna z założenia bowiem zajmuje się sprawami aktualnymi, charakterystycznymi dla danej epoki, a więc także dla danej społeczności. Zakres tych spraw zmienia się w czasie, chociaż – gdy analizujemy rozwój administracji publicznej w Europie – dostrzegamy wspólne (na poszczególnych etapach) elementy rozwoju. Pojęcie funkcji administracji pozwala zaś w sposób generalny uchwycić ich specyfikę. Na niższym stopniu abstrakcji należy już analizować poszczególne zadania wykonywane przez daną administrację publiczną⁶⁶. Tak właśnie rozumiane funkcje mogą opisać istotę działania administracji w obszarze będącym przedmiotem rozważań, a mianowicie w obszarze ochrony zdrowia.

Znaczenie pojęcia funkcji może występować w wielu kontekstach. Można je zatem analizować wielopłaszczyznowo. Jak zaznacza Zygmunt Ziemiński, o ile kategorie celów i zadań w ich kwalifikowaniu nie powodują trudności, o tyle oddzielenie roli i funkcji już tak oczywiste nie jest. Rola, jego zdaniem, określa pewną powinność podejmowania określonych zachowań. Natomiast funkcja jest już działalnością utrwaloną. Jak podkreśla ten autor, funkcja polega na powodowaniu (i to stałym) określonych stanów rzeczy⁶⁷. Jan Jeżewski ujmuje pojęcie funkcji w różnych kontekstach. W jego ocenie funkcja służy ustaleniu ogólnych właściwości administracji państwowej. Istotą tak rozumianej funkcji jest bezpośrednia realizacja zadań państwa. Służy ona systematyzacji ogólnych, podstawowych zadań administracji. Jest opisem sposobu działania administracji bądź ujmowana jest jako element organizacji podmiotów administracji państwowej. Wreszcie służy wyodrębnieniu nowych zjawisk w działaniu administracji. Zdaniem J. Jeżewskiego: „o funkcji można mówić wyłącznie ze względu na cele działania admini-

⁶⁶ R. Stasikowski, *O istocie funkcji reglamentacyjnej...*, s. 6.

⁶⁷ Z. Ziemiński obok pojęcia „funkcja” wskazuje również terminy „zadanie” i „cel”, przy czym wskazuje, że zadanie znaczeniowo jest podporządkowane celowi. Zadaniem jest bowiem to, co należy czynić w dążeniu do wyznaczonego celu. Zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987/12, s. 17–18. Zob. też A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 270.

stracji, które nie są jednak jednolitą kategorią⁶⁸. Marek Górski wskazuje natomiast, że funkcja może być rozumiana jako charakterystyczny ciąg działań o ściśle oznaczonym efekcie końcowym, który jest realizowany w określonych formach prawnych. Funkcja administracji to wykonywanie jej zadań ujętych w zespoły. Jej realizacja następuje wówczas, gdy zespoły tych działań są wykonywane i w rezultacie administracja osiąga swoje cele⁶⁹. Określenie „ciąg działań” zostało wprowadzone do doktryny prawa administracyjnego przez Adama Chełmońskiego⁷⁰, aby następnie stać się podstawą do sformułowania przez T. Kutę funkcji usługowej administracji publicznej. Także M. Jełowicki przez pojęcie funkcji rozumie zakres powtarzających się działań wykonywanych w ramach podziału pracy⁷¹. Widać więc, że pojęcie funkcji łączy się z takimi pojęciami, jak: cel, zadanie, kompetencja, działanie i sposób (metoda) działania oraz rezultat tych działań w postaci zespołów następstw i skutków społecznych⁷². Pojęcie funkcji należałoby jednak ujmować w kategoriach czynnościowych, czyli jako działanie, aktywność. Takie podejście pozwala na uchwycenie funkcji jako dynamicznego i zmiennego procesu, który polega na podejmowaniu i wykonywaniu określonych (motywowanych jakimiś celami) działań. Zdefiniowanie pojęcia funkcji w taki sposób pozwala ją odnieść do funkcji państwa, która wiąże się z takimi działaniami, a więc z jego (podejmowaną w danej dziedzinie) aktywnością⁷³.

⁶⁸ J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, AUWr. No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 114.

⁶⁹ M. Górski podkreśla, że w pojęciu funkcji kluczowe są właśnie „powtarzające się działania w ramach podziału pracy na rzecz instytucji, której dany podmiot jest członkiem”. W swojej definicji funkcji administracji Górski dystansował się od wprowadzania do niej pojęcia celu, które uważał za pojęcie ocenne. Zob. M. Górski, *Pojęcia „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, AUL, „Folia Iuridica” 1992/52, s. 170–173.

⁷⁰ A. Chełmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej*, AUWr. No 163, „Prawo” 1972, t. XXVIII, s. 18.

⁷¹ M. Jełowicki, Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1983, s. 6.

⁷² Przeglądu literatury na ten temat dokonuje B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji...*, s. 64.

⁷³ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 13.

Na tle działań administracji należy powołać też stanowisko Adama Błasia wskazującego na organizację jako płaszczyznę badań działań administracji. Jego zdaniem przy takim założeniu badaniu będą podlegać nie tylko działania określone normami prawa, lecz także działania administracji nieokreślone wyraźnie tymi normami, tj. fakty. Ponadto analizie będą podlegać działania zgrupowane w większych zespołach (kompleksach) w celu „uchwycenia porządku organizacyjnego”. Wreszcie ocena tych działań będzie musiała być dokonywana przy zastosowaniu kryteriów, także pozaprawnych. Zdaniem A. Błasia taka koncepcja stwarza nowe możliwości poznawcze. Przy takim założeniu oznacza to konieczność posłużenia się – obok tradycyjnej metody dogmatycznoprawnej – także metodą empiryczną. Istotne jest zwłaszcza uchwycenie zakresu działań, kolejności ich podejmowania oraz ustalenie związków merytorycznych i czasowych zachodzących między tymi działaniami⁷⁴. Należy przytoczyć również pogląd J. Filipka, który podkreślał, że administracja państwowa ma podejmować działania w „każdym przypadku, ilekroć waga zjawisk, wydarzeń lub procesów staje się na tyle istotna w życiu społecznym, że nie powinno się przejść obok nich do porządku”⁷⁵.

Udzielanie przez administrację świadczenia oraz uzasadnienie działań administracji w roli świadczeniodawcy powoduje konieczność wyjścia poza ocenę prawną. Z takim ujęciem koresponduje sformułowane w doktrynie „prawo do dobrej administracji”, co nie podważa jednak faktu, że cała taka działalność zawsze musi się mieścić w ramach prawnych. Także wartości realizowane w ramach działalności administracji powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w regulacji prawnej⁷⁶. Na ten aspekt zwraca uwagę Zbigniew Cieślak, wykazując związek między wartościami urzeczywistnianymi przez administrację publiczną a pojęciami zadania (publicznego) i celu (publicznego). Autor ten definiuje jednocześnie zadanie jako stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty. Z kolei cel ujmuje jako kategorię kierunkową oznaczającą dążenie do

⁷⁴ A. Błaś, *Z problematyki badań nad działaniami administracji państwowej*, AUWr. No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 22–23.

⁷⁵ J. Filippek, *Rola prawa w zakresie działalności społeczno-organizatorskiej administracji państwowej*, AUWr. No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 56.

⁷⁶ M. Kulesza, *O kolizji interesów w prawie administracyjnym*, AUWr. No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 148.

osiągnięcia stanu rzeczy. Oznacza to, że zadaniem jest skonkretyzowana czasowo ocena realizowanego stanu, zdarzenia, a celem jest skonkretyzowana czasowo ocena projektowanego stanu – w obu przypadkach z odniesieniem do systemu wartości prawodawcy. W pierwszym przypadku chodzi o dokonaną przez prawodawcę pozytywną ocenę obowiązującego zadania, a w drugim – zadania przyszłego, czyli właśnie celu⁷⁷.

Rozważania dotyczące pojęcia funkcji administracji publicznej muszą być jednak uzupełnione odniesieniem do pojęcia funkcji państwa (w tym: znaczenia prawa). Pojęcia te są rozłączne, jak jednak wskazuje I. Sierpowska, granica między ich zakresami nie jest ostra⁷⁸. W doktrynie liberalnej państwo i jego rola były określane w kontekście funkcji negatywnych⁷⁹. W praktyce oznaczało to, że państwo co do zasady powinno raczej powstrzymywać się od działania, aniżeli działać. Stąd pojawiło się określenie państwa jako „stróża nocnego”. Zgodnie z tą koncepcją decydujące znaczenie miała gra sił społecznych oparta na wolnej konkurencji w stosunkach gospodarczych. Jak podkreśla E. Iserzon, liberałowie kierowali się dewizą, że „nie należy ludzi uszczęśliwiać wbrew ich woli”. Rynkowe prawo podaży i popytu kształtujące ceny towarów miało być determinantą rozwoju i harmonii życia gospodarczego i kulturalnego, bez konieczności interwencji ze strony państwa. Występował tu jednak niezwykle istotny wyjątek, a mianowicie w ujęciu liberalnym była uznawana konieczność ingerencji państwa w celu określenia ram uczciwej konkurencji⁸⁰.

Znaczące zmiany w tym zakresie rozpoczęły się w drugiej połowie XIX w. Nastąpiło wówczas przejście od gospodarki wolnokonkuren-

⁷⁷ Z. Cieślak [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2005, s. 55, 83.

⁷⁸ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, s. 98.

⁷⁹ Taka cezura czasowa przyjęta do analizy funkcji państwa jest podyktowana okolicznością, że to właśnie w okresie państwa liberalnego następują istotne przeobrażenia w administracji łączące się z modelem państwa opartym na trójpodziale władzy. Jak podkreśla T. Kuta, struktura pojęciowa prawa administracyjnego wyrosła właśnie na gruncie liberalnego ustroju kapitalistycznego. Zob. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 8.

⁸⁰ E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, s. 31–32.

cyjnej do gospodarki monopolistycznej i pojawiającej się na tym tle zmiany postrzegania roli państwa z podkreśleniem interwencjonizmu państwowego⁸¹. W tym okresie zaczęły powstawać potężne przedsiębiorstwa zbiorowe (spółki akcyjne, kartele, trusty), dając początek kapitalizmowi monopolistycznemu. Tendencje te nasiliły się na początku XX w. w związku z wybuchem I wojny światowej, a następnie wielkim kryzysem ekonomicznym lat 1929–1933. Zdaniem T. Skoczego oba te czynniki doprowadziły do wykształcenia się państwa administracyjnego w obszarze gospodarczym i socjalnym⁸². Polityka monopoli ostatecznie bowiem doprowadziła do zastoju gospodarczego, co było bezpośrednim impulsem do rozwoju interwencjonizmu państwowego. W praktyce oznaczało to znaczący rozwój własności państwowej, regulowanie dziedziny inwestycji oraz czynne wkraczanie państwa w dziedzinę polityki socjalnej. Administracja na tym etapie przesunęła na dalszy plan funkcje reglamentacji, rozwijając środki i formy organizatorskie⁸³. Pojawiła się koncepcja państwa nowego typu – *welfare state* (rozwijana w literaturze amerykańskiej i angielskiej, a sięgająca swoim rodowodem jeszcze XIX w.)⁸⁴. Na gruncie doktryny niemieckiej jej odpowiednikiem było *sozialer Rechtsstaat*, tj. doktryna socjalnego państwa prawnego.

Jedną z tak rozumianych funkcji państwa jest funkcja administracji⁸⁵. Na podstawowy związek tych pojęć wskazał prekursor tej tematyki w polskim prawie administracyjnym J.S. Langrod, określając właśnie funkcję administracji publicznej jako jedną z funkcji współczesnego państwa. Autor ten, rozważając funkcje administracji, dał wręcz początek dwóm nurtom badań. Przede wszystkim jako twórca nauki o administracji odróżnił przedmiot administracji publicznej od innych rodzajów działalności państwa, nawiązując do przywołanego już Mon-

⁸¹ Szerzej: C. Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018.

⁸² T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986, s. 19.

⁸³ T. Kuta, *Aspekty prawne działań...*, s. 14.

⁸⁴ Z. Niewiadomski, *Uwarunkowania kształtu współczesnej administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, s. 18.

⁸⁵ K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, s. 314.

teskuszowskiego trójpodziału władzy⁸⁶. Ponadto scharakteryzował on funkcje administracji publicznej, oddzielając je od funkcji administracyjnej państwa. Także J. Jeżewski podkreślał zależność między funkcjami państwa a funkcjami administracji, wskazując pierwotny charakter tych pierwszych. Jego zdaniem funkcja opisuje sposoby działania administracji, a ponadto stanowi zasadniczy element organizacji podmiotów administracji. Samo pojęcie funkcji służy również do wyodrębniania nowych zjawisk w administracji mających charakter zróżnicowany i wielopostaciowy. Przykładem tak rozumianej funkcji jest funkcja usługowa administracji⁸⁷.

T. Skoczny rozwinął tę koncepcję, wskazując na związek między funkcjami prawa i funkcjami administracji publicznej, podkreślając, że to prawo determinuje strukturę wewnętrzną administracji jako systemu organizacyjnego⁸⁸. Określa on organizację i funkcjonowanie administracji państwowej, która zaspokaja potrzeby społeczne⁸⁹. Nawiązując do wypracowanych wcześniej podziałów funkcji administracji, autor ten wskazuje, że działalność reglamentacyjno-dystrybucyjna to metoda, nie zaś sfera działań administracji⁹⁰.

⁸⁶ Zdaniem J.S. Langroda rozgraniczenie oparte na funkcji jest szczególnie istotne w odniesieniu do administracji „ze względu na jej – dającą się co krok zaobserwować – zachłanność interwencyjną w każdej dziedzinie, nie wyłączając gospodarczej”. Odnalezienie kryterium rozgraniczającego opartego na analizie funkcji miałooby nie tylko wartość teoretyczną, lecz także praktyczną pozwalającą na rozgraniczenie jej kompetencji „naturalnych”. Zob. J.S. Langrod, *Instytucje prawa...*, 2003, s. 197.

⁸⁷ J. Jeżewski, *Funkcje administracji...*, s. 109–111.

⁸⁸ T. Skoczny sformułował definicję zadania administracji państwowej, przyjmując „preskryptywny” wyraz tego, co ma być wykonane dla urzeczywistnienia celu państwa przez jego administrację za pomocą określonych środków i działań. Konieczne jest zatem wyposażenie administracji w środki służące wypełnianiu zadań, które muszą być formalnie określone i faktycznie wykonane. Autor ten postuluje, aby teoria zadań administracji państwowej koncentrowała się na wypracowaniu hierarchii pojęć. Zob.: T. Skoczny, *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, OMT 1985/11–12, s. 1–8; T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowego poznania...*, s. 213.

⁸⁹ Na tle takiego ujęcia B. Popowska przyjmuje, że w naukach związanych z administracją, w tym w naukach prawnych, pojęcie „funkcja” ma charakter deskryptywny i stanowi uogólnienie preskryptywnego pojęcia „zadanie”. Natomiast pojęcie „środek” jest pojęciem o niższym w stopniu uogólnienia. Zob. B. Popowska, *Kwalifikacja funkcji administracji...*, s. 65.

⁹⁰ T. Skoczny, *Z zagadnień teorii metod...*, s. 177 i 187.

Kolejni autorzy łączą funkcję administracji – będącej zjawiskiem dynamicznym – z wykonywaniem przez nią zadań. M. Górski podkreśla związek funkcji z działaniem rozumianym jako celowe, świadome, zmierzające do wystąpienia zamierzonego zdarzenia. W konsekwencji autor ten przyjmuje, że funkcje administracji (będącej częścią aparatu państwowego) to zespoły powtarzających się działań wykonywanych na rzecz państwa „rozumianego jako forma organizacji społeczeństwa, w ramach podziału zadań państwa pomiędzy jego aparat”. Tak jak wcześniejsi autorzy M. Górski dostrzega związek między funkcjami administracji i funkcjami państwa. Funkcje administracji definiuje jako zobowiązanie administracji do realizacji wyznaczonego celu poprzez wykonywanie zadań, przy czym wszelkie zadania administracji są ukształtowane (wytyczone) w drodze norm prawnych, skonstruowanych na podstawie obowiązujących przepisów. Powinny zatem być unormowane: cel, forma działania, możliwe do zastosowania środki oraz sankcje za niewykonanie. W konkluzji podkreśla on, że pojęcie funkcji administracji znaczy: wykonywanie przez nią zadań. Z zastrzeżeniem jednak, że zadania istnieją obiektywnie, o ile tylko zostały określone normatywnie. Natomiast warunkiem realnego istnienia funkcji jest jej realizowanie w rzeczywistości⁹¹.

Na jeszcze jeden aspekt zwraca uwagę M. Stefaniuk, który stwierdza, że w polskiej doktrynie występuje jedynie ogólna analiza relacji między funkcjami prawa a funkcjami administracji publicznej. Okoliczność ta jego zdaniem wynika z faktu, że w tradycji kontynentalnej to właśnie „prawo pozytywne jest główną determinantą administracji publicznej, a funkcje administracji ściśle korespondują z funkcjami prawa”. Natomiast w doktrynie prawniczej Europy Zachodniej kwestię tę podnoszono stosunkowo późno, tj. pod koniec XIX w., co wiązało się ze zmianami zachodzącymi w stosunkach społecznych oraz będących ich konsekwencją zmianami o charakterze jurydyczycznym (w zakresie roli wypełnianej przez państwo i prawo). Okres ten był swoistą cenzurą czasową związaną ze zmianami administracji państwa liberalnego pierwszej połowy XIX w. M. Stefaniuk zaznacza jednak, że w nauce prawa nie utrwalił się jednolity pogląd na temat typologii funkcji prawa, która jest ujmowana według

⁹¹ M. Górski, *Pojęcia „funkcje administracji państwowej”...*, s. 172–173.

różnych kryteriów. Podkreślano najczęściej tzw. metafunkcję jako podstawową funkcję regulowania życia społecznego, z której początek swój biorą funkcje bardziej szczegółowe, takie jak: stabilizacyjna, dynamizująca, ochronna, organizacyjna, represyjna, wychowawcza lub (według innej typologii): kontrolna, dystrybucyjna i regulacyjna⁹². Ta ostatnia funkcja wskazuje na przywołaną już zależność między prawem jako regulatorem administracji a jej funkcjami.

W tym kontekście konieczne jest nawiązanie do poglądów doktryny francuskiej. André de Laubadère odniósł się do zapoczątkowanego przez Léona Duguitta pojęcia *service public* rozumianego jako każda działalność publicznej zbiorowości, np. państwa, departamentu czy gminy, która ma na celu zaspokajanie potrzeb powszechnych. W ten sposób realizuje się zaspokajanie interesu ogólnego (potrzeb społecznych)⁹³. Zdaniem A. de Laubadère zmiana roli i zadań administracji publicznej nastąpiła już w drugiej połowie XIX w. To w tym okresie państwo wzięło na siebie obowiązek zaspokajania nowych potrzeb społecznych z wykorzystaniem służb publicznych. Początkowo bowiem zadania państwa sprowadzały się do organizowania oraz zapewnienia funkcjonowania służb w dziedzinie wojny, policji i sprawiedliwości⁹⁴. Istota tych służb decydowała o ich przynależności do prawa administracyjnego, sprowadzającego się wówczas do funkcji rozkazywania. W miarę upływu czasu nastąpił jednak dynamiczny rozwój służb publicznych o charakterze technicznym, których działanie nie sprowadzało się do form władczych, lecz do świadczenia nowego rodzaju usług, np. z zakresu opieki publicznej czy oświaty. Mamy tu do czynienia z pewnym procesem odchodzenia administracji publicznej od władczej formy działania na rzecz „praktycznego działania”, a więc świadczenia usług (administracja świadcząca)⁹⁵.

⁹² M. Stefaniuk, *Działanie administracji...*, s. 332 i n.

⁹³ A. de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, t. I, Paris 1963, s. 40.

⁹⁴ L. Duguit, *Les transformations du droit public*, Paris 1913.

⁹⁵ A. de Laubadère, *Traité élémentaire...*, 1963, s. 41; G. Langrod, *Some Current Problems of Administration in France Today*, Puerto Rico 1961, s. 11.

Podobne ujęcie jest prezentowane na gruncie doktryny niemieckiej. Kluczową postacią jest E. Forsthoff z jego koncepcją „administracji świadczącej” z lat 30. XX w. Autor ten przyjął, że administracja, która wcześniej gwarantowała w zasadzie tylko porządek, z czasem stała się przede wszystkim podmiotem świadczącym⁹⁶. Wszystkie działania administracji zabezpieczające niezbędne potrzeby powszechne (bądź pewnego określonego kręgu osób) są organizowaniem usług i przejawem troski o sprawy bytu (*Daseinsvorsorge*), i to niezależnie od form prawnych, za pomocą których są one realizowane⁹⁷. Zagadnienia te będą przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części pracy.

Wracając na grunt doktryny polskiej, można wyróżnić zróżnicowane systematyki funkcji administracji. Chronologicznie rzecz ujmując, należy wyjść od systematyki zaproponowanej przez J.S. Langroda, który był twórcą – obok francuskiej – także polskiej doktryny prawa administracyjnego. Zauważył on, że funkcja administracyjna ma swoje części składowe, a mianowicie: 1) funkcję reglamentacji (władczej, prawotwórczej, reglamentującej i nadzorującej aktywność prywatną) określaną często, zwłaszcza w doktrynie francuskiej, jako funkcja policyjna, 2) funkcję usługową („zawiaadowczą”)⁹⁸, prestacyjną (zabezpieczającą członkom społeczności świadczenia w postaci usług i dóbr), oraz 3) funkcję pośrednią – łączącą obie wyżej wymienione – i polegającą na zachęcaniu do aktywności prywatnej systemem różnorodnych rekompensat, np. odznaczeń, subwencji czy nagród⁹⁹.

W późniejszym okresie M. Jełowicki systematyzował funkcje administracji jako: 1) funkcje polityczne, 2) funkcje społeczne i kulturotwórcze, 3) funkcje w dziedzinie organizowania stosunków gospodarczych,

⁹⁶ E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 1. Bd., 8. Aufl., München 1961, s. 35 i n. E. Forsthoff stworzył koncepcję administracji świadczącej w latach 30. XX w. – w określonej sytuacji ówczesnych Niemiec. Należy zaznaczyć, że była ona sformułowana na tle zjawisk zachodzących także w innych państwach ówczesnej Europy. Autor ten rozwinął koncepcję administracji świadczącej w latach 60. XX w.

⁹⁷ E. Forsthoff, *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, Stuttgart 1959.

⁹⁸ Funkcja ta została ukształtowana (również pod wpływem poglądów J.S. Langroda) w doktrynie francuskiej, o czym będzie mowa niżej.

⁹⁹ J.S. Langrod, *Instytucje prawa...*, 2003, s. 197.

4) funkcje reglamentacyjne¹⁰⁰. Z kolei T. Kuta określa funkcje administracji jako cele podstawowe i podporządkowane im cele pośrednie, czyli zadania. Autor ten odnosi pojęcie funkcji administracji do sposobu działania administracji. Jego zdaniem w ramach przyjętej systematyki można wyróżnić funkcje: reglamentacyjno-porządkową, organizatorską (wraz ze świadczeniem usług i oddziaływaniem na gospodarkę) oraz wykonawczą. Autor ten zaznaczał, że mimo żywotności funkcji reglamentacyjno-porządkowej administrowanie wykracza poza ten obszar i punkt ciężkości przenosi się na funkcję organizacyjną¹⁰¹. Zygmunt Rybicki wyróżnia sfery: zarządzania gospodarką narodową; organizowania publicznych służb technicznych; administracji świadczącej (w szczególności pozaekonomiczne usługi w zakresie oświaty, służby zdrowia oraz opieki społecznej); działalności dystrybucyjno-reglamentacyjnej. Autor zastrzega się przeciw bezwzględnemu traktowaniu tego podziału¹⁰². Podziału działalności administracji dokonuje także Janusz Borkowski, który wyodrębnia trzy jej sfery: reglamentacyjną, gospodarczą, świadczącą¹⁰³. Jednocześnie autor ten zaznacza istotne prawne zróżnicowanie sfery działalności gospodarczej. Obejmuje ona bowiem czynności kierownicze i organizatorskie, a także materialno-techniczne związane z zarządzaniem majątkiem państwowym oraz jego wykorzystaniem w celach produkcyjnych¹⁰⁴.

Warto też zwrócić uwagę na stanowisko prezentowane przez J. Jeżewskiego, który wskazuje na kilka sposobów rozumienia funkcji. Autor ten

¹⁰⁰ M. Jełowicki, *Funkcje współczesnej administracji – próba klasyfikacji*, OMT 1983/4–5; M. Jełowicki, *Administracja a społeczeństwo* [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. A. Jaroszyński, Warszawa 1987, s. 53–56.

¹⁰¹ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 8–13.

¹⁰² Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978, s. 58–59.

¹⁰³ J. Borkowski nawiązuje do systematyki sfer działania administracji zaproponowanej przez Z. Rybickiego, który wyróżnia sfery: 1) zarządzania gospodarką narodową, 2) organizowania publicznych służb technicznych, 3) administracji świadczącej pozaekonomiczne usługi w zakresie oświaty, służby zdrowia, opieki społecznej, ochrony środowiska, wypoczynku itp., 4) działalności dystrybucyjno-reglamentacyjnej. Zob. Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza...*, s. 58 i 59.

¹⁰⁴ J. Borkowski, *Niektóre zagadnienia doskonalenia struktury i działania administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1981/XXVII, s. 15 i n.

wyróżnia funkcje służące: 1) ustaleniu ogólnej właściwości administracji państwowej, wywodząc to pojęcie z przywołanych wyżej funkcji państwa (wewnętrznej i zewnętrznej); 2) systematyzacji ogólnych, podstawowych zadań administracji; 3) opisowi sposobów działania administracji (tu uszczegóławia, wyróżniając funkcje: koordynacyjną, ogólnego kierownictwa, operacyjną oraz kontrolno-nadzorczą) jako elementy organizacji podmiotów administracji państwowej; 4) wyodrębnieniu nowych zjawisk w działaniu administracji¹⁰⁵.

W wyróżnianiu i definiowaniu funkcji w poprzednim ustroju widać oddziaływanie ówczesnych realiów systemu politycznego, a w rezultacie dostosowywanie różnych niekonsekwentnych czasami kryteriów. Ten kontekst historyczny trzeba więc mieć na uwadze.

W późniejszym okresie Ernest Knosala w ramach przyjętej systematyki wyróżnia administrację świadczącą z perspektywy zadań i celów (ujęcie w płaszczyźnie materialnej). Autor ten wskazuje, że jej celem jest udzielanie pomocy socjalnej jednostkom oraz organizowanie i utrzymywanie w należyтым stanie urządzeń użyteczności publicznej, czyli wszystkich środków i urządzeń, które są niezbędne dla zapewnienia odpowiednich warunków życiowych obywatelom. Wyróżnia on także administracje: porządkową i planową. Natomiast innego podziału dokonuje w płaszczyźnie instrumentalnej (wyróżnianej ze względu na formy prawne działania administracji), przyjmując podział na tle sposobu kształtowania przez administrację pozycji prawnej jednostki. W tym przypadku dzieli on administrację na świadczącą i wkraczającą, podkreślając jednak trudność w ich rozgraniczeniu¹⁰⁶.

¹⁰⁵ J. Jeżewski, *Funkcje administracji...*, s. 109–111.

¹⁰⁶ E. Knosala, nawiązując do poglądów doktryny niemieckiej (E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee und System*, Heidelberg 1982, s. 21), wskazuje na administrację rozdzielającą jako na trzecią obok świadczącej i wkraczającej. Zob. E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego* [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 15–17. Zob. też K. Sobczak, *Administracja publiczna. Problemy węzłowe*, Warszawa 1993.