

# Leszek Kaczmarek

---

## Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej

---

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 5, 219-245

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

LESZEK KACZMARSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

# Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej

## 1. Wprowadzenie

To co dziś ogólnie rzecz ujmując nazywamy administracją, towarzyszy nam jako zjawisko społeczne przez całą historię ludzkiej cywilizacji. Najpierw było faktyczne sprawowanie administracji, dopiero później przyszła konstatacja tego zjawiska, jak również wyodrębnienie administracji jako zjawiska społecznego, osobnego i całościowego o szczególnych cechach, które można analizować z punktu widzenia różnych płaszczyzn badawczych. Z początkiem XIX w. podjęto próbę zanalizowania tego zjawiska wraz ze zdefiniowaniem i nadaniem mu nazwy – administracja. We współczesnym znaczeniu administracja, jako funkcja państwa, polegająca na wykonywaniu zadań publicznych określonych w Konstytucji i innych źródłach prawa powszechnie obowiązującego, nastąpiła w dobie Oświecenia, kiedy to pojawiło się prawo w nowoczesnym tego słowa znaczeniu, a więc prawo jako wyraz woli przedstawicieli ludu – narodu, a nie przejaw woli z ust czy z kancelarii panującego. A zatem, z chwilą przekształcenia się państwa policyjnego w państwo konstytucyjne, a administracji – z terytorialnej w administrację państwową. Wówczas nastąpiło także oderwanie pojęcia administracji w rozumieniu potocznym – jako działalności służebnej, wyko-

nawczej w celu wypełnienia cudzej woli i otrzymało ono swoje własne znamiona – jako pojęcie integrowane przez prawo<sup>1</sup>.

Źródłostów pojęcia ‘administracja’ wywodzi się z łacińskiego słowa *ministrare*, co oznacza służenie, wykonywanie, czynność podporządkowaną rozkazom z przyrostkiem *ad* – nadającym temu działaniu cechę potencjalnej celowości, to synonim pomocy, służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządu, zarządzania lub organizowania dla osiągnięcia ustalonego celu itp. Administracja bowiem od zarania dziejów była sługą ustroju i aparatem wykonawczym władzy publicznej. Dopiero od XVIII w. administracja zaczęła charakteryzować się szczególnymi cechami, typowymi również dla współczesnej administracji, które możemy sprowadzić do trzech aspektów: oparcia w przeważającej mierze na systemie biurokratycznym, objęcia przez administrację znacznego obszaru spraw o znaczeniu społecznym oraz oparcia jej działania na generalnych normach prawnych<sup>2</sup>.

Od czasu, gdy prawo zaczęło swoimi regulacjami wkraczać w administrację pełnioną przez władzę publiczną lub na jej użytek, pojęcie administracji otrzymywało swoje własne znamiona jako pojęcie determinowane wolą polityczną i regulowane przez prawo. Pojęcie administracji odpowiada bowiem stanowi prawnemu, poglądom i ideom polityczno-prawnym związanym z określonym

---

<sup>1</sup> J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 7; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 5-19; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 19-20; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2006, s. 25-26; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Zakamycze 2006, s. 17; J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1977, s. 21; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne (część I)*, Zakamycze 2003, s. 13; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 23; J. Radwanowicz, *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne. Część Ogólna*, red. M. Chmaj, Warszawa 2004, s. 9-10; H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 13; M. Stahl, *Pojęcie administracji i jej cechy i funkcje*, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 11.

<sup>2</sup> M. Miłek, *Wybrane problemy administracji publicznej*, Sulechów 2004, s. 9; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 22-23; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 25-26; J. Radwanowicz, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 9-10; J. Filipek, (część 1), *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 14; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 21-22; H. Izdebski, *Badania nad administracją...*, *op. cit.*, s. 13-14; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, red. J. Boć, *Administracja...*, *op. cit.*, s. 13-14; M. Stahl, *Pojęcie administracji...*, *op. cit.*, s. 11.

historycznie etapem rozwoju społecznego. Począwszy od drugiej połowy XIX w. administracja regulowana prawnie stała się przedmiotem zainteresowania nauki prawa, gdy wszelka inna administracja uznana została za irrelevantną z punktu widzenia prawa. Wówczas także nastąpiło ostateczne oddzielenie administracji publicznej, a więc tej sprawowanej przez państwo (lub podmioty działające z upoważnienia państwa) i realizującej dobro wspólne, czyli interes publiczny, od administracji prywatnej zajmującej się organizowaniem jakiejś dziedziny lub zarządzaniem przedsiębiorstwem czy stowarzyszeniem. Współczesna koncepcja administracji została ukształtowana według zasad demokratycznego państwa prawnego, jest zatem zjawiskiem społecznym uregulowanym prawnie, działającym w sposób sformalizowany na podstawie generalnych reguł postępowania, rozbudowanym co do przedmiotu działania i organizacyjnie opartym na czynniku profesjonalnym (biurokratycznym). Administracja publiczna stała się służbą publiczną oraz służą prawa, w tym znaczeniu, że prawu podlega, prawa musi przestrzegać, a cała jej działalność polega na wykonywaniu prawa, na którym się opiera. Możliwość realizowania przez państwo swoich zadań publicznych nie tylko w toku prowadzonej przez siebie działalności jako administracji państwowej, ale także za pośrednictwem innych, odrębnych od niego podmiotów, którym może przekazać część swoich uprawnień, pozwala na posługiwanie się szerszym pojęciem administracji, a mianowicie administracji publicznej. Pojęcie administracji publicznej obejmuje wymienioną już administrację państwową (w obrębie której wyróżnia się także administrację rządową), jak i administrację samorządową<sup>3</sup>.

## 2. Pojęcie administracji publicznej w prawie administracyjnym przed rokiem 1989

W nauce prawa administracyjnego zarówno w okresie międzywojennym, jak i w czasach nam współczesnych, nie wypracowano jednej akceptowanej powszechnie definicji administracji. Należy zgodzić się z poglądem E. Ochendowskiego, iż przyczyna takiego stanu rzeczy nie wynika z nieumiejętności naukowego ujęcia tej kwestii przez doktrynę prawa administracyjnego, lecz znaj-

---

<sup>3</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 23-27; J. Radwanowicz, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 10-11; J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 14; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, red. J. Boć, *Administracja...*, *op. cit.*, s. 18-23; J. Sługocki, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2003, s. 13-14.

duje swoje podłoże w cechach charakterystycznych administracji, w obszarach jej działania, jej strukturze i formach działania, które są tak zróżnicowane, że ich pełne zdefiniowanie wydaje się prawie niemożliwe<sup>4</sup>. Oba pojęcia, a mianowicie „administracja” i „administracja publiczna” mają umowne znaczenie, ponieważ zjawisko administracji, jak i jej pojęcie – to byty realne, wielopostaciowe, swoiste, wymagające dogłębnej, ale także wielopłaszczyznowej analizy, na tyle trwałe, że w istocie podlegające z biegiem czasu niewielkim tylko modyfikacjom. Przy czym pamiętajmy, iż zjawisko to ma swój wymiar przestrzenno-czasowy, natomiast samo pojęcie, termin „administracja” jest myślowym odzwierciedleniem tego zjawiska. Dlatego z jednej strony wydaje się, że każdy z nas bez trudu wskaże cechy charakterystyczne administracji publicznej, z drugiej jednak pełne ich wyliczenie zdaje się zadaniem prawie niewykonalnym<sup>5</sup>.

W potocznym ujęciu słowo administracja używane jest w znaczeniu bliskim jego łacińskiego źródłosłowu oraz występuje w trzech znaczeniach i oznacza:

1) wydzielone w państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych;

2) określoną i o specjalnych cechach działalność podejmowaną w ramach realizacji celów o charakterze publicznym;

3) ludzi zatrudnionych (powołanych, nominowanych, wybieranych, przyjętych do pracy w oparciu o umowę cywilną) w strukturach wyodrębnionych w pierwszym znaczeniu<sup>6</sup>.

W pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej, w teorii prawa administracyjnego, poddając badaniom administrację państwową (publiczną), w zależności od ustaleń badaczy, podejmowano próby określenia administracji od strony podmiotowej – w rozumieniu osób i ich zespołów, o ile pełniły one funkcje administracyjne, albo też od strony przedmiotowej – mając na uwadze przede wszystkim aktywność tychże osób<sup>7</sup>. Teorie dotyczące administracji państwowej ujmowano w grupy teorii pozytywnych lub negatywnych. Wśród nich wyróżniano ujęcia podmiotowe lub przedmiotowe. W literaturze przedmiotu

---

<sup>4</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 23; J. Borkowski, *Określenie administracji...*, *op. cit.*, s. 29.

<sup>5</sup> J. Radwanowicz, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 10-11; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, red. J. Boć, *Administracja...*, *op. cit.*, s. 8; H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, tłumaczenie i red. K. Nowicki, Wrocław 2003, s. 21-27.

<sup>6</sup> J. Boć, *Pojęcie...*, *op. cit.*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, s. 13; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 21; J. Borkowski, *Określenie administracji...*, *op. cit.*, s. 21-22.

<sup>7</sup> M. Jaroszyński, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1952, s. 22-23; J. Borkowski, *Określenie administracji...*, *op. cit.*, s. 27.

tego okresu najczęściej definiowano pojęcie administracji w ujęciu negatywnym, tj. jako tę działalność państwa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani sądownictwem. Według S. Kasznicy skoro wszelkie próby pozytywnego określenia administracji zawiodły, to należy przyjąć definicję negatywną, z której wynika, że „administracja jest tą częścią działalności państwowej, która pozostaje po wyeliminowaniu z niej działalności prawodawczej i sądowniczej”<sup>8</sup>. S. Kasznica oparł swoją definicję na sprecyzowaniu dwóch przeciwstawnych pojęć: prawodawstwa i sądownictwa. Różnicę między tymi dwoma pojęciami autor dostrzegał nie tylko w tym, że organy legislatywy stanowią normy obowiązującego prawa, ale również w tym, że administracja obok wykonywania aktów cudzej woli (ustawodawcy) sama inicjuje pewne działania, pełniąc tym samym funkcję rządu. Administrację charakteryzuje więc sprawowanie funkcji wykonawczych i wykonywanie funkcji „rządu”. A zatem – jego zdaniem – obydwie te rodzaje działalności administracji należałoby przeciwstawić działalności prawodawczej. Od sądownictwa różnią administrację cele, do których ona dąży. Sądownictwo – jak wskazuje S. Kasznica – zmierza bowiem do zastosowania normy prawnej w konkretnym wypadku jako celu głównego, gdy dla administracji stosowanie normy prawnej jest jedynie środkiem do osiągnięcia stanu korzystnego z punktu widzenia interesu publicznego<sup>9</sup>. Podobnie określał administrację państwową T. Bigo. Według niego administracja to „planowa działalność państwa zmierzająca do pewnych celów, nie będąca ustawodawstwem ani sądownictwem”. T. Bigo podkreśla, że działalność państwa jest zawsze działalnością prawną, gdyż oparta jest na normach prawnych. Poza tym działalność państwa ma zawsze na celu dobro ogólne, interes publiczny. Te właśnie cechy – jego zdaniem – pozwalają odróżnić administrację państwową od administracji prywatnej<sup>10</sup>.

Trudności z pozytywnym zdefiniowaniem pojęcia administracji sprawiły, że w tym okresie punkt wyjścia w zakresie definiowania pojęcia administracja pu-

---

<sup>8</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 9. Por.: J. Borkowski, *Określenie administracji...*, *op. cit.*, s. 29-30; J. Lang, *Zagadnienia wstępne*, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1999, s. 17.

<sup>9</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo...*, *op. cit.*, s. 9-12; J. Borkowski, *Określenie administracji...*, *op. cit.*, s. 30.

<sup>10</sup> Definicję negatywną prezentował także E. Iserzon. Jego zdaniem administracja państwowa jest działalnością znaną wykonywaniem zadań, które państwo uznaje za swoje, z wyłączeniem działalności parlamentarnej i sądowej. Por. *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 23; J. Borkowski, *Określenie administracji...*, *op. cit.*, s. 30; M. Stahl, *Pojęcie administracji...*, *op. cit.*, s. 12.

bliczna stanowiła klasyczna negatywna definicja administracji, zwana także definicją „wielkiej reszty”. Definicję tę sformułowali w okresie tworzenia doktryny państwa prawnego O. Mayer i W. Jellinek, opierając ją na teorii podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Definicja negatywna była wyrazem przekonania ówczesnej nauki prawa administracyjnego, że administracji państwowej nie można określić w sposób pozytywny, tj. uogólniający i wyczerpujący zarazem, precyzyjny pod względem naukowym. Negatywny sposób określania administracji publicznej nie oznaczał rezygnacji z podania cech i kryteriów wyróżniających administrację od innych działalności państwa, choć czyniono to w sposób bardzo ogólny lub tylko przykładowy. Klasycznym przykładem jest tu definicja A. Peretiatkowicza, który przyjmując definicję negatywną administracji państwowej podejmował także próbę zbudowania bardzo ogólnego określenia pozytywnego administracji publicznej. Według niego przez „pojęcie administracji publicznej można by zatem określić jako trwałą działalność mającą na celu załatwienie spraw należących do organizacji prawno-publicznych, a więc państwa, ciał samorządowych, zakładów ubezpieczeń społecznych *etc.*”<sup>11</sup>.

Warto jednak podkreślić, iż przydatność tradycyjnego ujęcia „negatywnego” administracji publicznej jest i dziś użyteczne w sytuacji, gdy chcemy podkreślić „wtórność” (odpowiedzialność za wykonanie ustaw) działalności administracyjnej względem ustawodawstwa, przy równoczesnym podkreśleniu swoistości i odrębności władzy wykonawczej, a tym samym administracji publicznej jako formy władzy państwowej. Istota władzy wykonawczej w systemie sprawowania władzy i odpowiedzialności za sprawy państwa, trafnie uwypuklona w definicji negatywnej, polega bowiem na tym, że pozostałe dwie władze – ustawodawcza i sądownicza – mają w tym systemie oraz w zakresie odpowiedzialności za sprawy państwa role ściśle określone, natomiast w przypadku władzy wykonawczej, a tym samym administracji publicznej, odpowiedzialność ma charakter praktyczny i ogólny. Wyznaczony przez Konstytucję RP w art. 10 podział władzy powoduje, że to władza wykonawcza, pod kontrolą władzy sądowniczej w zakresie przestrzegania prawa, odpowiada za wykonanie ustaw i zajmuje się rządzeniem, co oznacza także, iż ponosi – nie tylko w kategoriach historycznych – realną i definitywną odpowiedzialność za stan i całokształt spraw publicznych, oczywiście z wyłączeniem ustawodawstwa i władzy są-

---

<sup>11</sup> A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 8. Por. J. Borkowski, *Określenie administracji...*, *op. cit.*, s. 30.

downiczej<sup>12</sup>. Jak łatwo zauważyć pogląd ten odpowiada w ogólnym zarysie twierdzeniom S. Kasznicy przedstawionym powyżej na temat istoty negatywnego ujęcia definicji administracji publicznej. Również współcześnie z punktu widzenia logiki trudno definicji negatywnej administracji publicznej coś zarzucić. Warto jednakże w tym kontekście wspomnieć o wątpliwościach zgłaszanych w nauce prawa administracyjnego pod adresem definicji negatywnej. J. Filipek wskazuje, że dyskusyjne są same założenia, na jakich ta definicja jest oparta. Po pierwsze, definicja *a priori* przyjmuje, iż istnieją trzy rodzaje działań publicznoprawnych: ustawodawstwo, sądownictwo i administracja, a ponadto, że znane są treść i zakres pojęć ustawodawstwa i sądownictwa, a co za tym idzie można w sposób jednoznaczny (ostry), nie budzący wątpliwości, zakreślić granice między ustawodawstwem, sądownictwem oraz administracją. Tymczasem, wraz z podjętymi w nauce prawa administracyjnego próbami określenia przedmiotu prawa administracyjnego, okazało się, że tak samo trudno jest określić przedmiot tegoż prawa, jak i ostrych granic pojęć: ustawodawstwo, sądownictwo i administracja, a tym samym jednoznacznie określić kompetencje administracji, przedmiot (kompetencje) ustawodawstwa oraz sądownictwa, szczególnie na styku tych trzech działań publicznoprawnych. Administracji publicznej nie można taktować jedynie jako „narzędzie” stosowania prawa. Współcześnie funkcjonowanie administracji publicznej polega bowiem nie tylko na wykonawczym stosowaniu prawa administracyjnego, lecz także na samodzielnym, twórczym działaniu daleko nieraz wykraczającym poza obszar objęty prawem administracyjnym. Po drugie, zdaniem J. Filipka – definicja, w tym przypadku definicja negatywna administracji, nie dająca w praktyce wyraźnej wskazówki ułatwiającej oddzielenie wzajemnych kompetencji ustawodawcy, sądów i administracji publicznej, ani też teorii prawa administracyjnego dostatecznie ugruntowanego oparcia dla dalszych badań, nie może odgrywać w tej nauce większej roli praktycznej czy teoretycznej<sup>13</sup>.

W ramach definicji negatywnej wykształciły się ponadto pojęcia administracji publicznej w ujęciach:

1) negatywno-przedmiotowym, eliminującym z definicji administracji publicznej część działalności państwowej jaką jest prawodawstwo i sądownictwo,

---

<sup>12</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006, s. 214-217; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 95; J. Borkowski, *Określenie administracji...*, *op. cit.*, s. 26-31.

<sup>13</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 17; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 95.



np. administracja jest to podejmowana w publicznym celu działalność państwa (i związków publicznoprawnych) poza ustawodawstwem i sądownictwem;

2) negatywno-podmiotowym, eliminującym z definicji administracji publicznej działalność tych organów publicznych, które są organami sądowymi i ustawodawczymi, np. administracja to działalność organów publicznych, które nie są organami sądowymi i ustawodawczymi<sup>14</sup>.

W tym okresie podejmowano także próby pozytywnego zdefiniowania administracji, chociaż odpowiadały one przede wszystkim duchowi ówczesnego okresu, nawiązując w oparciu o wzorce radzieckie, do niektórych zasad ustroju socjalistycznego oraz aktualnych zadań państwowych<sup>15</sup>. Grupę tych poglądów można określić mianem pozytywnych, gdyż ich reprezentanci podejmowali próby określenia znamion charakterystycznych dla tego pojęcia i zbudowania z nich definicji administracji publicznej. W tej grupie należałoby wyróżnić jeszcze dwie dalsze klasy podziału. Jedną stanowili reprezentanci kierunku podmiotowego, którzy szukali cech szczególnych w organach administracyjnych, drugą zaś przedstawiciele teorii przedmiotowej, którzy próbowali określić szczególne cechy aktywności, działalności administracji państwowej<sup>16</sup>.

W ramach podejmowanych w tym okresie prób zdefiniowania pojęcia administracji publicznej w aspekcie pozytywnym, na uwagę zasługuje definicja przedstawiona przez J. St. Langroda. Reprezentował on pogląd określany mianem pozytywno-podmiotowego. Jego zdaniem, zasadniczym celem wszystkich badań nad istotą administracji publicznej było wytyczenie granic funkcji administracji państwowej (publicznej) od strony styku z działalnością prywatną oraz od strony aktywności państwa przejawianej w innych dziedzinach życia. Ponieważ określenia funkcji ustawodawczej, z którą graniczy funkcja administracyjna, nie można dokonać w sposób jednoznaczny i ze ścisłością teoretyczną, a podobnie kończą się zabiegi mające na celu określenie funkcji sądowej, to jego zdaniem nie pozostaje nic innego, jak przyjąć kryterium formalne, w oparciu o które można zdefiniować administrację jako organizację administrujących. Zasadniczymi elementami tego określenia są: zespół ludzi, który jest zespolony w pewną całość ze względu na wspólne cele i wyposażony w pewien zakres uprawnień władczych oraz zawiadowczych, jak również wyposażony w określone środki rzeczowe. W tym ujęciu – według M. Stahl – punktem wyjścia jest

---

<sup>14</sup> J. Borkowski, *Określenie administracji...*, *op. cit.*, s. 26-30. Por.: J. Boć, *Pojęcie...*, *op. cit.*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, s. 13.

<sup>15</sup> M. Jaroszyński, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 26. Por.: J. Borkowski, *Określenie administracji...*, *op. cit.*, s. 28; *Administracja 1999*, red. Z. Rybicki, Warszawa 1974, s. 11-14.

<sup>16</sup> J. Borkowski, *Określenie administracji...*, *op. cit.*, s. 31.

człowiek działający w ramach szerokiego układu organizacyjnego (teoria organiczna)<sup>17</sup>.

Kierunek poszukujący istoty administracji publicznej poprzez określenie i znalezienie kryteriów określających przedmiot działania administracji publicznej, a więc pozytywno-przedmiotowy, reprezentował w tym okresie M. Jaroszyński. Wspierając się badaniami nad radzieckim systemem prawa administracyjnego przedstawił on następującą definicję administracji państwowej w Polsce Ludowej. Według niego „administracja Polski Ludowej jest to działalność organów państwowych, wykonywana na podstawie norm prawnych i w granicach ich upoważnień, polegająca na bezpośrednim organizowaniu praktycznej realizacji zadań państwa ludowego, w szczególności budowy podstaw socjalizmu, wypierania elementów kapitalistycznych i obronie państwa przed wrogiem wewnętrznym i zewnętrznym”. Pod wpływem radzieckiej nauki prawa administracyjnego eksponował on twórcze, bezpośrednie organizowanie zadań państwa przez administrację na rzecz rozwoju socjalistycznego społeczeństwa. Podobną definicję prezentował J. Starościak, dla którego administracja to zespół funkcji państwa określanej przez Marksa jako organizatorska działalność państwa. W definicjach funkcjonalnych tego okresu kładło się nacisk na aktywność państwa (administracja jest to organizatorska działalność państwa), ale także na zależność tej działalności od państwa (na jedność tej funkcji z państwem). Poglądy te, eksponujące funkcję organizatorską administracji poddał krytyce A. Błaś, wskazując, że funkcją administracji publicznej jest wykonywanie prawa, a nie organizatorska aktywność jej organów<sup>18</sup>.

W latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia kontynuowano próby nowego określenia istoty administracji poprzez wskazanie cech charakteryzujących administrację publiczną, a więc definicje o charakterze pozytywnym. W tym nurcie pojawiały się nadal: definicje pozytywne podmiotowe, nawiązujące do identyfikowania administracji publicznej z podmiotami, które mają ją uosabiać

---

<sup>17</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Zakamycze 2003, s. 191-243; J. Borkowski, *Określenie administracji...*, *op. cit.*, s. 31-33; M. Stahl, *Pojęcie administracji...*, *op. cit.*, s. 12.

<sup>18</sup> M. Jaroszyński, *Prawo...*, s. 26 i M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 24; J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 10-12; Z. Lioński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 22; H. Izdebki, M. Klesza, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 93-95; J. Borkowski, *Określenie administracji...*, *op. cit.*, s. 32-37; A. Błaś, *Dylematy administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23-25 września 2002*.

i definicje pozytywne przedmiotowe określające administrację publiczną poprzez wykonywane przez nią funkcje. Interesującą definicję administracji publicznej zaprezentował W. Dawidowicz we *Wstępie do nauk prawnoadministracyjnych* z 1974 r. Zgodnie z tą definicją „administracja państwowa – to system podmiotów utworzonych i wyposażonych przez ustawę w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności na podstawie ustaw w kierunku wewnętrznym i zewnętrznym – w stosunku do podporządkowanych podmiotów gospodarki państwowej oraz w stosunku do społeczeństwa, przy czym zarówno przebieg, jak i skutki tej ostatniej działalności przypisywane są zawsze państwu jako takiemu”. Oznacza to – zdaniem J. Langa – że administracja państwowa, w ocenie W. Dawidowicza, stanowi swoisty węzeł organizacyjnych i normatywnych elementów, złożoną instytucją realizującą na podstawie ustaw pewne cele za pomocą działań o charakterze kierowniczym i organizującym<sup>19</sup>.

Z kolei J. Borkowski, w artykule „Określenie administracji i prawa administracyjnego”, podjął próbę określenia administracji państwowej od strony przedmiotowej. Podkreślając problemy definicyjne rodzące się z próbą przedmiotowego ujęcia pojęcia administracji państwowej zaproponował, by podstawę do określenia pojęcia „administracja państwowa” stanowiło:

1) kryterium prawnego uregulowania administracji. Przedmiotem rozważań – według J. Borkowskiego – można bowiem uczynić administrację regulowaną prawnie, wywierającą skutki prawne przez czynności prawne i faktyczne. W tym przypadku – zdaniem J. Borkowskiego – będziemy zatem mieli do czynienia z pojęciem administracji w znaczeniu prawnym, przez które można rozumieć praktyczne i bezpośrednie organizowanie zadań, które odbywa się na podstawie norm prawnych i wywiera skutki prawne;

2) poprzez określenie sfery aktywności administracji państwowej, mieszczące się w przymiotniku „państwowa”. Przymiotnik „państwowa” oznacza w tym określeniu, że mamy do czynienia ze sferą aktywności mieszczącą się w granicach celów i zadań państwa, przez to państwo popieraną, a działania podejmowane w jej ramach mogą korzystać ze wszystkich prerogatyw przysługujących państwu jako organizacji społeczeństwa. Łącząc te dwa elementy w całość należy – według J. Borkowskiego – podkreślić, że prawną podstawę

---

<sup>19</sup> W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974, s. 19. Por.: J. Lang, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, s. 17.

działalności organizatorskiej państwa stanowią normy prawa administracyjnego<sup>20</sup>.

### 3. Pojęcie administracji publicznej w prawie administracyjnym po roku 1989

#### 3.1. Pojęcie administracji publicznej w ujęciu pozytywnym (przedmiotowym, podmiotowym i mieszanym)

Współcześnie różnorodne postrzeganie istoty administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i nauce administracji powoduje, iż nadal trudno jest pojęcie „administracji publicznej” zdefiniować w sposób uniwersalny i powszechnie akceptowany. Z jednej strony podejmuje się nadal próby zdefiniowania pojęcia „administracja publiczna” w oparciu o kryteria pozytywne (podmiotowe i przedmiotowe), z drugiej zaś, wspierając się twierdzeniem Ernesta Forsthoffa, podtrzymuje się pogląd, iż „administracji nie można zdefiniować, lecz można ją tylko opisać”. Ponadto renesans przeżywają, nawet jeśli uważa się je za mało przydatne, klasyczne określenia administracji, mieszczące się ramach definicji negatywnych. Aktualna przydatność tego typu definicji, jak już to podkreślałem, może się uwidocznić, gdy pragniemy ukazać „wtórność” działalności administracyjnej względem ustawodawstwa, z równoczesnym podkreśleniem swoistości i odrębności władzy wykonawczej jako formy władzy państwowej<sup>21</sup>. Trudność zdefiniowania pojęcia administracji publicznej ze względu na złożoność, różnorodność i zmienność natury zjawiska społecznego, jakim jest administracja potęguje także brak legalnej definicji administracji publicznej. W Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku pojęcie to występuje raczej marginalnie (art. 184), stosunkowo rzadko używane jest ono w ustawodawstwie, a orzecznictwo sądowe interpretuje pojęcie administracji publicznej często w sprzeczny sposób<sup>22</sup>.

Aktualnie ten problem badawczy najtrafniej ujął J. Boć wskazując, iż dziś należałoby tak badać administrację publiczną, by pokazywać i opisywać naj-

<sup>20</sup>J. Borkowski, *Określenie administracji...*, *op. cit.*, s. 39.

<sup>21</sup>H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 24; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 24; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 8; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa...*, *op. cit.*, s. 18; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 95.

<sup>22</sup>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., (DzU Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.); J. Sługocki, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 15.

istotniejsze cechy przedmiotowe administracji publicznej, które łącznie czynią z administracji zjawisko osobne, całościowe i swoiste, podlegające z biegiem czasu, wbrew pozorom, niewielkim tylko zmianom. Naukowe określenie administracji publicznej należałoby zatem – zdaniem J. Bocia – budować tak, by:

1) nie tworzyć dodatkowych, jak to określa autor, „niejako piętrowych definicji”;

2) określenie administracji publicznej obejmowało przedmiot na tyle szeroko, aby nie zostały poza nim takie przedsięwzięcia, które są uznane za administrację, w jakiejś przyjętej metodzie badawczej, ale równocześnie określenie administracji publicznej powinno być na tyle wąskie, by nie obejmować przedsięwzięć uznanych za nieswoiste dla administracji, a także nieswoistych cech działania, np. organizacyjnego charakteru działalności administracyjnej, który znamionuje dziś działalność wszelkich podmiotów zorganizowanych w państwie;

3) mieć na uwadze istotną potrzebę dostosowania pojęcia administracji publicznej do całości okoliczności politycznych, ustrojowych i społecznych, panujących w danym czasie i miejscu;

4) wykorzystać istotną metodę poszukiwania określenia administracji tak, by uzyskać wszechstronny opis zjawiska czy granic dzielących je z innymi zjawiskami typu społecznego. Każde określenie administracji publicznej – zdaniem J. Bocia – odpowiada bowiem łącznie lub wybiórczo na katalog pytań dotyczących podmiotu działania, celu działania, przedmiotu działania, cech działania, a zwłaszcza sposobu działania i czasami adresata działania<sup>23</sup>.

Dlatego też nadal najtrudniej jest scharakteryzować pojęcie administracji publicznej w ujęciu pozytywno-przedmiotowym. Najczęściej definiowanie w tym ujęciu polega na przykładowym wyliczeniu – zdaniem definiującego – szczególnie ważnych i przypisanych cech administracji lub też na wskazaniu czynności, celu, przeznaczenia lub zadania, jakim mają służyć, albo też, które mają określać oraz stanowić administrację publiczną. Definicje pozytywne konstruowano także w oparciu o określone kryteria, np. kryterium interesu publicznego, nierówności podmiotów stosunku administracyjno-prawnego czy kryterium podmiotowe. Cechy te wyrażane są ponadto za pomocą abstrakcyjnych pojęć czy też podawane przykładowo, pomocniczo<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> J. Boć, *Pojęcie...*, *op. cit.*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, s. 14-15; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, red. J. Boć, *Administracja...*, *op. cit.*, s. 8; J. Sługocki, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 15.

<sup>24</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 17-18.

Spośród różnych propozycji zdefiniowania pojęcia administracji publicznej w ujęciu pozytywnym, można wskazać następujące propozycje:

– administracja to działalność celowa, praktyczna, konkretna, planowa, bezpośrednia, władcza, regulująca, twórcza, kontrolowana, oparta na prawie, trwała, organizatorska, kierownicza mająca na celu realizację zadań publicznych – (pozytywno-przedmiotowa)<sup>25</sup>;

– administracja to działalność (celowa, praktyczna, rzeczywista, konkretna, planowa, bezpośrednia, władcza, ciągła, regulująca, twórcza, kontrolowana, oparta na prawie, trwała, organizatorska, kierownicza, swoista), mająca na celu realizację (potrzeb) zadań publicznych (państwa, społecznych podmiotów samorządowych, podmiotów publicznych, wymagających ochrony, konkretnych, z zakresu ochrony interesów publicznych, określonych ustawami) – (przedmiotowo-pozytywna)<sup>26</sup>;

– administracja jest pewną działalnością. Gdy działalność tą prowadzi państwo jako określona organizacja, wtedy mamy do czynienia z administracją państwową w znaczeniu ścisłym. Jeżeli natomiast działalność taką prowadzą także inne organy i instytucje, wtedy możemy mówić już o administracji państwowej w znaczeniu szerszym, to jest o administracji publicznej – (przedmiotowo-pozytywna)<sup>27</sup>;

– administracja publiczna jest to taka działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej – (przedmiotowo – pozytywna)<sup>28</sup>;

– administracja jest pewną organizacją, składającą się z różnorodnych jednostek organizacyjnych, skupionych wokół organów, tj. jednostek organizacyjnych wyposażonych w kompetencje określone w ustawach i tworzących pewien zamknięty układ organizacyjny, mający realizować zadania państwowe bądź publiczne, lub jedno i drugie – (podmiotowo-pozytywna)<sup>29</sup>;

---

<sup>25</sup> P.A. Borowska, A. Brzostek, D. Kościuk, A. Modrzejewski, J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Sitniewski, A. Suwałko-Karetko, P.J. Suwaj, R. Suwaj, M. Wenclik, M. Wincenciak, red. P.J. Suwaj, *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, Warszawa 2008, s. 19-21.

<sup>26</sup> J. Boć, *Pojęcie...*, *op. cit.*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, s. 13.

<sup>27</sup> J. Lang, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, s. 17.

<sup>28</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 21.

<sup>29</sup> J. Lang, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, s. 15.

– administrację publiczną stanowi ogół podmiotów administracji, a więc organy administracji i inne podmioty wykonujące określone funkcje z zakresu administracji publicznej – (podmiotowo-pozytywna)<sup>30</sup>;

– administracja jest to działalność organów administracyjnych – (podmiotowo-pozytywna)<sup>31</sup>;

– administracja jest to działalność organów administracji publicznej (rządowych, samorządowych, państwowych, centralnych, terenowych, zespolonych, niezespolonych) – (podmiotowo-pozytywna)<sup>32</sup>.

J. Radwanowicz przytacza jako aktualną propozycję definicji przedmiotowo-pozytywnej administracji publicznej definicję przedstawioną przez J. Bocia, według którego „administracja publiczna jest to przyjęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”<sup>33</sup>.

W mojej opinii mamy do czynienia w tym przypadku z definicją administracji publicznej o charakterze podmiotowo-przedmiotowym (mieszanym), a nie z klasyczną definicją w ujęciu przedmiotowym. Definicja przedstawiona przez J. Bocia zawiera bowiem zarówno elementy podmiotowe (zawisłe organy państwa i samorządu terytorialnego), jak i przedmiotowe (zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli)<sup>34</sup>.

Ze względu na tę różnorodność cech przypisywanych administracji publicznej przez autorów proponujących definicję administracji publicznej o charakterze pozytywnym, wykształciły się w ramach definicji pozytywnych definicje w ujęciu:

1) podmiotowym, które jako kryterium definiujące przyjmują wydzielone w państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych;

2) przedmiotowym, charakteryzujące administrację publiczną specjalnymi cechami, w szczególności uwidaczniającymi się w trakcie działalności podejmowanej w ramach realizacji celów o charakterze publicznym;

<sup>30</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 21.

<sup>31</sup> J. Boć, *Pojęcie...*, *op. cit.*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, s. 13.

<sup>32</sup> P.A. Borowska, A. Brzostek, D. Kościuk, A. Modrzejewski, J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Sitniewski, A. Suwałko-Karetko, P.J. Suwaj, R. Suwaj, M. Wenclik, M. Wincenciak, red. P. J. Suwaj, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 21.

<sup>33</sup> J. Radwanowicz, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 13.

<sup>34</sup> J. Boć, *Pojęcie...*, *op. cit.*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, s. 24.

3) przedmiotowo-podmiotowym (mieszanym), w ujęciu tym administrację publiczną definiuje się równocześnie poprzez podmioty – organy administracji publicznej, jak i czynności o charakterze administracyjnym wykonywane przez te podmioty na podstawie ustaw i w określonych prawem formach;

4) formalnym, ujęcie to proponuje definiowanie administracji publicznej jako zespół ludzi zatrudnionych w strukturach organizacyjnych państwa lub samorządu terytorialnego (organizację administrujących)<sup>35</sup>.

Ponadto J. Boć w swoim podręczniku *Prawo administracyjne* przedstawia definicje administracji publicznej oparte na kryterium szczególnym, np. „administracja to taka bezpośrednia i konkretna działalność, którą przez czynności rzeczywiste realizuje się cele bezpieczeństwa, postępu i dobrobytu zbiorowości” oraz „administracja jest to ta część działalności państwa, w wyniku której powstaje stosunek administracyjnoprawny”.

Aktualnie w teorii prawa administracyjnego coraz częstszy jest pogląd, bliiski także autorowi artykułu, że administrację publiczną, ze względu na konieczność traktowania jej jako pewnej całości z punktu widzenia organizacyjnego, funkcjonalnego i prawnego, powinno się definiować w sposób pozytywny w ujęciu przedmiotowo-podmiotowym (mieszanym), poprzez łączne ujmowanie dwu podstawowych jej stron – podmiotowej i przedmiotowej. W ujęciu pozytywnym mieszanym administrację publiczną definiuje się jednocześnie zarówno poprzez podmioty (organy administracji publicznej), jak i czynności o charakterze administracyjnym, wykonywane przez te podmioty na podstawie ustaw i w określonych prawem formach. Administrację publiczną w ujęciu podmiotowym (organizacyjnym) stanowi ogół podmiotów administracji, a więc organy administracji i inne podmioty wykonujące określone funkcje z zakresu administracji publicznej. W takim ujęciu, administracja jest pewną organizacją składającą się z różnorodnych jednostek organizacyjnych, skupionych wokół organów, tj. jednostek organizacyjnych wyposażonych w kompetencje określone w ustawach i tworzących pewien zamknięty układ organizacyjny, mający realizować zadania państwowe bądź publiczne lub jedno i drugie. Na elementy podmiotowej definicji administracji publicznej składają się zatem:

---

<sup>35</sup> J. Boć, *Pojęcie...*, *op. cit.*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, s. 13; J. Sługocki, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 14-15; J. Borkowski, *Określenie administracji...*, *op. cit.*, s. 30-33; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 21-22; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 21; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 94; J. Radwanowicz, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 13-14; J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 17-21; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa...*, *op. cit.*, s. 18; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 26.



- 1) aparat administracyjny,
- 2) organy administracyjne,
- 3) kompetencje administracyjne,
- 4) zawisłość podmiotów administracyjnych,
- 5) hierarchizacja podmiotów administracyjnych,
- 6) bezosobowość administracyjna,
- 7) kreowanie podmiotów administracyjnych<sup>36</sup>.

Administracja publiczna w ujęciu przedmiotowym (materialnym) jest to działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne, czyli definiuje się administrację publiczną jako działalność o charakterze administracyjnym, wykonywaną przez kompetentne podmioty. Następujące cechy administracji publicznej wskazują na jej przedmiotowe ujęcie:

1) działanie administracji rządowej w imieniu i na rachunek państwa, a administracji samorządowej w imieniu własnym i na własny rachunek;

2) działanie na podstawie prawa i w granicach prawem przewidzianych. Obywatel może robić wszystko, czego prawo nie zakazuje, a administracja może robić tylko to, na co jej prawo zezwala. To ograniczenie działań administracji nie dotyczy działalności w sferze cywilnoprawnej;

3) charakter monopolistyczny – działanie w ramach powierzonych przez prawo kompetencji, jako wyłączny gospodarz we właściwej kategorii spraw;

4) działanie w ramach struktur administracji, jej organów, instytucji, jednostek – a nie osób fizycznych;

5) charakter władczy – możliwość zastosowania środków przymusu, ale wówczas i w takich granicach, w jakich jest to dopuszczalne prawem;

6) działanie na zasadach kierownictwa i podporządkowania;

7) opieranie się w swych działaniach na z reguły zawodowym personelu;

8) działanie w sposób ciągły i stabilny;

9) działanie nie tylko na wniosek zainteresowanego, ale także z własnej inicjatywy – co różni administrację od sądów<sup>37</sup>.

Definicja administracji publicznej, określana jako pozytywna podmiotowo-przedmiotowa, oparta jest na konstrukcji, wedle której administracja publiczna to zarówno określona struktura, wyodrębniona organizacja, zespół organów i ludzi, którzy w nich są zatrudnieni, jak i szczególne działania administracji uzewnętrzniające się podczas realizacji przez nią celów o charakterze publicznym i na rzecz interesu publicznego. Definicje mieszane administracji publicz-

<sup>36</sup> J. Boć, *Pojęcie...*, *op. cit.*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, s. 13-14.

<sup>37</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 21; J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 9; J. Sługocki, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 15-16.

nej sformułowali m.in. H. Izdebski i M. Kulesza, I. Lipowicz, R. Sowiński, J. Boć, E. Ura i E. Ura.

Zdaniem H. Izdebskiego i M. Kuleszy przez „administrację publiczną rozumie się 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”<sup>38</sup>.

Z kolei I. Lipowicz zdefiniowała 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”<sup>39</sup>.

R. Sowiński w publikacji *Interes publiczny – Dobro wspólne, wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, odwołując się do wskazanych w preambule Konstytucji pojęć „dobra wspólnego” i „humanistycznych wartości uniwersalnych”, zaproponował mieszaną definicję administracji publicznej, która według niego to „ustalony system organów i towarzyszących im struktur rzeczowo-osobowych, realizujących funkcje i zadania wykonawcze państwa, a także działających w jego obrębie samorządów terytorialnych, nakierowane na interes publiczny, prowadzące do pomnożenia korzyści i upowszechnienia dobra wspólnego, będącego urzeczywistnieniem humanistycznych wartości uniwersalnych, leżących u podstaw kulturowych państwa i struktur ponadpaństwowych, do których ono przynależy”<sup>40</sup>.

E. Ura i E. Ura łącząc dwa ujęcia administracji publicznej, a mianowicie ujęcie podmiotowe – pewną wyodrębnioną organizację (wyodrębniony zespół organów i ludzi, którzy są w nich zatrudnieni) i przedmiotowe (pewne określone działanie) proponują następujące określenie administracji publicznej: „administracja jest organizacją ludzi wyodrębnioną w celu realizacji zadań wymagających wspólnego działania”<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 93. Por. J. Radwanowicz, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 13.

<sup>39</sup> Cytat za: M. Stahl, *Pojęcie administracji...*, *op. cit.*, s. 14.

<sup>40</sup> R. Sowiński, *Interes publiczny – Dobro wspólne, wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa-Dęba 2002, *op. cit.*, s. 582.

<sup>41</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 21. Na stronie 22 cytowanej pracy znajduje się również inne określenie administracji publicznej zaproponowane przez autorów: „Administracja stanowi prawnie wyodrębnioną część aparatu państwowego”.

Na użytek nn. artykułu, by przedstawić cechy charakterystyczne definicji mieszanej administracji publicznej posłużę się definicją J. Bocia. Należy jednak zauważyć, iż sam autor tak jej nie określa. Wskazuje jedynie, iż to „niemożność precyzyjnego określenia administracji wyłącznie za pomocą cech przedmiotowych jest przesłanką wyróżnienia podmiotowego w postaci zawisłych organów państwa i organów samorządu terytorialnego”<sup>42</sup>.

Powtórzmy: zgodnie z tą definicją, przez administrację publiczną należy rozumieć „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”.

W definicji administracji publicznej sformułowanej przez J. Bocia zachowana jest równowaga dwóch podstawowych elementów konstrukcyjnych, charakterystycznych dla definicji mieszanej, tzn. ujęcia podmiotowego i przedmiotowego. Uwzględnia ona także trzeci jej element, tzw. ujęcie funkcjonalne, czyli czynnościowe. Zasadniczo chodzi o to, by konstruując definicję mieszaną administracji publicznej zachować przede wszystkim równowagę między podstawowym ujęciem przedmiotowym, wskazującym określone cechy administracji lub też czynności, cele lub zadania, jakie wykonuje albo jakim ma służyć administracja publiczna, a ujęciem podmiotowym, w którym to ujęciu administrację stanowi ogół podmiotów administracji, a więc organy administracji i inne podmioty wykonujące określone funkcje z zakresu administracji publicznej.

Przedmiot administracji publicznej określony został w definicji J. Bocia jako „przyjęte przez państwo zadania realizowane na rzecz zaspokojenia zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społeczeństwie”. Wskazuje on zatem, że czynności, zadania i cele, jakie realizuje administracja publiczna, nakierowane powinny być na realizację potrzeb zarówno indywidualnych osób, jak i szeroko rozumianej społeczności, przyjętego systemu wartości uniwersalnych, pomnażania korzyści jednostki, a także całej społeczności, a tym samym działania na rzecz szeroko rozumianego interesu publicznego. Realizacja interesu publicznego przez administrację publiczną w procesie kształtowania sytuacji jednostki i szeroko rozumianej społeczności powinna zatem uwzględniać zarówno interes jednostki ściśle skorelowany z interesem społeczności, w której ta jednostka funkcjonuje, jak i wyznaczać pole dopuszczalnej ingerencji administracji publicznej w stosunki społeczne oraz gospodarcze, ale także wskazywać sposoby uwzględniania interesu

---

<sup>42</sup> J. Boć, *Pojęcie...*, *op. cit.*, [w:] *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 16.

indywidualnego w ramach interesu publicznego. Organy administracji publicznej muszą zatem dążyć do tego, by kształtowanie stosunków społecznych i sytuacji jednostki uwzględniało interes członków społeczności, wyrażający się także w pomnożeniu korzyści i upowszechnieniu dóbr wspólnych, będących urzeczywistnieniem humanistycznych wartości uniwersalnych, ponieważ nie ma przedsięwzięć państwa i samorządów nie skierowanych ostatecznie do człowieka, i dlatego należałoby uznać, iż to właśnie dobro człowieka winno być podstawowym celem działań administracji<sup>43</sup>.

Określając w definicji administracji publicznej „zawisłe organy [państwa], także organy samorządu terytorialnego” jako podmiot administracji publicznej J. Boć wskazuje na istotną cechę administracji publicznej w ujęciu podmiotowym, a mianowicie na to, że jest ona sprawowana przez państwo lub przez wyodrębnione podmioty działające z upoważnienia państwa (organy samorządu terytorialnego), których celem jest zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społeczeństwie. Jak już wspomniałem, administrację publiczną w ujęciu podmiotowym (organizacyjnym) stanowi ogół podmiotów administracji, a więc organy administracji i inne podmioty wykonujące określone funkcje z zakresu administracji publicznej. W takim ujęciu administracja jest swoistą organizacją, ale również przez prawo ustalonym systemem organów i towarzyszących im różnorodnych jednostek organizacyjnych (struktur rzeczowo-osobowych), wyposażonych w kompetencje określone w ustawach, realizujących funkcje i zadania wykonawcze państwa, państwowe bądź publiczne, lub jedne i drugie. Użyty przez J. Bocia, w definicji administracji publicznej, zwrot „przejęte przez państwo i realizowane przez zawisłe organy” wskazuje na obszar działania administracji publicznej zakreślony pojęciami „dobra wspólnego” lub „interesu publicznego”. Spór o to, co jest dobrem wspólnym lub co leży w interesie publicznym, w praktyce dzieli ludzi, różnicuje ich poglądy polityczne, ale w ostateczności stanowi o przedmiocie działalności administracji publicznej poprzez treść ustaw ją regulujących. Przejmowanie przez państwo zadań służących realizacji celu działania administracji, tzn. zaspokajania potrzeb (zbiorowych i indywidualnych) obywateli, musi się odbywać w sposób właściwy tylko państwu, tj. przez stanowienie prawa, które rozdziela zadania i kompetencje w tym zakresie na podmioty państwowe, na podmioty samorządowe, a także podmioty niepubliczne, pełniące

---

<sup>43</sup> Por. *ibidem*, s. 23-24; R. Sowiński, *Interes publiczny...*, *op. cit.*, s. 582; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 264-267; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 93; J. Radwanowicz, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 13; M. Stahl, *Pojęcie administracji...*, *op. cit.*, s. 12.

funkcje organów administracji publicznej. Przejęcie przez administrację publiczną, w danym momencie historycznym, pewnego określonego zakresu działań (kompetencji), nie oznacza wykreślenia stałego zakresu działalności administracyjnej, ponieważ zakres ten, w zależności od potrzeb i sytuacji, może się zwiększać lub zmniejszać, z tym, że to zwiększenie lub zmniejszenie zadań administracji publicznej może dotyczyć jedynie obszaru zadań, które państwo prowadzi jako organizacja społeczeństwa<sup>44</sup>.

Tak zakreślony podmiot, jak i przedmiot administracji publicznej, „dotyka” także trzeciego elementu konstrukcyjnego definicji mieszanej, a mianowicie ujęcia funkcjonalnego administracji publicznej, rozumianego jako zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, odbywających się w określonych prawem formach, służących społeczeństwu i podlegających ocenie politycznej przez społeczeństwo. J. Boć wskazuje, iż proponowanemu określeniu administracji publicznej można przypisać w tym zakresie określone funkcje. Przede wszystkim tak skonstruowana definicja administracji publicznej przywraca właściwy wymiar państwowej i samorządowej dbałości o dobro obywateli, wskazując zarazem na służebną rolę administracji. Przyjęcie takiego sposobu spojrzenia na administrację sugeruje – zdaniem J. Bocia – zwiększenie podmiotowego traktowania obywateli w konstruowaniu prawa materialnego, w tym także prawa konstytucyjnego, które powinno eksponować w pierwszym rzędzie dbanie o interesy obywateli. To, że z proponowanej definicji administracji publicznej wynika, iż chodzi o zaspokajanie potrzeb obywateli, wyraża zamierzenie takiego opisu, który by jednocześnie odpowiadał wymogom nie tylko form, sposobów i cech działania administracji, ale także swoistej budowie realizowanych norm prawa administracyjnego. Ponadto takie określenie administracji publicznej może stanowić punkt wyjścia do rozważań nad wykazywaniem rozbieżności między praktyką administrowania a teoretycznymi wymogami jej treści postulowanej. Stąd spełnia ono funkcję społeczną, wyrażającą się w ocenie przedsięwzięć administracyjnych pod względem ich zgodności ze zbiorowymi i indywidualnymi potrzebami obywateli. Daje nadto możliwość oceny efektywności działania administracji; w każdym bowiem czasie widać wyraźnie, czy administracja zaspokaja te potrzeby<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> J. Boć, *Pojęcie...*, *op. cit.*, [w:] *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 16.

<sup>45</sup> Por. J. Boć, *Pojęcie...*, *op. cit.*, [w:] *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 16; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 96-97.

### 3.2. Definiowanie (opisanie) administracji publicznej poprzez wskazanie jej podstawowych cech

Obok prób zdefiniowania administracji publicznej, czy to za pomocą definicji przedmiotowych, podmiotowych lub mieszanych, pojawiają się także próby zdefiniowania administracji publicznej poprzez wskazanie jej podstawowych cech. Cechy te nie muszą zresztą występować stale, lecz mogą pojawiać się na tyle regularnie, by można było przyjąć, że w oparciu o nie zdoła się scharakteryzować istotę administracji publicznej. Stanowisko to zostało ukształtowane na gruncie poglądów niemieckiego uczonego E. Forstohffa. Zgodnie z jego poglądem, nie można zdefiniować pojęcia administracji publicznej, a jedynie starać się mniej lub bardziej dokładnie je opisać. W polskiej nauce prawa administracyjnego ten pogląd prezentują m.in. J. Łętowski i E. Ochendowski<sup>46</sup>.

J. Łętowski w publikacji *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe* wskazuje, iż administracja państwowa (publiczna) wyróżnia się szeregiem cech kształtujących jej ogólne pojęcie i charakteryzujących jej miejsce w ramach organizacji państwa. Cechy administracji wskazane przez J. Łętowskiego cytowane są wprost lub z pewnymi modyfikacjami przez większość autorów zajmujących się prawem administracyjnym, dlatego też warto przytoczyć proponowany przez autora katalog tych cech. J. Łętowski wymienia następujące cechy charakteryzujące pojęcie administracji:

1. Administracja działa w imieniu i na rachunek państwa. Oznacza to, że za decyzjami podejmowanymi przez administrację stoi autorytet państwa, ale także to, że w wypadku wyrządzenia szkody administracja publiczna jest obowiązana do jej naprawienia.

2. Administracja ma charakter polityczny. Wynika to bezpośrednio z faktu, że działa ona w imieniu i na rachunek państwa. Rezultaty jej działania są zawsze oceniane z politycznego punktu widzenia. Nie ma i nie może być – zdaniem J. Łętowskiego – administracji państwowej (publicznej) neutralnej politycznie, funkcjonuje ona bowiem w służbie państwa, a żadne państwo nie jest politycznie neutralne.

3. Administracja działa na podstawie prawa i w tych granicach, jakie prawo dla niej przewiduje. Obywatelowi wolno czynić wszystko, czego prawo mu wyraźnie nie zakazuje. Administracja natomiast może czynić tylko to, na co jej prawo pozwala.

---

<sup>46</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 29-32; J. Sługocki, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 15-16; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa...*, *op. cit.*, s. 18; J. Radwanowicz, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 14-15.

4. Celem działalności administracji nie jest osiągnięcie zysku. Niektóre świadczenia administracji mogą być jednak na mocy przepisów prawa realizowane na zasadzie całkowitej bądź częściowej odpłatności ze strony ich adresatów.

5. Administracja jest organizacją o charakterze jednolitym i ogólnym. Jej działania dotyczą w równym stopniu wszystkich obywateli, jak też innych podmiotów. Poza tym, system organów administracji tworzy łącznie pewną wyodrębnioną, kompleksową i jednolitą organizację.

6. Administracja ma charakter monopolistyczny. Oznacza to, że działa ona w ramach powierzonych przez prawo kompetencji, zwykle jako wyłączny podmiot we właściwej kategorii spraw.

7. Administracja ma w zasadzie charakter bezosobowy. W ramach jej struktur działają zgodnie z prawem organy lub inne instytucje czy jednostki, nie zaś pełniące ich funkcje osoby fizyczne lub ich grupy.

8. Administracja ma charakter władczy. Może zatem stosować środki przymusu (wtedy i w tych granicach, gdy prawo to dopuszcza) w sytuacji, gdy uzna, że inną drogą osiągnięcie celu nie jest możliwe.

9. Administracja zorganizowana jest i działa na zasadzie kierownictwa i podporządkowania. Różni ją to zasadniczo zarówno od organów przedstawicielskich, jak i sądowych. Oba te rodzaje organów wolne są od obowiązku podporządkowania się dyrektywom tzw. organów nadrzędnych. Można ewentualnie tylko w stosunku do nich mówić o nadzorze wykonawczym *ex post*. Należy zatem stwierdzić, że w administracji, odmiennie niż ma to miejsce w innych sferach działalności państwa, podporządkowanie kierownictwu organów nadrzędnych jest regułą, zaś „wolność” decyzyjna od ich poleceń – sytuacją wyjątkową, która zarówno co do granic, jak i co do treści powinna być zawsze wyraźnie określona przez prawo.

10. Administracja opiera się w swym działaniu z reguły na pracy zawodowego, fachowego personelu urzędniczego.

11. Administracja działa w sposób ciągły i stabilny. Jest ona podstawową organizacją utrzymującą i kształtującą codzienne funkcjonowanie, porządek i bezpieczeństwo państwa.

12. Administracja może działać i działa nie tylko na wniosek zainteresowanych w uzyskaniu jej rozstrzygnięć obywateli lub innych podmiotów, lecz także z własnej inicjatywy. Ta cecha odróżnia przede wszystkim działanie administracji od działania organów sądowych. Sąd działa zawsze „na wniosek”, nie podejmuje działań z własnej inicjatywy. A takie właśnie działanie charakteryzuje administrację. Powoduje to w konsekwencji, iż działający organ administracji

nie znajduje się wobec strony, tak jak sąd, w neutralnej pozycji, ponieważ sprawa, którą załatwia, jest również „jego sprawą”, stanowi część jego obowiązków, za których wykonanie ponosi zgodnie z prawem odpowiedzialność<sup>47</sup>.

Z kolei E. Ochendowski w swoim *Prawie administracyjnym* wskazał, wspierając się ustaleniami niemieckiej nauki prawa administracyjnego, na trzy cechy charakterystyczne dla pojęcia administracja publiczna<sup>48</sup>.

Po pierwsze uznał, iż administracja publiczna jest zjawiskiem społecznym. Przedmiotem administracji jest współzycie społeczne. Administracja publiczna musi zatem zajmować się sprawami wspólnoty i jej członkami. Z tego faktu wynika ukierunkowanie administracji publicznej na realizację interesu publicznego. Pojęcie interesu publicznego – zdaniem E. Ochendowskiego – nie jest ustalone raz na zawsze, lecz jest zmienne w czasie, a nawet w danym czasie nie jest rozumiane jednolicie. We współczesnym pluralistycznym społeczeństwie często musimy odpowiedzieć sobie na pytanie, co leży w interesie publicznym, co powinno wyznaczać jego granice, jaką wagę należy przypisywać konfliktom występującym między interesem publicznym i interesem jednostki oraz jakie kryteria stosować przy eliminowaniu takich konfliktów. Po drugie, administrację cechuje aktywność, inicjatywa, działalność ukierunkowana na przyszłość. Ta cecha uwidacznia się wyraźnie, gdy administracja wykonuje ustawy. To, co ustawodawca określa generalnie i abstrakcyjnie, administracja musi przekształcić w rzeczywistość. Poza tym, administracja publiczna nie ogranicza się tylko do wykonywania ustaw, ponieważ wykonuje wiele zadań, które nie są szczegółowo ustalone w drodze ustaw, ale wynikają ogólnie z jej istoty i zadań przypisanych w ten sposób administracji, np. budowa dróg publicznych, urzędów oświatowych, popieranie kultury itd. Ta cecha odróżnia administrację publiczną od wymiaru sprawiedliwości. Po trzecie, zdaniem E. Ochendowskiego administracja podejmuje konkretne środki do uregulowania spraw jednostkowych i urzeczywistnienia określonych przedsięwzięć. Ta cecha z kolei, ogólnie rzecz ujmując, odróżnia administrację od ustawodawstwa, które ukierunkowane jest na wydawanie generalnych i abstrakcyjnych regulacji prawnych, ponieważ jego zadaniem jest objęcie maksymalnie wielu przypadków, a nie „załatwianie” indywidualnych spraw czy ściśle oznaczonych przedsięwzięć. Chociaż i tu nie zapominajmy, iż często administracja załatwia pewne sprawy o dużym stopniu ogólności, zarówno w czasie, jak i w przestrzeni, a ustawodawcę wydającego

---

<sup>47</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 8-10. Por. M. Stahl, *Pojęcie administracji...*, *op. cit.*, s. 14-15; J. Radwanowicz, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 14-15; J. Sługocki, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 15-16.

<sup>48</sup> H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 24.



ustawę cechuje aktywność, inicjatywa, działalność ukierunkowana na przyszłość<sup>49</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Administracja (od łac. *ministrare, administratio* – wykonywać, zarządzać, posługiwać) to pojęcie używane w różnych znaczeniach, pojmowane także jako pewne działanie lub też jako pewna wyodrębniona organizacja o szczególnych cechach.

W teorii prawa administracyjnego, w początkowym okresie Polski Ludowej próbowano zdefiniować pojęcie administracji w sposób pozytywny bądź to w ujęciu podmiotowym lub przedmiotowym, ale też – przywołując pogląd m.in. Lorenza von Steina – uznawano, iż pojęcia administracji nie można zdefiniować, a jedynie lepiej lub gorzej opisać. Stąd stosunkowo duża popularność definicji administracji w ujęciu negatywnym, tj. jako działalności państwa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani sądownictwem.

Wraz z umacnianiem się, w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych ubiegłego stulecia systemu socjalistycznego w Polsce, podejmowano próby zdefiniowania pojęcia administracji publicznej w sposób pozytywny bądź to w ujęciu podmiotowym, bądź przedmiotowym wspierając się oczywiście poglądami radzieckiej nauki prawa administracyjnego. Klasyczną definicję administracji publicznej tego okresu prezentował M. Jaroszyński. Pod wpływem radzieckiej nauki prawa administracyjnego eksponował on twórcze, bezpośrednie organizowanie zadań państwa przez administrację, jak również jedność zadań administracji i państwa.

Zmiana poglądów na rolę administracji publicznej w państwie, dokonana po roku 1989 najlepiej obrazuje pogląd, iż określenie pojęcia administracji publicznej odpowiada stanowi prawnemu i poglądom, ideom politycznym i prawnym związanym z określonym historycznym etapem rozwoju społeczeństwa. Współcześnie różnorodne postrzeganie istoty administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i nauce administracji powoduje, iż nadal trudno jest pojęcie „administracji publicznej” zdefiniować w sposób uniwersalny i powszechnie akceptowany. Z jednej strony podejmuje się nadal próby zdefiniowania pojęcia „administracja publiczna” w oparciu o kryteria pozytywne (podmiotowe i przedmiotowe), z drugiej zaś wspierając się twierdzeniem Ernesta

---

<sup>49</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 26 -27. Por. J. Radwanowicz, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 14.

Forsthoffa podtrzymuje się pogląd, iż „administracji nie można zdefiniować, lecz można ją tylko opisać”. Ponadto renesans przeżywają, nawet jeśli uważa się je za mało przydatne, klasyczne określenia administracji, mieszczące się ramach definicji negatywnych. Nadal najtrudniej jest scharakteryzować pojęcie administracji publicznej w ujęciu pozytywno-przedmiotowym. Najczęściej definiowanie w tym ujęciu polega na przykładowym wyliczeniu – zdaniem definiującego – szczególnie ważnych i przypisanych cech administracji lub też na wskazaniu czynności, celu, przeznaczenia lub zadania, jakim mają służyć, albo też, które mają określać oraz stanowić administrację publiczną. Definicje pozytywno-przedmiotowe konstruowane są także w oparciu o określone kryteria, np. kryterium interesu publicznego, nierówności podmiotów stosunku administracyjnoprawnego. Cechy te wyrażane są ponadto za pomocą abstrakcyjnych pojęć czy też podawane przykładowo, pomocniczo. Ze względu na tę różnorodność cech przypisywanych administracji publicznej przez autorów proponujących definicję administracji publicznej o charakterze pozytywnym, wykształciły się w ramach definicji pozytywnej definicje w ujęciu:

1) podmiotowym, które jako kryterium definiujące przyjmują wydzielone państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych,

2) przedmiotowym, charakteryzujące administracją publiczną specjalnymi cechami, w szczególności uwidaczniającymi się w trakcie działalności podejmowanej w ramach realizacji celów o charakterze publicznym,

3) przedmiotowo - podmiotowym (mieszanym), w ujęciu tym administrację publiczną definiuje się równocześnie poprzez podmioty – organy administracji publicznej, jak i czynności o charakterze administracyjnym wykonywane przez te podmioty na podstawie ustaw i w określonych prawem formach.

Aktualnie w teorii prawa administracyjnego coraz częstszy jest pogląd, że administrację publiczną, ze względu na konieczność traktowania jej jako pewnej całości z punktu widzenia organizacyjnego, funkcjonalnego i prawnego, powinno się definiować w sposób pozytywny w ujęciu przedmiotowo – podmiotowym (mieszanym), poprzez łączne ujmowanie dwu podstawowych jej stron – podmiotowej i przedmiotowej. W ujęciu pozytywnym mieszanym administrację publiczną definiuje się jednocześnie zarówno poprzez podmioty (organy administracji publicznej), jak i czynności o charakterze administracyjnym, wykonywane przez te podmioty na podstawie ustaw i w określonych prawem formach.

Obok prób zdefiniowania administracji publicznej w sposób pozytywny (podmiotowy, przedmiotowy, mieszany), w polskiej doktrynie prawa administracyjnego, pojawiają się także próby zdefiniowania administracji publicznej poprzez jej opisanie, wskazanie podstawowych cech. Stanowisko to zostało ukształtowane na gruncie poglądów niemieckiego uczonego E. Forstohffa. Zgodnie z jego poglądem, pojęcia administracji publicznej nie można zdefiniować, a jedynie starać się mniej lub bardziej dokładnie je opisać.

## Evolution of the notion of public administration in the Polish doctrine of administrative law after 2<sup>nd</sup> world war

### S u m m a r y

In the beginnings of the People's Republic of Poland the theory of administrative law attempted to define administration from the subjective or objective perspective. However, the prevailing view of that time claimed that the notion of administration may only be defined in a negative way. In the 1960s attempts were made to define the notion of public administration in a positive way from both subjective and objective perspective, looking for support in the Soviet science of administrative law. The views of the role of public administration in the state changed after 1989. The science of administrative law attempts to define the notion of "public administration" using positive criteria (subjective and objective) but it also subscribes to the view that administration can not be defined but only described. The currently prevailing view maintains that public administration should be defined in a positive way from the subjective-objective (mixed) perspective by combining the view of its two basic aspects – subjective and objective.

## Evolution des Begriffes der öffentlichen Verwaltung in der polnischen Verwaltungsrechtslehre nach Zweitem Weltkrieg

### Z u s a m m e n f a s s u n g

In der Anfangsperiode des Volkspolens versuchte man, den Begriff der Verwaltung auf eine positive Weise in der Subjekt- bzw. Objektauffassung zu definieren, dennoch wurde die Ansicht vertreten, dass der Begriff der Verwaltung ausschließlich auf eine negative Weise festgelegt werden kann. In den 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurden die Versuche unternommen, den Begriff der öffentlichen Verwaltung auf eine positive Weise entweder in der Subjekt- oder Objektauffassung zu bestimmen, wobei man sich auf die Ansichten der sowjetischen Verwaltungsrechtslehre stützte. Der Wechsel der Anschauungen über die Rolle der öffentlichen Verwaltung in dem Staat erfolgte nach 1989. Die Verwaltungsrechtslehre versucht, den Begriff der öffentlichen Verwaltung auf der Grundlage von positiven Kriterien (Subjekt- und Objektkriterien) zu definieren, sie vertritt aber dabei auch die Ansicht, dass die Verwaltung nicht definiert, sondern nur beschrieben werden kann. Zur Zeit wird die Anschauung in der Verwaltungsrechtstheorie immer häufiger vertreten, dass die öffentliche Verwaltung auf eine positive Weise, in der Objekt-Subjekt-Auffassung (d.h. in der kombinierten Auffassung) definiert werden soll, indem ihre zwei Seiten, die Objekt- und Subjektseite, zusammen aufgefasst werden.