

INSTYTUCJE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Piotr Przybysz

INSTYTUCJE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

INSTYTUCJE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Piotr Przybysz

Stan prawny na 1 lipca 2020 r.

Piotr Przybysz, nr ORCID: 0000-0003-1273-424X

Recenzent
Prof. Dorota Dąbek

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne
Dagmara Wachna

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

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.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-916-3

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Przedmowa.....	15

Część pierwsza ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

Nauka prawa administracyjnego jako dyscyplina naukowa	19
1. Historia naukowej refleksji nad administracją i prawem jej dotyczącym...	19
1.1. Administracja w okresie starożytności	19
1.2. Administracja w średniowieczu	20
1.3. Administracja w okresie oświecenia	20
1.4. Narodowe modele administracji w XIX w.	21
1.4.1. Administracja i prawo administracyjne we Francji w XIX w.	22
1.4.2. Administracja i prawo administracyjne w Anglii w XIX w.	22
1.4.3. Administracja i prawo administracyjne w krajach niemieckojęzycznych w XIX w.	23
1.5. Administracja i prawo administracyjne w XX–XXI w.	25
1.5.1. Interwencjonizm państwowy.....	25
1.5.2. Państwo dobrobytu	26
1.5.3. Administracja przedsiębiorcza	27
1.5.4. Administracja partycypacyjna	27
2. Nauka prawa administracyjnego a inne nauki o administracji	28
2.1. Trójpodział nauk o administracji	28
2.2. Współczesny podział nauk o administracji.....	29
2.2.1. Prakseologia	29
2.2.2. Nauki o organizacji i zarządzaniu	30
2.2.3. Socjologia administracji	30
2.2.4. Politologia administracji.....	31
2.2.5. Prawo administracyjne	31
2.2.6. Teoria administracji	31

3. Prawo administracyjne jako przedmiot badań	32
3.1. Prawo administracyjne jako prawo administracji	32
3.2. Definicja prawa administracyjnego	37
3.3. Wewnętrzna systematyka prawa administracyjnego	37
3.3.1. Prawo materialne	38
3.3.2. Prawo procesowe	40
3.3.3. Prawo o ustroju administracji publicznej	40
3.4. Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego	41

Rozdział II

Prawo administracyjne w systemie prawa	45
1. Uwagi wstępne	45
2. Prawo administracyjne jako część prawa publicznego	45
3. Prawo administracyjne a prawo konstytucyjne	47
4. Prawo administracyjne jako gałąź prawa	49
4.1. Podział na gałęzie prawa według metody regulacji prawnej	49
4.2. Prawo administracyjne a prawo cywilne	50
4.3. Prawo administracyjne a prawo karne	51
4.4. Podział drugiego stopnia na gałęzie prawa	53
4.5. Sprawy administracyjne a sprawy cywilne i sprawy karne w prawie krajowym	53
4.6. Sprawy administracyjne a sprawy cywilne i sprawy karne w prawie międzynarodowym	54

Rozdział III

Aksjologiczne podstawy prawa administracyjnego	57
1. Uwagi wstępne	57
2. Wartości zewnętrzne realizowane przez prawo administracyjne	59
2.1. Interes indywidualny	60
2.2. Interes ogółu	60
2.3. Interes indywidualny a interes ogółu	62
3. Wewnętrzne wartości prawa administracyjnego	63

Rozdział IV

Normy prawa administracyjnego	67
1. Budowa normy prawa administracyjnego	67
2. Sankcja	68
3. Zachowania wyznaczone przez normy prawa administracyjnego	71
3.1. Obowiązek administracyjny	71
3.2. Uprawnienie	74
3.3. Wolność	75
3.4. Kompetencja	76
3.5. Publiczne prawa podmiotowe	79

Rozdział V

Źródła prawa administracyjnego	85
1. Pojęcie źródła prawa.....	85
2. Proces tworzenia prawa administracyjnego.....	86
3. Źródła prawa powszechnie obowiązującego	89
3.1. Konstytucja jako źródło prawa administracyjnego	89
3.2. Ratyfikowane umowy międzynarodowe	90
3.3. Źródła prawa unijnego.....	91
3.4. Ustawy.....	95
3.5. Rozporządzenia	96
3.6. Akty prawa miejscowego.....	97
3.6.1. Rodzaje aktów prawa miejscowego	99
3.6.2. Akty prawa miejscowego stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego	101
3.6.3. Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej.....	102
3.6.4. Ogłaszanie aktów prawa miejscowego.....	103
3.6.5. Nadzór nad stanowieniem aktów prawa miejscowego.....	103
4. Akty prawa wewnątrznie obowiązującego	105
4.1. Źródła prawa międzynarodowego inne niż ratyfikowane umowy międzynarodowe	105
4.2. Krajowe źródła prawa wewnętrznego	106
5. Zwyczaj i prawo zwyczajowe.....	108
6. Orzeczenia sądów jako źródła prawa	109
7. Publikacja aktów normatywnych.....	112

Część druga**USTRÓJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ****Rozdział VI**

Administracja publiczna a państwo i społeczeństwo.....	119
1. Administracja publiczna a władza wykonawcza	119
2. System polityczny a założenia ustroju administracji publicznej.....	121
2.1. Zasada pomocniczości (subsidiarności).....	121
2.2. Zasada jednolitości państwa	121
2.2.1. Struktura administracji publicznej w państwie federalnym.....	121
2.2.2. Autonomia	122
2.2.3. Samorząd terytorialny w państwie jednolitym.....	122
2.2.4. Jednolitość państwa a członkostwo w Unii Europejskiej.....	123
3. Modele organizacji władzy wykonawczej	123
3.1. System prezydencki.....	123
3.2. System parlamentarny	124

3.3. Organizacja władzy wykonawczej w Polsce	126
4. Cele administracji publicznej	129
5. Funkcje administracji publicznej	133

Rozdział VII

Administracja publiczna jako organizacja	137
1. Pojęcie organizacji	137
2. Cechy specyficzne administracji publicznej jako organizacji	138
2.1. Administracja jako organizacja biurokratyczna	139
2.2. Nowe modele organizacji administracji publicznej	141
2.2.1. Administracja przedsiębiorcza	141
2.2.2. Administracja partycypacyjna	141

Rozdział VIII

Podziały terytorialne	145
1. Zagadnienia ogólne	145
2. Przesłanki kształtowania podziałów terytorialnych	146
3. Struktura osadnicza	146
4. Struktura podziału terytorialnego	148
5. Zasady kształtowania podziału terytorialnego	149
6. Podział terytorialny Polski po 1989 r.	151
7. Podziały specjalne	154
8. Podziały pomocnicze	154
9. Reformy podziałów terytorialnych	155
10. Podział terytorialny a statystyczne jednostki terytorialne	155

Rozdział IX

Podmioty administrujące	159
1. Uwagi wstępne	159
2. Osobowość prawna prawa publicznego	160
3. Przesłanki różnicowania form organizacyjnoprawnych organów administrujących	161
4. Organy administracji	162
4.1. Pojęcie organu administracji	162
4.2. Klasyfikacje organów administracji	165
5. Urzędy	167
6. Zakład publiczny	167
7. Fundacje prawa publicznego	172
8. Państwowe i samorządowe osoby prawne	175
9. Państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej ..	178
10. Podmioty prawa prywatnego wykonujące funkcje zlecone	180

Rozdział X

Administracja rządowa	181
1. Dział administracji rządowej.....	182
1.1. Resort	182
1.2. Pojęcie działu administracji rządowej.....	183
1.3. Prezes Rady Ministrów jako kierujący działem administracji rządowej.....	185
2. Pojęcie organu administracji rządowej	186
3. Naczelne i centralne organy administracji rządowej	188
4. Aparat urzędniczy obsługujący centralne organy administracji	190
5. Agencje wykonawcze.....	192
6. Terenowe organy administracji rządowej	192

Rozdział XI

Samorząd	195
1. Pojęcie i klasyfikacje samorządu	195
2. Samorząd terytorialny	198
3. Samorząd lokalny	199
3.1. Podstawy prawne i konstrukcja prawna samorządu lokalnego	199
3.2. Zadania samorządu lokalnego	200
3.3. Samodzielność działania samorządu lokalnego	201
3.4. Instytucje demokracji bezpośredniej w jednostkach samorządu lokalnego.....	202
3.5. Organy jednostek samorządu lokalnego.....	204
3.6. Aparat urzędniczy w jednostkach samorządu lokalnego.....	206
3.6.1. Aparat administracyjny	206
3.6.2. Gmina	206
3.6.3. Powiat	207
3.6.4. Rozwiązania wspólne.....	208
4. Samorząd regionalny	209
5. Gminy wykonujące zadania o szczególnym charakterze	214
5.1. Ustrój samorządu w m.st. Warszawie	214
5.2. Ustrój gmin uzdrowiskowych	217
6. Samorząd terytorialny w dużych miastach	219
7. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego.....	222

Rozdział XII

Państwowa administracja pozarządowa	225
1. Pojęcie administracji państwowej pozarządowej	225
2. Narodowy Bank Polski.....	227
3. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.....	229

Rozdział XIII

Struktura organizacyjna administracji publicznej	233
1. Pojęcia podstawowe.....	233
2. Formalizacja struktury organizacyjnej administracji	233
2.1. Konstytucja	234
2.2. Umowy międzynarodowe	236
2.3. Ustawy i rozporządzenia	237
2.4. Statuty i regulaminy organizacyjne.....	238
2.5. Dokumenty stanowione na podstawie przepisów prawa pracy.....	239
3. Specjalizacja	239
3.1. Specjalizacja pracowników	240
3.2. Specjalizacja komórek organizacyjnych	240
3.3. Specjalizacja jednostek organizacyjnych administracji	241
3.3.1. Wyspecjalizowane jednostki organizacyjne.....	241
3.3.2. Jednostki organizacyjne o szerokim zakresie zadań.....	242
3.3.3. Zespoleńie administracji terenowej	242
4. Centralizacja.....	245
5. Hierarchia	247
5.1. Hierarchia wewnątrz jednostek organizacyjnych administracji.....	248
5.2. Hierarchia pomiędzy jednostkami organizacyjnymi	
administracji	249
5.2.1. Kierowanie.....	250
5.2.2. Nadzór	251
5.2.3. Kontrola.....	253
5.2.4. Współdziałanie.....	259
5.2.5. Koordynacja.....	259
5.3. Układ więzi w polskiej administracji publicznej.....	261

Rozdział XIV

Pracownicy administracji publicznej	267
1. Ustalenia pojęciowe.....	267
2. Rozwój prawa urzędniczego w Polsce	268
3. Zarządzanie personelem administracji.....	275
3.1. Prawne uwarunkowania zarządzania personelem w administracji	
publicznej.....	278
3.1.1. Swoboda przepływu pracowników w Unii Europejskiej.....	278
3.1.2. Równy dostęp do służby publicznej	279
3.1.3. Konstytucyjne zasady funkcjonowania służby cywilnej.....	281
3.2. Nabór na stanowiska urzędnicze w administracji publicznej	282
3.2.1. Służba cywilna	282
3.2.2. Urzędnicy samorządowi.....	284
3.3. Obowiązki i uprawnienia urzędników.....	286

Rozdział XV

Rzeczy stanowiące własność publiczną.....	289
1. Pojęcie własności publicznej	289
2. Funkcje majątku publicznego	291
3. Cywilnoprawny status rzeczy stanowiących własność publiczną.....	294
4. Nabywanie własności przez podmioty administrujące	297
4.1. Komunalizacja mienia ogólnonarodowego	297
4.2. Wywłaszczenie.....	298
4.3. Nabywanie własności w obrocie cywilnoprawnym	299
5. Trwały zarząd.....	301

Część trzecia**STOSOWANIE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO****Rozdział XVI**

Zadania podmiotów administrujących.....	305
1. Pojęcie celów organizacji	305
2. Specyfika celów organów administrujących	306
3. Misja organów administrujących.....	306
4. Zakres działania organów administrujących.....	307

Rozdział XVII

Formy działania administracji	309
1. Pojęcie form działania administracji.....	309
2. Klasyfikacja form działania administracji.....	311
3. Stanowienie aktów normatywnych.....	315
4. Wydawanie aktów administracyjnych	316
5. Zawieranie porozumień administracyjnych	320
6. Zawieranie umów administracyjnych.....	321
7. Dokonywanie czynności materialno-technicznych	322
8. Dokonywanie czynności cywilnoprawnych.....	323

Rozdział XVIII

Determinanty działań administracji publicznej	325
1. Działalność administracji jako realizacja polityki publicznej	325
2. Stosowanie prawa administracyjnego w sprawach indywidualnych.....	327
2.1. Konstrukcje pomocnicze.....	329
2.1.1. Stosunek administracyjnoprawny.....	329
2.1.2. Ciąg działań złożonych	330
2.1.3. Sytuacja administracyjnoprawna	331
2.2. Administracyjny typ stosowania prawa	332
3. Stosowanie prawa administracyjnego w sprawach generalnych	336

3.1. Zbieranie i przetwarzanie informacji.....	337
3.2. Analiza sprawy	340
3.3. Określenie wariantów rozstrzygnięcia i ich ocena	340
3.4. Podjęcie rozstrzygnięcia	341

Rozdział XIX

Kontrola administracji publicznej	343
1. Sądowa kontrola administracji.....	343
1.1. Sądowa kontrola administracji w Europie.....	343
1.2. Sądowa kontrola administracji w Polsce.....	345
2. Alternatywne rozwiązywanie sporów.....	349
3. Kontrola administracji przez ombudsmana.....	351
4. Kontrola administracji przez Najwyższą Izbę Kontroli.....	353
4.1. Najwyższe organy kontroli.....	353
4.2. Najwyższa Izba Kontroli	354
Bibliografia.....	357

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 13)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464)

Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSPika	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	–	Państwo i Prawo
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Inne

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query
ETPC	–	Europejski Trybunał Praw Człowieka
NBP	–	Narodowy Bank Polski
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	–	Naczelnny Sąd Administracyjny
RM	–	Rada Ministrów
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TS	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

PRZEDMOWA

Autorowi przyświecał zamiar stworzenia podręcznika przedstawiającego prawo administracyjne w sposób możliwie prosty i przystępny, a przy tym ukazujący złożoność jego relacji z administracją publiczną.

Istnieje kilka zasadniczych powodów trudności w opisie prawa administracyjnego. Zwykle wskazuje się na rozległość i skomplikowanie regulacji tego prawa oraz zmienność jego przepisów. Duże znaczenie ma również niejednorodność mechanizmów jego stosowania. Klasyczna koncepcja prawa administracyjnego przedstawiona przez O. Mayera opierała się przede wszystkim na sylogistycznym modelu stosowania prawa i odpowiadała ówczesnemu stanowi prawa administracyjnego. Uważano wówczas, że prawo to normuje relacje między państwem a jednostką oraz służy ochronie praw i wolności jednostki.

Współczesny sposób postrzegania prawa administracyjnego jest odmienny. Uwzględnia ono również tzw. sprawy wewnętrzne administracji, które kiedyś nie były objęte regulacją prawa administracyjnego. Stanowi instrument oddziaływania państwa na gospodarkę zarówno poprzez regulowanie prowadzenia działalności gospodarczej przez poszczególnych przedsiębiorców, jak i kształtowanie przebiegu procesów gospodarczych. Współczesne prawo administracyjne wyznacza także prawne ramy dla zaspokajania wielu potrzeb jednostek i ich zrzeszeń, zarówno mających charakter podstawowy (wynikających z funkcji życiowych), jak i potrzeb wyższego rzędu. Akt administracyjny nie jest już jedynym ani nawet podstawowym środkiem działania administracji. Nie można również powiedzieć, że alternatywą dla aktu administracyjnego stała się wyłącznie umowa prawa cywilnego, pojawiły się bowiem nowe formy działania administracji łączące w sobie elementy publicznoprawne i cywilnoprawne.

Niewątpliwie utrudnieniem jest brak części ogólnej prawa administracyjnego, która regulując zagadnienia wspólne dla całości tego prawa, mogłaby posłużyć jako zwornik systemu prawa administracyjnego. Istnieją strukturalne przeszkody dla powstania części ogólnej, którymi są przede wszystkim nierozzerwalne więzi między prawem administracyjnym a prawem konstytucyjnym. Prawo konstytucyjne stanowi w istocie rzeczy część ogólną prawa administracyjnego. Nieco mniej uprawnione – wobec konstytucjonalizacji

podstawowych zasad poszczególnych gałęzi prawa – jest odwrotne twierdzenie o prawie administracyjnym jako części szczegółowej prawa konstytucyjnego. Oczywiście należy dostrzegać odrębność prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego oraz nie przenosić mechanicznie do prawa administracyjnego pojęć używanych w Konstytucji bez uwzględnienia ich kontekstu.

Prawo administracyjne, inaczej niż inne gałęzie prawa, jest ściśle związane z administracją publiczną. Określenie tego prawa jako prawa dotyczącego administracji publicznej dobitnie charakteryzuje tę więź.

Przemiany administracji publicznej obserwowane w okresie ostatnich 40 lat, tj. odchodzenie od weberowskiego modelu administracji zorganizowanej jako biurokracja, upodabnianie sposobu działania administracji do sposobu działania przedsiębiorcy, zwiększanie udziału obywateli w wykonywaniu zadań publicznych, przekładają się na zmiany w sferze prawa administracyjnego i zmuszają do rewidowania dotychczasowych poglądów na nie.

Prawo administracyjne to przejaw formalizacji działalności administracji publicznej, ale nie stanowi ono wyczerpującej regulacji obejmującej całość jej działalności. Administracja publiczna podejmuje działania na podstawie prawa cywilnego, lecz istnieją również działania administracji wyznaczane luźno przez przepisy prawa, a w istocie rzeczy podejmowane na zasadach kształtowanych przez praktykę. Ocena unormowań prawa administracyjnego nie może być dokonywana w wyniku badań prowadzonych wyłącznie przy pomocy metody formalno-dogmatycznej, ale musi z natury rzeczy uwzględniać również oceny formułowane w innych naukach badających administrację publiczną, zwłaszcza takich jak nauka administracji.

Zjawisko europeizacji prawa administracyjnego przejawia się nie tylko w obowiązku stosowania norm prawa unijnego, ale odgrywa ważną rolę również w dziedzinie kształtowania pojęć i instytucji wspólnych dla materialnego prawa administracyjnego oraz w sferze ustroju administracji publicznej. Prawo unijne stopniowo przejmuje funkcje części ogólnej prawa administracyjnego.

Europeizacja prawa administracyjnego to również narastanie świadomości, że sposób zorganizowania oraz zasady funkcjonowania administracji publicznej są zróżnicowane w skali Unii Europejskiej. Zadaniem nauki prawa administracyjnego nie jest zatem wyłącznie opis i analiza rozwiązań krajowych, ale także wskazywanie na istnienie alternatywnych rozwiązań w innych państwach członkowskich Unii.

Część pierwsza

ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

NAUKA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO JAKO DYSCYPLINA NAUKOWA

1. Historia naukowej refleksji nad administracją i prawem jej dotyczącym

1.1. Administracja w okresie starożytności

 Administracja, rozumiana jako działalność organizatorska i wykonawcza wobec decyzji organów państwa, występowała we wszystkich znanych krajach. Z tego punktu widzenia nie można kwestionować zasadności poglądów upatrujących istnienia administracji już w państwach antycznych, przedmiotem sporów jest jednak teza o istnieniu prawa administracyjnego w antycznym Rzymie. Zwolennicy poglądu o antycznych korzeniach prawa administracyjnego podnoszą, że wprawdzie rzymska administracja w okresie republiki była dość ograniczona, jednak w okresie pryncypatu została znacznie rozbudowana¹. Istniała również doktryna prawa administracyjnego, mimo że znajdowała się ona w niezbyt zaawansowanym stadium rozwoju, sprowadzała się bowiem przede wszystkim do opisu poszczególnych urzędów i ich piastunów (tzw. *libri de officio*)². Podnosi się, że przeszkodą dla uznania istnienia rzymskiego prawa administracyjnego nie może być ocena, iż w starożytności nie zostały spełnione warunki aksjologiczne istnienia prawa administracyjnego, takie jak m.in. zjawisko państwa prawa, trójpodział władz, istnienie wolności i swobody jednostki czy ustawodawstwo tworzone z zamiarem ograniczenia zakresu swobodnego uznania władzy³.

Przeciwnicy tej tezy wskazują natomiast, że antyczni prawnicy rzymscy używali wyrażenia *ius publicum* w różnych znaczeniach, tj. dla oznaczenia: 1) całego porządku

¹ T. Giaro, *Prawo administracyjne w starożytnym Rzymie?* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 7.

² T. Giaro, *Prawo administracyjne...*, s. 8–9.

³ T. Giaro, *Prawo administracyjne...*, s. 6.

prawnego, 2) norm prawa niepodlegających derogacji, a także 3) instytucji prawa prywatnego służących dobru publicznemu poprzez to, że mają szczególne znaczenie dla utrzymania społeczeństwa⁴. Ocenia się⁵, że do tego ostatniego znaczenia, najczęściej spotykanego w tekstach rzymskich prawników, nawiązywał Ulpian, stwierdzając: *Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet*⁶.

Samo istnienie administracji nie oznacza więc, że istnieje wyodrębniona gałąź prawa poświęcona zagadnieniom o charakterze publicznym, którą można i należałoby określić mianem prawa administracyjnego. Podkreślenia wymaga również i to, że rzymscy urzędnicy nie wykonywali wyłącznie zadań o charakterze czysto administracyjnym. Dzieła zawierające opis urzędów nie powinny być zatem traktowane jako dzieła z zakresu prawa administracyjnego, jakkolwiek można je zakwalifikować jako dotyczące prawa publicznego.

1.2. Administracja w średniowieczu

W okresie średniowiecza doszło do recepcji prawa rzymskiego w całości, bez podziału na prawo prywatne i prawo publiczne. Następował wówczas proces redefiniowania i przekształcania rzymskich pojęć dotyczących sfery publicznej w celu dostosowania ich do nowej rzeczywistości i odniesienia do średniowiecznych instytucji⁷. Z tego punktu widzenia nie można zakwestionować pośredniego wpływu rzymskiej myśli prawniczej na rozwój nowożytnej nauki prawa publicznego.

1.3. Administracja w okresie oświecenia

Prawo publiczne jako samoistna gałąź prawa pojawiło się na niemieckich uniwersytetach z początkiem XVII w.⁸ Dokonało się wówczas rozszczylenie pojęcia administracji na dwa rodzaje: administrację prywatną i publiczną. Różniły się one sposobem wykonywania władztwa państwowego przez administrację publiczną.

⁴ D. Johnston, *The General Influence of Roman Institutions of State and Public Law* [w:] *The Civilian Tradition and Scots Law. Aberdeen Quincentenary Essays*, eds. R. Zimmermann, D.L. Carey Miller, Berlin 1997, s. 89.

⁵ D. Johnston, *The General Influence...*, s. 87.

⁶ „Można je [prawo – przyp. P.P.] badać z dwóch punktów widzenia, publicznego i prywatnego. Prawem publicznym jest to, które odnosi się do państwa rzymskiego, prywatnym to, które odnosi się do korzyści jednostek”, 1. Inst. D. 1.1.1.2, tłum. własne.

⁷ D. Johnston, *The General Influence...*, s. 96 i n.

⁸ D. Johnston, *The General Influence...*, s. 90.

Rozwój monarchii absolutnej wiązał się z powstaniem nowych instytucji – armii opartej na powszechnej służbie wojskowej oraz rozbudowanej administracji składającej się z urzędników podległych wyłącznie monarsze. Zadaniem administracji stało się dbanie o rozwój handlu i rzemiosła, aby w ten sposób zmaksymalizować podatki zbierane na utrzymanie dworu i armii.

Do istoty koncepcji państwa policyjnego, dominującej w okresie oświecenia, należało to, że władza monarchy nie była ograniczona wolą reprezentacji narodowej. Urzędnicy państwowi nie byli zatem związani prawem powszechnie obowiązującym, ale podlegali przede wszystkim rozkazom władcy. Państwo policyjne określało sposób postępowania swoich funkcjonariuszy, ale nie nadawało poddanym uprawnień do żądania w postępowaniu przed sądem, aby określone postępowanie funkcjonariuszy było stosowane w ich wypadku.

Od połowy XVII w. rozwijała się w krajach niemieckich nauka policji. Pojęcie „policja” odnoszono wówczas do całości administracji wewnątrz państwa, nauka policji była zatem nauką o administracji w państwie. Policyści zakładali, że monarcha posiada prawo do regulowania wszelkich spraw o znaczeniu społecznym (prawo policji), formułowali zatem wskazania programowe co do tego, jak urządzić państwo. Należy podkreślić, że zajmowali się oni całą administracją państwową, a nie tylko jej jednym wybranym aspektem, dlatego uprawiali łącznie politykę, ekonomię, statystykę (w sensie rozważań o państwie) i filozofię społeczną⁹. Istotną cechą badań policystów było odgraniczenie administrowania (niem. *Regierungsachen*) od sądzenia (niem. *Justizsachen*), jednakże brak należytej teoretycznej bazy i metody naukowej uniemożliwiał przejście od samej tylko rejestracji obserwowanych zjawisk do przedstawienia i analizy stałych i koniecznych powiązań między obserwowanymi zjawiskami w ujęciu generalnym i abstrakcyjnym.

Nauka policji wraz z upadkiem monarchii absolutnych w XIX w. zaczęła ulegać przekształceniom i dała początek dwóm nowoczesnym naukom administracyjnym: nauce prawa administracyjnego i nauce administracji.

1.4. Narodowe modele administracji w XIX w.

Idea związania monarchy prawem nabrała nowego znaczenia na przełomie XVIII i XIX w. wraz z ukształtowaniem się koncepcji państwa burżuazyjnego, opartego na zasadach podziału władzy, rządów prawa oraz poszanowania praw i wolności obywatelskich. W okresie tym został zapoczątkowany rozwój nowoczesnej administracji publicznej.

Cechą wspólną administracji publicznej w poszczególnych państwach Europy w XIX w. było realizowanie postulatów leseferyzmu – sformułowanego przez francuskich fizjo-

⁹ F. Lonchamps de Bérrier, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 17, 24–25.

kratów programu głoszącego wolność jednostki w sferze społeczno-ekonomicznej. Rolę państwa porównywano do roli nocnego stróża i twierdzono, że powinno ono powstrzymywać się od jakiegokolwiek ingerencji w procesy rynkowe. Zadaniem państwa ma być jedynie utrzymanie porządku, ochrona prywatnej własności, stanie na straży wolności prowadzenia działalności gospodarczej, dostarczanie pewnych dóbr, których nie dostarczyłyby przedsiębiorstwa prywatne, a ponadto obrona państwa przed zewnętrznymi zagrożeniami.

Zakres zadań i kompetencji administracji był systematycznie rozszerzany, a jej działalność była ponadto normowana przez prawo administracyjne, które wyraźnie i w sposób zdecydowany przeciwstawiano prawu cywilnemu. Pojawiła się wówczas potrzeba zagwarantowania zgodności działań administracji z prawem oraz przestrzegania przez administrację praw i wolności obywatelskich. Istotne znaczenie miała także chęć wyłączenia administracji spod kontroli sądów powszechnych i poddania jej sporów z obywatelami szczególnemu reżimowi prawnemu.

1.4.1. Administracja i prawo administracyjne we Francji w XIX w.

Francja na początku XIX w. była zcentralizowanym państwem o silnej administracji, rządzącej się własnym prawem (prawem administracyjnym), odrębnym od prawa prywatnego, zaś obywatele, którzy mogli korzystać z wielu wolności i swobód obywatelskich, stali się podmiotami administrowanymi.

Jeszcze w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej spory pomiędzy administracją a obywatelami zostały wyłączone spod jurysdykcji sądów powszechnych. Uważano wówczas, że kontrola administracji jest również wykonywaniem administracji, dlatego – wobec zasady ścisłego oddzielenia sądownictwa i administracji – może być ona sprawowana jedynie przez organy administracji. Z tego względu utworzono Radę Stanu uprawnioną do przygotowywania projektów ustaw i regulacji administracji publicznej (fr. *réglements d'administration publique*) oraz do rozwiązywania sporów, jakie pojawiają się w sprawach administracji¹⁰. Rada Stanu była integralnym elementem władzy wykonawczej, a dokładniej mówiąc, stanowiła tzw. administrację doradczą (fr. *administration consultative*) i sprawowała jurysdykcję „wstrzymaną” (fr. *justice retenue*). Orzecznictwo Rady Stanu stało się podstawą rozwoju prawa administracyjnego we Francji.

1.4.2. Administracja i prawo administracyjne w Anglii w XIX w.

Również i w Anglii w XIX w. nastąpił rozwój administracji, która jednak opierała się na odmiennych zasadach niż we Francji. W Anglii zakwestionowano samą ideę prawa

¹⁰ G. Braibant, B. Stirn, *Le droit administratif français*, Paris 1997, s. 29.

administracyjnego jako reżimu prawnego specyficznego dla administracji. Podkreślano, że zgodnie z zasadą rządów prawa (ang. *rule of law*), stanowiącą jeden z fundamentów brytyjskiego systemu prawnego, również i administracja jest rządzona przez prawo powszechne (ang. *common law*). Spory pomiędzy administracją a jednostką pozostały zatem we właściwości sądów powszechnych. Albert Venn Dicey twierdził, że w Wielkiej Brytanii nie istnieje i nie może istnieć prawo administracyjne¹¹. Nie zatrzymało to jednak rozbudowy struktur administracji – w drugiej połowie XIX w. powstała Służba Cywilna.

Stosunek brytyjskich prawników do samego pojęcia prawa administracyjnego ewoluował i współcześnie twierdzi się, że w Wielkiej Brytanii istnieje rozwinięty system tego prawa. Brytyjskie prawo administracyjne jest częścią prawa konstytucyjnego dotyczącą działania i kontroli władzy wykonawczej.

Wielka Brytania jest kolebką tzw. modelu westminsterskiego administracji. Cechuje go m.in. koncentracja władzy wykonawczej w ręku jednopartyjnego rządu. Rząd zajmuje dominującą pozycję wobec parlamentu, co jest następstwem utworzenia go przez partię posiadającą większość w parlamencie. Istotną cechą systemu westminsterskiego jest centralizacja i unitaryzm władzy wykonawczej. Tworzenie rządu przez jedną partię, a nie przez koalicję partii, stanowi następstwo dwupartyjnego systemu politycznego. Jednym z następstw zmiany partii rządzącej jest zatem zakwestionowanie i odstąpienie od realizacji polityki publicznej poprzedniego rządu. Wiąże się to z destabilizacją administracji centralnej. Nadmiernej destabilizacji ma natomiast przeciwdziałać Służba Cywilna, składająca się z zawodowych urzędników niepodlegających wymianie w przypadku zmiany rządu.

1.4.3. Administracja i prawo administracyjne w krajach niemieckojęzycznych w XIX w.

Na przełomie XVIII i XIX w. rozpoczął się proces przekształcania państwa policyjnego w państwo konstytucyjne. Zgodnie z nowo powstałą koncepcją państwa prawnego administracja została związana ustawami. Ważnym elementem konstrukcji państwa prawnego stała się sądowa kontrola administracji.

Początkowo sądy powszechne były uprawnione do rozpatrywania sporów w sprawach administracyjnych. W drugiej połowie XIX w. w poszczególnych krajach niemieckojęzycznych powstało sądownictwo administracyjne. Jego powołanie było przejawem dążenia do ograniczenia państwa policyjnego. Ukształtowały się wówczas dwa modele sądownictwa administracyjnego: północnoniemiecki (pruski) i południowoniemiecki (austriacki).

¹¹ A.F. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, London 1915 (8th ed., reprint, ed. R.E. Michener, Indianapolis 1982), s. lxii.

W modelu północnoniemieckim (pruskim) przyjęto, że celem postępowania przed sądem administracyjnym jest zweryfikowanie legalności zaskarżonej decyzji jako takiej. Wprawdzie wykazanie przez skarżącego posiadania interesu prawnego lub publicznego prawa podmiotowego naruszonego przez administrację publiczną stanowiło legitymację do zainicjowania postępowania sądowo-administracyjnego, ale postępowanie to nie było ograniczone do badania zarzutów skargi. Kontrola była zatem realizowana w interesie samego państwa.

Model południowoniemiecki został oparty na założeniu, że sądy administracyjne są powołane przede wszystkim do ochrony praw podmiotowych jednostki. Wynikało stąd wiele konsekwencji proceduralnych, m.in. legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego została oparta na instytucji publicznego prawa podmiotowego.

Pojawiły się również opracowania prawa administracyjnego, które wraz z prawem konstytucyjnym tworzyły tzw. prawo państwowe. Pod koniec XIX w. narastało przekonanie o odrębności prawa administracyjnego. Służyło temu nowe podejście do regulacji prawnych dotyczących administracji, polegające przede wszystkim na dążeniu do stworzenia części ogólnej prawa administracyjnego, a nie jedynie na analizie materiału normatywnego. Przełomowe znaczenie dla rozwoju nowego podejścia do prawa administracyjnego miał dwutomowy podręcznik Otto Mayera *Deutsches Verwaltungsrecht*, wydany w latach 1895 i 1896¹².

Na kontynencie europejskim równolegle do nauki prawa administracyjnego kształtowała się nowa nauka – nauka administracji. Za twórcę nauki administracji uważany jest Lorenz von Stein (1815–1890)¹³. Twierdził on, że współczesne mu państwo jest nie tylko „państwem prawnym”, ale także „państwem socjalnym”, ponieważ do jego zadań należy stymulowanie postępu ekonomicznego i społecznego, badania w zakresie prawa administracyjnego nie mogą zatem dać pełnego obrazu administracji.

Doktryna państwa liberalnego zakładała jednak konieczność ograniczenia zadań państwa do roli „nocnego stróża”. W konsekwencji państwo ograniczało swoją aktywność do zapewnienia prawa i bezpieczeństwa, a ingerowało w sferę wolności i własności jednostki wyłącznie wówczas, gdy zezwalała na to ustawa¹⁴. Zasadniczą formą ingerencji administracji w sferę spraw jednostki stał się akt administracyjny.

¹² H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wrocław 2003, s. 32.

¹³ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 88.

¹⁴ H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 30.

1.5. Administracja i prawo administracyjne w XX–XXI w.

1.5.1. Interwencjonizm państwowy

Krach na Wall Street w 1929 r. zapoczątkował ogólnoświatowy kryzys gospodarczy. Po objęciu urzędu prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej przez Franklina Delano Roosevelta rozpoczęto program działań antykryzysowych, określany jako „Nowy Ład” (ang. *New Deal*). Miał on spowodować zwiększenie siły nabywczej ludności oraz pobudzenie gospodarki przez wzrost cen. W jego ramach uchwalono m.in. przepisy regulujące warunki zatrudnienia – określono maksymalny czas pracy, minimalne płace, dolną i górną granicę wieku zatrudnienia, wprowadzono także ubezpieczenia od wypadków, emerytury i inne świadczenia. Podjęto na wielką skalę roboty publiczne w sferze infrastruktury – budowano autostrady, mosty, kanały, lotniska i elektrownie wodne, regulowano rzeki. Utworzono Urząd Nadzoru nad Rolnictwem (ang. *Agricultural Adjustment Administration*), który podjął działania mające na celu podniesienie cen płodów rolnych. Urząd ten m.in. wykupywał nagromadzone zapasy oraz wypłacał specjalne odszkodowania farmerom, którzy ograniczyli powierzchnię upraw.

Sukces „Nowego Ładu” doprowadził do przekonania o odpowiedzialności państwa za rozwój gospodarczy oraz o konieczności bezpośredniej interwencji państwa na rynku i wpływania na przebieg procesów gospodarczych. Celem interwencji państwa jest tworzenie miejsc pracy finansowanych przez to państwo oraz zasilanie gospodarki pieniędzmi zebranymi z podatków w okresie dekoniunktury, a w okresie koniunktury ograniczanie podaży pieniądza.

Polityka interwencjonizmu może być realizowana za pomocą różnorodnych instrumentów, takich jak polityka pieniężna i fiskalna, dotowanie nierentownych przedsiębiorstw, nacjonalizacja poszczególnych przedsiębiorstw lub całych działów gospodarki, bezpośrednie inwestycje państwa w określonych dziedzinach gospodarki czy szeroko zakrojone programy robót publicznych.

Teoretyczne uzasadnienie w ekonomii dla interwencjonizmu państwowego stanowią prace Johna M. Keynesa. Były one kwestionowane przez przedstawicieli tzw. szkoły austriackiej oraz szkoły chicagowskiej.

Zwolennicy szkoły austriackiej uważają, że procesy gospodarcze charakteryzują się dużą dozą niepewności i stałymi zakłóceniami równowagi. Państwo ma za mało informacji, aby zastąpić wolny rynek w procesach optymalnej alokacji dóbr. Wolny rynek zapewnia natomiast odpowiednio szybkie pozyskiwanie, weryfikację i ocenę informacji na temat procesów gospodarczych. Prawidłowe funkcjonowanie wolnego rynku wymaga swobody kształtowania się cen oraz istnienia swobodnej konkurencji.

Zdaniem przedstawicieli szkoły austriackiej zasadniczym celem polityki gospodarczej państwa powinna być przede wszystkim ochrona mechanizmu wolnego rynku. Wolnemu rynkowi zagrażają zaś m.in. przedsiębiorstwa państwowe, zwłaszcza jeżeli ich działanie prowadzi do powstania monopolu w danej dziedzinie gospodarki. Szkodliwe dla wolnego rynku są również wszelakie administracyjne regulacje wolnego rynku, takie jak np. ograniczenia dostępu do prowadzenia działalności gospodarczej lub wykonywania zawodów, regulacje dotyczące cen minimalnych i maksymalnych albo ilości produkowanych lub sprzedawanych towarów i usług.

Również zwolennicy chicagowskiej szkoły ekonomii uważali, że wolny rynek stanowi efektywny mechanizm alokacji zasobów, wobec czego rola państwa w gospodarce powinna być ograniczona do obrony mechanizmu wolnego rynku. Monetaryzm, z którym powszechnie utożsamiana jest szkoła chicagowska, koncentruje uwagę na polityce pieniężnej. Polityka fiskalna państwa, zdaniem monetarystów, nie wywiera zbyt dużego wpływu na wysokość realnego dochodu narodowego oraz na zatrudnienie.

Podjęcie przez państwo działań interwencjonistycznych wiązało się z radykalną zmianą ideologii stanowienia i stosowania prawa. Miejsce ogólnych norm określających prawa i obowiązki adresatów zajęły normy coraz bardziej szczegółowe, a z drugiej strony często wykorzystywano klauzule generalne, mające zapewnić elastyczność stosowania prawa i brak sprzeczności z regułami racjonalności ekonomicznej oraz zasadami sprawiedliwości społecznej. Konsekwencją tych zjawisk był wzrost dyskrejonizmu władzy sędziowskiej i urzędniczej¹⁵.

1.5.2. Państwo dobrobytu

Doktryna państwa dobrobytu (ang. *welfare state*), która upowszechniła się po II wojnie światowej, wymagała ponadto prowadzenia przez administrację aktywnej polityki społecznej i bezpośredniego zaangażowania się w udzielanie wielu usług, jak np. prowadzenie szkół, utrzymywanie szpitali itp. Przekonanie, że tworzenie rywalizujących ze sobą sieci usług prowadzi do wzrostu kosztów ponoszonych przez konsumentów, sprawiło, że po II wojnie światowej w wielu państwach znacjonalizowano sektor usług publicznych i zorganizowano go jako monopol. W konsekwencji współczesna administracja publiczna została obciążona wieloma różnorodnymi zadaniami, radykalnie odbiegającymi od dziewiętnastowiecznej koncepcji państwa „nocnego stróża”.

¹⁵ L. Morawski, *Spór o pojęcie państwa prawnego*, PiP 1994/4, s. 8.

1.5.3. Administracja przedsiębiorcza

Współczesna administracja działa w warunkach szybkich zmian społecznych, gospodarczych, kulturowych oraz technicznych. Przywiązuje się duże znaczenie do możliwości jak najpełniejszego zaspokajania potrzeb ludzi poprzez dostarczanie im produktów i usług cechujących się wysoką jakością. Zdolność zbiurokratyzowanej administracji publicznej do spełniania tych oczekiwań sukcesywnie malała. Zdawano sobie sprawę z niskiej efektywności wykonywania zadań administracji publicznej w sferze gospodarczej i społecznej, dlatego w latach 90. XX w. w wielu państwach rozpoczął się proces przebudowy administracji publicznej w celu zwiększenia jej zdolności do elastycznego i szybkiego reagowania na zmiany w tych sferach. Uznano za konieczną radykalną zmianę zasad organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Konceptje Nowego Zarządzania Publicznego (ang. *New Public Management*), które zyskały popularność w drugiej połowie lat 90. XX w., proponowały odrzucenie zasad klasycznej organizacji zorganizowanej jako biurokracja, opartej na służbie cywilnej i kierującej się przede wszystkim wymogami legalności.

W świetle Nowego Zarządzania Publicznego administracja publiczna powinna być równie innowacyjna i przedsiębiorcza, jak prywatne przedsiębiorstwo. Jest to możliwe poprzez wykorzystanie w administracji niektórych technik i instrumentów stosowanych w przedsiębiorstwach. Wymaga to m.in. zmiany sposobu traktowania jednostki – już nie jako podmiotu podporządkowanego władzy administracji publicznej, ale jako konsumenta – odbiorcy usług świadczonych przez administrację publiczną. Znalazło to odbicie w sferze terminologii – wskazywano na potrzebę używania określeń „klient” lub „interesariusz” w miejsce wcześniej używanego określenia „petent”.

Dążenie do upodobnienia administracji do prywatnego przedsiębiorstwa nie oznacza, że poszczególne jednostki organizacyjne administracji powinny w całości finansować swoją działalność z wpływów uzyskiwanych od swoich klientów – odbiorców usług administracji. Powinny natomiast w zamian za finansowanie ich działalności z budżetu publicznego przynosić państwu określone korzyści, także niemające charakteru materialnego.

1.5.4. Administracja partycypacyjna

W XXI w. rozumiano, że jednostka nie może być traktowana jako bierny konsument usług publicznych, ale powinna stać się podmiotem współuczestniczącym w działaniach administracji. Jednostki oraz podmioty prawa prywatnego muszą być w jak największym stopniu włączane w procesy administrowania poprzez instytucje demokracji bezpośredniej oraz konsultacje społeczne, jak również dzięki realizowaniu różnego

rodzaju przedsięwzięć publicznych z udziałem podmiotów prywatnych. Sprzyja temu także rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Nowe koncepcje kształtujące sposób myślenia o administracji w XXI w. zyskały miano zarządzania publicznego (ang. *Public Governance*)¹⁶. Zakładają one również wielopodmiotowość i wielopoziomowość struktury organizacyjnej administracji publicznej, wynikające z dążenia do tworzenia wielu jednostek organizacyjnych administracji o wyspecjalizowanym charakterze. Wykonywanie zadań publicznych opisuje się przy pomocy metafory sieci, której elementami – obok podmiotów publicznych – są podmioty prywatne. Nie oznacza to bynajmniej zaniku tradycyjnej administracji publicznej. W takich warunkach łatwiej o włączenie do wykonywania zadań publicznych różnych podmiotów.

2. Nauka prawa administracyjnego a inne nauki o administracji

2.1. Trójpodział nauk o administracji

 Prawo administracyjne nie było postrzegane w XIX w. jako jedyna dyscyplina naukowa poświęcona badaniom nad administracją. Powstał wówczas klasyczny trójpodział nauk o administracji na prawo administracyjne, naukę administracji i politykę administracyjną, rozpropagowany m.in. przez Fritza Stier-Somlo (1873–1932)¹⁷. W świetle tego podziału istnieją trzy dyscypliny naukowe badające administrację:

- 1) nauka prawa administracyjnego – nauka normatywna, dotycząca norm (przepisów prawnych) oraz konsekwencji i zależności wynikających z ich stanowienia i stosowania;
- 2) nauka administracji – nauka o administracji jako realnie istniejącym fakcie organizacyjnym, społecznym, prawnym itd.;
- 3) nauka polityki administracyjnej – nauka o zasadach doboru środków odpowiednich i niezbędnych do osiągnięcia ustalonych celów.

Prawo administracyjne stanowi integralny element idei państwa prawnego. Konstrukcja państwa prawnego narzuca administracji pewne ograniczenia, jak np. obowiązek działania na podstawie prawa. Istotą państwa prawnego, rozumianego jako sposób organizacji państwa, są: konstytucjonalizm, poszanowanie wolności i praw obywatelskich, parlamentarna odpowiedzialność rządu, sądownictwo konstytucyjne, sądowa kontrola administracji oraz samorząd terytorialny. Zadaniem nauki prawa administracyjnego jest więc analiza przepisów prawa normujących relacje między administracją a jednostką.

¹⁶ Szerzej na temat zarządzania publicznego zob. np. H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007/1.

¹⁷ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce*, Warszawa 2007, s. 58.

Z kolei zadaniem nauki administracji jest opis i analiza rzeczywistej aktywności administracji państwowej.

Zadaniem polityki administracyjnej jest poznawanie stałych i zmieniających się potrzeb życia i tworzenie na tej bazie wskazań weryfikujących i ulepszających administrację¹⁸.

2.2. Współczesny podział nauk o administracji

Powyższy trójpodział nauk o administracji należy współcześnie uznać za nieadekwatny zarówno w kontekście stanu rozwoju nauk społecznych, jak i potrzeb badawczych w odniesieniu do administracji publicznej. W XX w. w ramach nauk społecznych pojawiło się wiele nowych dyscyplin naukowych, wyodrębnionych ze względu na przedmiot badań bądź stosowanie szczególnych metod badawczych. Dla wielu z tych nauk przedmiotem badań jest również administracja publiczna, jakkolwiek dociekania w tym zakresie nie mieszczą się w głównym nurcie badawczym nauki.

2.2.1. Prakseologia

Jedną z powstałych współcześnie nauk społecznych, której ustalenia mają znaczenie dla badania zjawisk ze sfery administracji publicznej, jest prakseologia, czyli nauka o dobrej robocie. Po raz pierwszy prakseologia została zdefiniowana jako nauka o sprawności działań przez Louisa Bourdeau w 1882 r. w książce *Théorie des Science*. Jako inicjator prakseologii jako koncepcji tak w zakresie nazwy, jak i odrębnej dyscypliny badań wskazywany był również Alfred Espinas¹⁹. Zadaniem prakseologii jest poszukiwanie najszerzych uogólnień odnoszących się do wszelkich form świadomego i celowego działania rozpatrywanego ze względu na sprawność, konstruowanie i uzasadnianie dyrektyw praktycznych, tj. nakazów i zakazów oraz zaleceń i ostrzeżeń dotyczących wzmaganie sprawności i unikania niesprawności w działaniu, wypracowywanie systemu pojęć niezbędnych lub swoście przydatnych dla tych konstrukcji, a także zmierzanie do ujęcia ich w system dedukcyjny i do sformalizowania twierdzeń. Chodzi tu m.in. o naukowe badanie warunków sprawności działań. W związku z tym nauka ta zajmuje się typologią działań, to jest systematyzowaniem działań i grupowaniem ich w typy działań posiadające pewne wspólne cechy. Podział działań na typy, niekoniecznie mający charakter wyczerpującej i rozłącznej klasyfikacji, jest połączony z dociekaniami przyczyn ich powodzeń i niepowodzeń²⁰. Prakseologia jest punktem wyjścia dla dokonywania ustaleń dotyczących dobrej roboty administracji.

¹⁸ J. Szreniawski, *Wybrane zagadnienia dydaktyki prawa administracyjnego na wyższych uczelniach*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005/1, s. 89–90.

¹⁹ Za: W. Gasparski, *Prakseologia – wariacje na temat...*, „Prakseologia” 2010/150, s. 26.

²⁰ T. Pszczółowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum 1978.

2.2.2. Nauki o organizacji i zarządzaniu

Dorobek nauk o organizacji i zarządzaniu może być odnoszony do administracji publicznej, pomimo poglądu o istnieniu zasadniczych różnic między administracją publiczną i prywatną. Pod koniec XIX w. pojawiły się pierwsze prace teoretyczne dotyczące organizacji pracy w przedsiębiorstwach gospodarczych, odnoszące się również w mniej lub bardziej bezpośredni sposób do zagadnień organizacji pracy kierowniczej w administracji publicznej. Autorzy tych prac, jak np. Frederick Taylor (1856–1915) czy Henri Fayol (1841–1925), są uważani za twórców teorii organizacji i zarządzania. Do ich rozważań nawiązuje także wielu teoretyków tego nurtu nauki administracji, który przywiązuje duże znaczenie do naukowej organizacji pracy w administracji. Poglądy takie upowszechniły się w teorii oraz w praktyce administracji publicznej wielu państw po I wojnie światowej. Idea stosowania w administracji publicznej koncepcji sformułowanych na użytek organizacji prywatnych legła u podstaw wielu późniejszych podejść do administracji publicznej, m.in. teorii *New Public Management*, która zyskała popularność w latach 90. XX w.

2.2.3. Socjologia administracji

Istotne znaczenie dla refleksji nad administracją publiczną ma dorobek Maxa Webera (1864–1920), uznawanego m.in. za twórcę socjologii. Zamierzał on rozwinąć instytucjonalną teorię władzy w związku z państwem i społeczeństwem oraz rolę administracji jako ich części. Wprowadził m.in. pojęcie biurokracji rozumianej jako typ organizacji administracji mający następujące cechy: 1) administrowanie jest działalnością zawodową; 2) istnieje hierarchiczna struktura władzy; 3) występuje podział pracy w pionie i poziomie, co jest konsekwencją specjalizacji oraz hierarchiczności; 4) zachowania pracowników administracji na poszczególnych stanowiskach są regulowane przez formalne i generalne (ogólne) reguły postępowania²¹. Weber stwierdził również, że państwa nie należy definiować w oparciu o cele przed nim stawiane, ale poprzez środki realizacji celów, które są specyficzne i niezbędne z punktu widzenia istoty państwa. Państwo jest zatem charakteryzowane poprzez monopol prawa stosowania przymusu fizycznego, jest ono stosunkiem panowania ludzi nad innymi poprzez stosowanie legitymizowanego przymusu. Aparatu państwa nie można zredukować ani utożsamiać z jakąkolwiek inną instytucją społeczną.

Administracja publiczna w wielu państwach jest zorganizowana w formie biurokracji, zaś sama koncepcja organizacji biurokratycznej stanowi punkt odniesienia dla wielu rozważań na temat współczesnej administracji publicznej.

²¹ H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 36.

2.2.4. Politologia administracji

Politologia, ujmowana jako nauka społeczna zajmująca się polityką rozumianą jako całokształt działalności związanej ze sprawowaniem władzy politycznej, jej funkcją i rolą w życiu społecznym, teorią jej organizacji, funkcjami oraz charakterem państwa i międzynarodowych organizacji politycznych, może wnieść wkład do badań nad administracją pomimo istniejącego przekonania, że administracja publiczna jest neutralna politycznie. Na początku lat 80. XX w. zaczęły upowszechniać się nowe idee w dziedzinie administracji publicznej, głoszące potrzebę prywatyzacji zadań publicznych oraz wprowadzenia do tak ograniczonej administracji mechanizmów rynkowych (menedżeryzm). W centrum zainteresowania pojawiły się sprawy rezultatów i efektywności działania administracji. Jedną z konsekwencji reform prorynkowych jest wzrost kontroli politycznej nad administracją²². Zwiększa to znaczenie badań nad politycznymi uwarunkowaniami działań administracji publicznej.

2.2.5. Prawo administracyjne

Współczesne prawo administracyjne nie reguluje wyłącznie relacji między administracją publiczną a jednostką (prawo materialne i przepisy postępowania w sprawach indywidualnych). Zalicza się do niego obecnie również normy prawa dotyczące ustroju administracji. Prawo administracyjne obejmuje też normy prawa stanowiące podstawę do podejmowania przez administrację publiczną działań o charakterze generalnym w sferze gospodarki oraz spraw społecznych.

Zadaniem nauki prawa administracyjnego jest więc analiza przepisów prawa normujących działalność administracji publicznej w różnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego.

2.2.6. Teoria administracji

Współcześnie podkreśla się zatem, że administracja publiczna jest zjawiskiem o złożonej naturze i jako taka może być przedmiotem badań prowadzonych w ramach różnych dyscyplin naukowych. Wiedza o praktyce administrowania może być więc podstawą do formułowania wypowiedzi o administracji z punktu widzenia określonej dyscypliny naukowej, np. nauki prawa administracyjnego, politologii, teorii organizacji i zarządzania, socjologii, psychologii czy ekonomii. Każda z tych dyscyplin naukowych odnosi się wyłącznie do określonego aspektu organizacji lub funkcjonowania administracji, dlatego istnieje potrzeba zintegrowania wiedzy na temat administracji w ramach odrębnej

²² M. Shamsul Haque, *Legitimation Crisis: A Challenge for Public Service in the Next Century*, „International Review of Administrative Sciences” 1998/64 (1), s. 21.

nauki – teorii administracji, formułującej wypowiedzi o ustaleniach nauk badających administrację.

3. Prawo administracyjne jako przedmiot badań

3.1. Prawo administracyjne jako prawo administracji

Nauka prawa administracyjnego jest zaliczana do dyscyplin dogmatycznych, ponieważ została wyodrębniona ze względu na przedmiot badań (obowiązujące prawo), a nie na metodę badawczą. Należy zatem stwierdzić, że przedmiotem jej badań są przepisy prawa należące do prawa administracyjnego. Ustalenie, czym jest prawo administracyjne, nie jest jednakże łatwe, należy bowiem pamiętać, że podział na trzy podstawowe gałęzie prawa ma charakter typologii, a nie klasyfikacji²³ i jest podyktowany przede wszystkim względami praktycznymi, a nie teoretycznymi. Tak więc przepisy zaliczone do określonej gałęzi prawa będą interpretowane i stosowane zgodnie z zasadami przyjętymi w ramach danej gałęzi prawa oraz w sposób, który zapewni ich zgodność prakseologiczną i powiązania funkcjonalne z innymi normami tej gałęzi prawa²⁴.

Niewątpliwie istnieje związek prawa administracyjnego z administracją publiczną. Związek ten najpełniej przejawia się w stwierdzeniu, że prawo administracyjne jest prawem administracji. Prawo administracyjne miałoby zatem dotyczyć organizacji administracji oraz relacji pomiędzy administracją a innymi podmiotami. Pojęcie administracji jest jednakże trudne do zdefiniowania.

 Przez administrację publiczną można rozumieć zarówno ogół jednostek organizacyjnych (organów administracji i innych podmiotów) zaliczanych do administracji (administracja w ujęciu podmiotowym), jak i działalność polegającą na organizacji bezpośredniego wykonania zadań państwa (administracja w ujęciu funkcjonalnym). W pierwszym przypadku prawo administracyjne jako prawo administracji obejmuje wszystkie normy prawa odnoszące się do organizacji i funkcjonowania jednostek organizacyjnych administracji. Zgodnie z koncepcją trójpodziału władz administracja, utożsamiana z władzą wykonawczą, byłaby jedną z trzech władz – obok władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej. Prawo administracyjne byłoby wówczas tą częścią prawa, która odnosiłaby się do organizacji i funkcjonowania władzy wykonawczej. Rygorystyczny sposób rozumienia takiego pojęcia prawa administracyjnego oznaczałby konieczność zaliczenia do niego wszelkich norm prawa stosowanych przez administrację. Można jednakże złagodzić rygoryzm takiego podejścia, przyjmując za Franciszkiem

²³ Typologia oraz klasyfikacja polegają na uporządkowaniu zbioru określonych obiektów poprzez ich podział na grupy ze względu na określone cechy. Podział typologiczny, inaczej niż klasyfikacja, nie musi mieć charakteru rozłącznego i wyczerpującego.

²⁴ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 232.

Longchamps de Brierem, że na prawo administracyjne składają się normy prawne regulujące organizację i zachowanie administracji publicznej (rozumianej jako pewna dziedzina kultury społecznej), które są dla niej swoiste, tj. obejmują to, co zostało stworzone wyłącznie dla administracji publicznej. Normy prawa cywilnego czy prawa pracy mogłyby zatem być stosowane przez administrację, a przy tym nie byłyby zaliczane do prawa administracyjnego, nie byłyby one normami prawa swoistymi dla administracji.

W przypadku ujmowania administracji jako jednego z rodzajów działalności państwa wskazuje się, że wyodrębniana jest ona spośród całości działalności państwowej jako taka działalność, która nie stanowi ustawodawstwa ani nie jest orzecznictwem sądowym. Tego rodzaju działalność nie stanowi domeny wyłącznie podmiotów zaliczanych do władzy wykonawczej. Zadania z zakresu administracji mogą być bowiem wykonywane zarówno przez organy władzy wykonawczej, jak i wymiaru sprawiedliwości. Skłania to z kolei do poszukiwania takich właściwości administracji, które opisują jej działalność w sposób pozytywny, a nie negatywny.

W literaturze wskazuje się, że definiowanie prawa administracyjnego poprzez odwoływanie się do pojęcia administracji publicznej nie przynosi zadowalających rezultatów, ponieważ administracji nie da się zdefiniować, a można ją jedynie opisać²⁵. Podkreśla się również, że za wyjątkiem samej administracji nie ma w niej niczego trwałego, bowiem zmienne są jej cele, zadania, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg prawnej regulacji, ludzie, a także nazwy²⁶. Pomimo to warto definiować administrację publiczną, ponieważ nawet niedoskonałe definicje przybliżają jej treść.

Administracja publiczna powinna być definiowana nie tylko poprzez to, czym jest i czym różni się od podobnych bytów społecznych, ale również i poprzez jej otoczenie. Nie można abstrahować od tego, na jakich zasadach oparte jest państwo, którego częścią jest administracja publiczna, oraz w jaki sposób jest zorganizowane społeczeństwo i gospodarka.

Ujmując administrację w kategoriach systemowych, należy powiedzieć, że administracja publiczna nie jest systemem zamkniętym, skierowanym wyłącznie na siebie. Wchodzi ona w relacje z otoczeniem, dla którego stanowi podsystem, pełni określone funkcje w odniesieniu do otoczenia, jej organizacja i funkcjonowanie zależą od relacji z otoczeniem. Tak więc administracja publiczna jest systemem otwartym, którego funkcjonowanie i organizacja nie mogą być rozpatrywane niezależnie od zmian, które zachodzą w jego otoczeniu i którego równowaga wewnętrzna zależy ciągle od relacji z otoczeniem. Należy zatem traktować administrację publiczną nie jako element stały i niezmienny, ale jako produkt rozwoju konkretnego społeczeństwa. System administracyjny nie może

²⁵ Tak np. w niemieckim piśmiennictwie E. Forsthoff, zob. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 23.

²⁶ J. Boć, *Pojęcie administracji [w:] Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 8.

więc być objaśniany i analizowany bez odniesienia do systemu społecznego, do różnych elementów, które ten system tworzą: relacji społecznych, sił politycznych, modeli kulturowych, ideologicznych itd. Wartość poznawcza definicji administracji publicznej konstruowanych w warunkach odmiennego ustroju politycznego oraz w odmiennych warunkach społeczno-gospodarczych jest zatem ograniczona.

Rozważania na temat pojęcia administracji publicznej są bardzo często rozpoczynane od przytoczenia definicji administracji publicznej w ujęciu negatywnym. Definicja ta opiera się na założeniu o trójpodziale władz publicznych. Administracją publiczną jest zatem wszystko to, co nie jest ani ustawodawstwem, ani sądownictwem. Tego rodzaju definicje, wskazując, czym nie jest administracja publiczna, nie pozwalają w żaden sposób na ustalenie, czym ona jest. Dążenie do ustalenia, czym jest administracja publiczna, prowadzi do konstruowania definicji pozytywnych, wskazujących na istotne cechy administracji, pozwalające na odróżnienie jej od ustawodawstwa i sądownictwa. Przedstawiane są definicje w ujęciu podmiotowym – koncentrujące się na specyfice jednostek organizacyjnych składających się na administrację w ujęciu podmiotowym. Są również definicje w ujęciu funkcjonalnym, opierające się na tezie o administracji jako prowadzonej w specyficznych formach prawnych działalności polegającej na organizacji bezpośredniego wykonania zadań państwa. Definicje takie są zbyt jednostronne, dlatego współcześnie definiuje się administrację publiczną, biorąc pod uwagę zarówno aspekty podmiotowe, jak i funkcjonalne, uwzględnia się także dynamiczny charakter przedmiotu działań administracji publicznej.



Na uwagę zasługuje przedstawiona przez **J. Bocię definicja administracji publicznej**. Stwierdza on, że jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach²⁷. Ze wskazania, że administracja publiczna polega na zaspokajaniu potrzeb obywateli, wynika, iż jest to działalność swoista co do form, sposobów i cech działania, ale też i co do budowy realizowanych norm prawa administracyjnego. Autor ten wyjaśnia również, że zwrot „przejęte przez państwo” wiąże się z dynamicznym charakterem zakresu działalności administracyjnej, przejmowanie zadań następuje zaś poprzez stanowienie prawa, co odpowiada założeniu o pierwotności porządku prawnego. Z kolei odwołanie do pojęcia organów państwa i samorządu terytorialnego jest wyrazem przekonania, że nie można precyzyjnie określić administracji wyłącznie za pomocą cech przedmiotowych, ale konieczne jest wprowadzenie kryterium podmiotowego.

W uzupełnieniu wywodów J. Bocię należy wskazać na **zasadnicze znaczenie zasady pomocniczości (subsydiarności)** dla wyznaczenia zakresu działalności administracji publicznej. Zasada subsydiarności, rozważana w układzie jednostka – podmiot władzy publicznej, wskazuje na subsydiarną rolę organów państwa wobec jednostki i określa

²⁷ J. Boć, *Pojęcie administracji...*, s. 16.

ich pozycję jako pomocniczą. Administracja publiczna nie posiada zatem jakichkolwiek własnych zadań, a wykonuje jedynie te zadania, które przejęła od jednostek lub ich wspólnot. Przesłanką przejęcia zadań jest stwierdzenie, że będą one lepiej wykonywane przez państwo niż przez jednostki. Tak więc nie ma podstaw do formułowania tezy o monopolu administracji publicznej, czy szerzej – monopolu władz publicznych, na wykonywanie zadań publicznych.

Przez **zadania publiczne** należy rozumieć organizowanie zaspokajania lub bezpośrednio zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach. Potrzeby obywateli powinny być rozumiane szeroko – jako oczekiwania jednostek i ich grup wynikające z faktu bycia częścią społeczności oraz oczekiwania społeczności jako całości. Można je uszeregować zgodnie z hierarchią potrzeb (piramida Masłowa) od potrzeb najbardziej podstawowych do potrzeb wyższego poziomu. Sposób zaspokajania tych potrzeb jest zróżnicowany. Mieszczą się w nim zarówno działania o charakterze władczym, tak typowe dla dziewiętnastowiecznej administracji, jak i tzw. administracja świadcząca, której rozwój nastąpił w XX w. Potrzeby te są zaspokajane zarówno poprzez działania administracji skierowane do poszczególnych członków społeczności, jak i do ich grup oraz do społeczności jako całości.

Zadania publiczne mogą być podejmowane tak przez poszczególne jednostki, jak i przez zbiorowości. Przejawem wykonywania zadań publicznych są m.in. **dobre praktyki** oraz **samoregulacja**. W obu przypadkach podmioty prywatne dobrowolnie zobowiązują się do postępowania w określony sposób. Dobrą praktyką jest działanie dotyczące określonej sytuacji, które jest powtarzalne i możliwe do zastosowania przez inny podmiot lub w innym miejscu w podobnych warunkach i którego rezultaty są oceniane korzystniej niż rezultaty typowego działania w tego rodzaju sytuacji. Warunkiem koniecznym uznania działania za dobrą praktykę jest jego zgodność z prawem. Kryteria kwalifikowania działań jako dobrych praktyk są różne i mogą to być zarówno kryteria ekonomiczne (gospodarność, wydajność itp.), jak i innego rodzaju, jak np. zdatność do angażowania różnych podmiotów, uniwersalność, zgodność z zasadami etyki itd. Stosowanie dobrych praktyk jest oparte na dobrowolności i jest przejawem dążenia do podnoszenia jakości działania. Samoregulacja polega na przyjęciu, że zasady postępowania w określonej dziedzinie są określane nie przez władze publiczne, ale przez samych zainteresowanych, tj. przez dostawców towarów lub usług oraz przez nabywców tych towarów lub usług.

Skoro zadania publiczne mogą być wykonywane zarówno przez władze publiczne, jak i przez podmioty prywatne, to nie można argumentować, że sam fakt wykonywania takich zadań przesądza o tym, że podmiot je wykonujący należy do administracji publicznej. Trzeba też zwrócić uwagę na to, że zadania publiczne mogą być wykonywane w sposób określony zarówno przez normy prawa administracyjnego, jak i przez prawo cywilne. Jeżeli zatem mamy do czynienia z podmiotem administracji publicznej, to konieczne jest ustalenie, czy konkretna aktywność takiego podmiotu jest prowadzona

w formach przewidzianych przez prawo administracyjne czy w formach cywilnoprawnych. Samo stwierdzenie, że jest to aktywność podmiotu należącego do administracji publicznej, nie przesądza powyższej kwestii. Administracja publiczna prowadzi bowiem działalność, korzystając z administracyjnoprawnych oraz cywilnoprawnych form działania. Twierdzenie o istnieniu domniemania posługiwania się przez administrację publiczną formami działania unormowanymi przez prawo administracyjne, a zwłaszcza formami mającymi charakter władczy, jest zbyt daleko idące. W pełni uzasadnione jest natomiast odwrotne twierdzenie: sposób działania danego podmiotu, oparty na możliwości zastosowania przymusu fizycznego, wskazuje na przynależność takiego podmiotu do administracji publicznej.

Granica pomiędzy działalnością jednostki mającą na celu realizację potrzeb wynikających z faktu życia w zbiorowości oraz działalnością administracji jest rozmyta i należy mówić o różnych stopniach współudziału jednostki oraz administracji publicznej w wykonywaniu administracji. Z jednej strony istnieje zatem sfera aktywności jednostki nieobjętej ingerencją administracji (sfera zastrzeżona na wyłączność jednostki), a z drugiej strony – sfera, w której administracja zastępuje jednostkę. Pomiędzy tymi skrajnościami mieszczą się te dziedziny, w których administracja podejmuje działania wspierające jednostkę, jak również dziedziny, w których powierza jednostce określone zadania do wykonania w sposób typowy dla administracji publicznej²⁸.

Możność uznania działań jednostki za stanowiące administrację (polegające na wykonywaniu zadań publicznych) wymaga wprowadzenia czynnika pozwalającego na odróżnienie tego rodzaju działań od działań niestanowiących administracji. Tradycyjnie przyjmuje się, że takim czynnikiem jest kryterium celu podejmowanych działań. Do administracji należy zaliczyć działalność podejmowaną na rzecz dobra wspólnego całej społeczności, a nie na rzecz interesu indywidualnego. Winna to być również działalność niepodjęmowana z chęci zysku. Współcześnie to kryterium różnicujące nie jest zawsze wystarczające.

Należy również podkreślić, że administracja nie polega wyłącznie na zaspokajaniu zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, ale również, a może nawet przede wszystkim, na organizacji zaspokajania takich potrzeb. Ponadto administracja publiczna obejmuje swoją działalnością nie tylko obywateli, ale wszystkich, którzy niezależnie od obywatelstwa znajdują się pod jej jurysdykcją.



Administracja publiczna winna być zatem definiowana jako przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez samorząd terytorialny oraz przez inne podmioty, organizowanie zaspokajania lub bezpośrednie zaspokajanie

²⁸ P. Przybysz, *Administracyjnoprawny status jednostki a przemiany ustroju administracji publicznej* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016, s. 60.