

# Hanna Spasowska-Czarny

---

## Zakład publiczny a przedsiębiorstwo państwowe : kryteria rozróżnienia w poglądach doktryny prawa administracyjnego

---

Studia Iuridica Lublinensia 18, 133-140

---

2012

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.

HANNA SPASOWSKA-CZARNY

## Zakład publiczny a przedsiębiorstwo państwowe: kryteria rozróżnienia w poglądach doktryny prawa administracyjnego

*Public institutions and state enterprises: the criteria of distinction according to the administrative law doctrine*

Już W. L. Jaworski przyjmował, iż ten, kto wykonuje administrację, jest podmiotem administracji.<sup>1</sup> Pierwotnym podmiotem administracji publicznej jest państwo, które wykonuje swoje zadania z zakresu władzy wykonawczej poprzez ograny administracji państwowej, bądź przez inne pomioty administracji.<sup>2</sup>

Jako podstawowe podmioty publiczne, realizujące zadania administracji świadczącej, wymieniane są tradycyjnie zakłady publiczne oraz przedsiębiorstwa. Podział ten, jakkolwiek wielokrotnie krytykowany w doktrynie, przetrwał próbę czasu i jest również współcześnie uznawany za podstawowy. Co konkretnie jednak odróżnia zakład od przedsiębiorstwa? Jakie przyjąć kryteria? Którędy biegnie linia podziału?

Administracja publiczna znaczną część zadań publicznych wykonuje poprzez swoje struktury organizacyjne, w tym zakłady publiczne. Instytucja zakładu publicznego jest uniwersalna, znajduje swoje zastosowanie w różnych systemach ustrojowych, wykonywanie bowiem zadań publicznych przez podmioty administracji publicznej w zakresie zaspokajania potrzeb społeczeństwa, m.in. w dziedzinie oświaty, ochrony zdrowia, opieki i pomocy społecznej oraz szkolnictwa wyższego, jest zaliczana do tzw. administracji świadczącej w ramach re-

<sup>1</sup> W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 256.

<sup>2</sup> E. Ochendowski, *Fundacja prawa publicznego – nowy podmiot administracji*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 355–363.

alizowania przez państwo jego obowiązków wobec obywateli.<sup>3</sup> Dotyczy ona podstawowych potrzeb materialnych i intelektualnych człowieka, które wymagają społecznych (publicznych) form zaspokajania, i obejmuje organizatorską działalność państwa.<sup>4</sup>

W kwestii pojęcia i istoty zakładu publicznego w teorii prawa administracyjnego występują rozbieżności.<sup>5</sup> Ustawodawstwo polskie nigdy nie zdefiniowało pojęcia zakładu publicznego, a mimo to doktryna stosunkowo łatwo wyodrębnia tę formę organizacyjną, podając niebudzące wątpliwości przykłady podmiotów administrujących, przyjmujących formę zakładów. Przed nauką prawa administracyjnego pojawił się problem skonstruowania szerszego zakresowo pojęcia zakładu. Pytania co do charakteru i istoty zakładów rodzą w szczególności procesy prywatyzacji, które obejmują także instytucje administracji świadczącej. W dotychczas opublikowanych monografiach zauważalna jest tendencja do definiowania pojęcia zakładu publicznego w kontekście współczesnych im warunków doktrynalnych, normatywnych i praktycznych. Jednak i wśród siebie współczesnych nie było i nie ma pełnej zgodności w tej sprawie.<sup>6</sup>

Termin „zakład” obejmuje instytucje różnych typów: podejmujące działalność naukową, oświatową, wychowawczą (np. przedszkola, szkoły podstawowe, szkoły wyższe), świadczące usługi z zakresu służby zdrowia (np. szpitale) oraz opieki społecznej (np. domy opieki społecznej), będące instytucjami kultury (np. muzea, biblioteki) czy służące zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego (np. zakłady dla nieletnich, zakłady karne). „Zakład” został ukształtowany przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego i nie ma wiele wspólnego z terminem używanym w języku potocznym czy też w języku aktów normatywnych. W polskim systemie prawnym brakuje ustawy, która normowałaby status praw-

<sup>3</sup> E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 21–26; por. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 32 i n.; zob. także idem, *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. IV, red. T. Rabska, Wrocław 1980, s. 111–196.

<sup>4</sup> Zob. Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 328 i n.; por. B. Dolnicki, *Rola zakładów administracyjnych w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 51 i n.; Administrację świadcząca można wydzielić z całości działalności administracyjnej ze względu na specyficzne cele. Nie jest natomiast możliwe wyodrębnienie administracji świadczącej z punktu widzenia specyfiki prawnych form działania oraz sposobu prawnej regulacji. Zob. E. Knosala, *op. cit.*, s. 13–26; oraz *Regulacja prawna administracji...*, s. 30–31.

<sup>5</sup> Zob. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 31–111; idem, *Organy administracji niezespołonej i zakłady administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Jendrośka, Ossolineum, Wrocław 1977, s. 308–319.

<sup>6</sup> Por. R. Raszewska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Kolonia Limited 2007, s. 15.

ny wszystkich zakładów administracyjnych, są natomiast ustawy dotyczące poszczególnych typów zakładów, np. ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 ze zm.), ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 25 lipca 2005 r. (Dz. U. nr 164, poz. 1365 ze zm.), ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. nr 64, poz. 593 ze zm.), Kodeks karny wykonawczy z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. nr 90, poz. 557 ze zm.) czy ustawa o Służbie Więziennej z dnia 9 kwietnia 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. nr 79, poz. 523 ze zm.).

W. Klonowiecki przedsiębiorstwo traktował jako formę prywatnego życia gospodarczego i konstrukcję prawa prywatnego. Jego zdaniem tego statusu nie pozbawia przedsiębiorstw publicznych odmienne nastawienie do zysku. Za podstawowe kryterium rozgraniczające zakład publiczny od przedsiębiorstwa państwowego przyjął charakter prawny stosunku łączącego zakład oraz przedsiębiorstwo z osobami korzystającymi z ich usług. W przypadku zakładu publicznego był to zawsze stosunek publicznoprawny, natomiast w przypadku przedsiębiorstw publicznych – prywatnoprawny. Formalnym sprawdzianem świadczącym o charakterze publicznym zakładu było wyłączenie drogi sądowej w sporach między tym zakładem a użytkownikami, przynajmniej w kwestii prawa do użytkowania.<sup>7</sup>

T. Bigo, podobnie jak W. Klonowiecki, nie akceptował przyjmowanego w doktrynie niemieckiej zysku jako kryterium odróżnienia zakładu publicznego od przedsiębiorstwa publicznego. Uznawał, że przedsiębiorstwo, którego celem jest osiąganie zysku, może jednocześnie służyć administracji świadczącej. I odwrotnie – zakład publiczny wypełniając zadania administracji publicznej, może przynosić zysk (np. poczta). Jego zdaniem reguła nie istnieje. Zakłady publiczne mogą osiągać zysk lub generować stratę, tak samo jak przedsiębiorstwa państwowe. Podstawowym czynnikiem rozróżniającym zakład od przedsiębiorstwa miało być to, że przedsiębiorstwo w swej działalności rozporządza wyłącznie środkami dostępnymi dla każdego prywatnego przedsiębiorstwa, a zakład publiczny – środkami szczególnymi, to jest władztwem zakładowym i policją zakładową.<sup>8</sup>

L. Biegeleisen sytuował przedsiębiorstwo publiczne jako specyficzną jednostkę gospodarczą pomiędzy przedsiębiorstwem prywatnym a zakładem publicznym. Zadaniem przedsiębiorstwa prywatnego jest osiąganie zysku, a zakładu – zaspokajanie potrzeb publicznych przy pokryciu najwyżej kosztów własnych. Przedsiębiorstwa publiczne muszą działać bez względu na ich opłacalność, co wynika z obowiązku wykonywania zadań publicznych przez państwo. Kryterium rozróżnienia zakładu publicznego od przedsiębiorstwa publicznego uczynił cha-

<sup>7</sup> W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim*, Lublin 1933, s. 94 i n.

<sup>8</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 178 i n.

rakter prawny świadczeń za usługi lub towary. Jego zdaniem zakłady publiczne pobierają publicznoprawne opłaty, a przedsiębiorstwa publiczne nie mają do tego prawa. Odpłatność za usługi lub towary jest bowiem przedmiotem umów prywatnoprawnych między świadczeniobiorcą a przedsiębiorstwem publicznym.<sup>9</sup>

Zbiorną nazwą „instytucje publiczne” obejmował zakłady publiczne i przedsiębiorstwa publiczne S. Kasznica. Owe „instytucje publiczne” definiował jako zespół osób i środków rzeczowych, utworzonych przez państwo lub przez inny związek publicznoprawny, stanowiący organizacyjną jedność techniczną, a przeznaczony do tego, aby trwale służyć pewnemu szczególnemu, ściśle określone-  
mu celowi publicznemu.<sup>10</sup> W zakresie kryteriów odróżniania zakładu publicznego od przedsiębiorstwa publicznego S. Kasznica podzielał dotychczasowe stanowisko polskiej doktryny, iż znaczenie decydujące ma podległość prawu publicznemu z możliwością stosowania władztwa administracyjnego (w przypadku zakładu) oraz prawu prywatnemu (w przypadku przedsiębiorstwa). Jako kryterium dodatkowe wskazał odmienną celów, którym instytucje te służą. Celem zakładu publicznego jest zaspokojenie określonej potrzeby publicznej, zaś celem przedsiębiorstwa publicznego – głównie przysparzanie dochodów swojemu macierzystemu związkowi.<sup>11</sup>

Konstruując pojęcie zakładu publicznego, M. Elżanowski wymienia wykonywanie zadań państwa jako element konstytutywny. Precyzyjnie określając, chodziło o wszelką działalność nieprodukcyjną, a nawet bezpośrednio niegospodarczą, w szczególności o świadczenie usług w dziedzinie ochrony zdrowia, rozwoju kultury, nauczania, kształcenia, badań naukowych i opieki społecznej. Jednakże autor zastrzegł, że forma zakładu nie jest konieczna, a wręcz nieodpowiednia dla prowadzenia działalności gospodarczej (do prowadzenia działalności gospodarczej odpowiedniejsza jest forma przedsiębiorstwa). Autor spostrzegł także, że istnieje szereg przedsiębiorstw państwowych zaspokajających właściwie potrzeby socjalno-kulturalne (kina, teatry) i z tego powodu obrane kryterium przedmiotowe traktował jedynie jako kierunkowe. Jako kryteria dodatkowe wskazał formy finansowania i charakter stosunku prawnego korzystania ze świadczeń. Przyjmował, że zakład jest z reguły jednostką budżetową lub zakładem budżetowym, zaś przedsiębiorstwo prowadzone jest na zasadzie rachunku gospodarczego.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> L. Biegeleisen, *Teoria i praktyka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa*, Warszawa 1943, *passim*.

<sup>10</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, wyd. II, s. 80 i n.

<sup>11</sup> Podkreślić należy, że to drugie kryterium S. Kasznica przyjmował z pewnymi zastrzeżeniami. Dzielił przedsiębiorstwa na fiskalne (założone i prowadzone wyłącznie w celu osiągnięcia zysku, np. przedsiębiorstwa monopolowe, jak monopol loteryjny) oraz użyteczności publicznej (ich głównym celem było pełnienie służby publicznej, np. banki państwowe).

<sup>12</sup> M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 67.

Zdanie M. Elżanowskiego w przedmiocie ostatniego wskazanego kryterium podzielał J. Starościak.<sup>13</sup> Spostrzegł jednak, że również zakład w toku swojej działalności może nawiązywać stosunki cywilnoprawne, a przedsiębiorcy mogą nawiązywać stosunki publicznoprawne. Nie przyjął jednak, że to charakter zadań przesądza o formie organizacyjnej podmiotu. Jego zdaniem nie istnieją zadania, które mogą być wykorzystywane tylko przez jeden typ podmiotu. O tym jak kwalifikuje się dany podmiot, decyduje ustawodawca.<sup>14</sup>

E. Ochendowski krytycznie odniósł się do kryterium charakteru zadań realizowanych przez określoną jednostkę organizacyjną.<sup>15</sup> Podzielał zdanie J. Starościaka, że do wypełniania tożsamyh zadań można powołać różnorakie jednostki organizacyjne: organ administracji, przedsiębiorstwo państwowe, zakład itd. Kwestionował także kryterium osiągania zysku – nie daje ono bowiem podstaw do wyraźnego rozróżnienia przedsiębiorstwa państwowego od zakładu. Istnieją bowiem przedsiębiorstwa niegenerujące zysku, a dotowane i odwrotnie: zakłady przynoszące zysk. Uznaniem E. Ochendowskiego nie cieszył się także pogląd, iż wystarczającym kryterium rozróżnienia zakładów od przedsiębiorstw jest charakter prawny opłaty za świadczenia zakładowe.

J. Filipek stanowczo odrzucił kolejno: kryterium podmiotowości prawnej, wyodrębnienia organizacyjnego, kryterium stopnia samodzielności i niezależności oraz kryterium stosunku zależności. Prowadzone rozważania skłoniły autora do stwierdzenia, że znamiona zakładu mogą być przyznawane w różnym stopniu „tworom porządku prawnego”.<sup>16</sup> Jeżeli chodzi o znamiona przedsiębiorstwa, to zdaniem J. Filipka ustawodawca stworzył – odmiennie niż w przypadku zakładów – pewien wzorzec, normatywny model przedsiębiorstwa państwowego, który pozwala na praktyczne rozróżnienie tych podmiotów.<sup>17</sup>

M. Zimmermann zauważył, iż różnica między zakładem a przedsiębiorstwem nie leży w odmienności celów, a w operowaniu odmiennymi środkami. M. Jarożyński nawiązał ponownie do celów zakładu („bezpośrednie zaspokajanie potrzeb kulturalnych i socjalnych”).<sup>18</sup> S. Gebert przyjął, że jedynym niezawodnym kryterium odgraniczenia zakładu od przedsiębiorstwa jest kryterium podstawy prawnej utworzenia danej jednostki organizacyjnej. Pisał, że na tle współczesnego mu stanu prawnego teoretyczne rozróżnienie zakładu i przedsiębiorstwa wydaje się mało przydatne dla praktyki: obie formy organizacyjne służą zaspokaja-

<sup>13</sup> J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 50–51; idem, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 164–167; J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 164 i n.

<sup>14</sup> J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 105.

<sup>15</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot...*, s. 105 i n.

<sup>16</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 1995, s. 173 i n.

<sup>17</sup> J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej (na przykładzie szkolnictwa wyższego). Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów–Przemysł 2004, s. 134–135.

<sup>18</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *op. cit.*, s. 35.

niu potrzeb społecznych. Uważał jednak, że formę zakładu przyjmuje się raczej wówczas, gdy „waga społeczna danego zagadnienia spycha sprawy akumulacji socjalistycznej na plan dalszy”.<sup>19</sup> Za kryterium odróżniające zakład od przedsiębiorstwa państwowego uważa on to, czy daną jednostkę utworzono na podstawie przepisów o przedsiębiorstwach, czy też w innym trybie.<sup>20</sup>

J. Zimmermann z kolei przyjął, że cechą odróżniającą zakłady od przedsiębiorstw jest ich finansowanie z budżetu państwowego lub samorządowego.<sup>21</sup>

J. Szreniawski wykazuje, iż „podstawowym i wyraźnym kryterium odróżniającym zakład od przedsiębiorstwa jest kryterium formalnoprawne. Przeplatanie się różnych prawnych konstrukcji i form działania zakładów i przedsiębiorstw bardzo często uniemożliwia ściśle zakwalifikowanie określonej instytucji do tej czy innej kategorii”.<sup>22</sup> Autor twierdzi, iż zakłady są jednostkami administracyjnymi pod wieloma względami zbliżonymi do przedsiębiorstw. Podobnie występuje tu „wyodrębnienie organizacyjne zespołu środków rzeczowo-osobowych, ze stałym przeznaczeniem dla realizacji zadań określonych w akcie o utworzeniu zakładu”.<sup>23</sup> Wśród cech wyróżniających zakład J. Szreniawski wymienia: sposób wyodrębnienia organizacyjnego; stosunek zakładu do osób korzystających z usług; kryterium celu, w jakim zakłady zostały utworzone; realizację przez zakład zadań z zakresu spraw społecznych, kulturalnych, naukowych. Przedsiębiorstwo zajmuje się produkcją lub usługami. Zakłady zaś nie produkują, lecz świadczą usługi specjalnego rodzaju.

J. Homplewicz zauważył, że w tym kierunku skłania się także doktryna nazwana przez niego klasyczną, upatrująca istoty zakładu w występowaniu władztwa zakładowego albo też – podmiotowo rzecz ujmując – w powołaniu wyodrębnionej struktury organizacyjnej przeznaczonej do indywidualnego przez osobę uprawnioną użytkownika, z wyłączeniem drogi sądowej (T. Bigo, W. Klonowiecki); jak i ta, która eksponuje również owo kryterium odrębności zakładowego stosunku administracyjnoprawnego.<sup>24</sup> Tym kryterium wyodrębnienia zakładu jest wyposażenie zakładu w prawo nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych między organami zakładu a jego użytkownikami w zakresie podstawowej działalności zakładu (J. Starościak). R. Raszewska-Skałecka<sup>25</sup> zauważyła, że na

<sup>19</sup> S. Gebert, *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Warszawa 1964, s. 118.

<sup>20</sup> Podobne stanowisko zajęli autorzy skryptu *Prawo administracyjne. Opracowanie zespołowe*, Kraków 1965, s. 63.

<sup>21</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 134 i n.

<sup>22</sup> J. Szreniawski, *Pozycja przedsiębiorstw i zakładów w systemie resortowym*, [w:] *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. J. Sand, Warszawa 1979, s. 93–94.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 94.

<sup>24</sup> J. Homplewicz, *Tradycyjne a współczesne instytucje prawa szkolnego*, Kraków 1985, s. 35–37.

<sup>25</sup> R. Raszewska-Skałecka, *op. cit.*, s. 40.

tym samym kryterium stosunku prawnego zakładu z jego użytkownikiem opiera się również E. Ochendowski i M. Elżanowski.

Jako kryterium wyodrębnienia zakładu pośród innych państwowych jednostek organizacyjnych powszechnie przyjmuje się (za J. Starościakiem) możliwość posługiwania się nakazem administracyjnym przy wypełnianiu podstawowych zadań, gdyż sam rodzaj zadań bezpośrednio nie wskazuje na charakter prawny tej jednostki organizacyjnej.<sup>26</sup> Zakład jako jednostka organizacyjna wykonująca zadania administracyjne został wyposażony w podmiotowość administracyjnoprawną. Jest to podmiot korzystający z władztwa administracyjnego, jednak w sposób odmienny aniżeli organy administracyjne. Według J. Borkowskiego, zakład administracyjny może władczo kształtować tylko stosunki prawne wobec tych podmiotów, które są z nim związane węzłem zależności szczególnej – poddane tzw. władztwu zakładowemu.<sup>27</sup>

M. Wierzbowski zauważa, że „granica między przedsiębiorstwami a zakładami jest granicą wytyczoną przez indywidualne rozstrzygnięcia co do formy prawnej danej jednostki organizacyjnej”.<sup>28</sup>

Analiza poglądów doktryny wykazuje, że w powyższej kwestii brak jednomyślności – żadne kryterium nie znalazło uznania większości uczonych i nie zostało uznane za w pełni zadowalające. Odmienności poglądów są dostrzegalne w ujęciu niemal każdego elementu uznanego przez poprzednika za kluczowy, a wyselekcjonowane czynniki są śmiało poddawane krytyce. Wśród proponowanych przez cytowanych autorów kryteriów znajdują się m.in.: odmiennosc celów działania, zysk, charakter prawny świadczeń za usługi lub towary, podległość innym prawom, tj. publicznemu i prywatnemu, kryterium podmiotowości prawnej, wyodrębnienia organizacyjnego, kryterium stopnia samodzielności i niezależności oraz kryterium stosunku zależności, operowanie odmiennymi środkami, kryterium podstawy prawnej utworzenia danej jednostki organizacyjnej czy występowanie władztwa zakładowego.

Wydaje się, że przyjęcie jednego tylko z zaproponowanych wyróżników nigdy nie będzie wystarczające. Zaistniała sytuacja rodzi doniosłe skutki, choćby w sferze definiowania zakładu publicznego. Zgadzam się z S. Fundowiczem<sup>29</sup>, że pojęcie współczesnego zakładu publicznego jest w rzeczywistości pojęciem zbiorczym dla różnorodnych zjawisk organizacyjnoprawnych i w tej swojej właściwości pełni swoistą funkcję gromadzącą, łączącą wobec innych typów organizacji. Takie sformułowanie nie powoduje zmniejszenia znaczenia zakładów publicznych i nie dopuszcza niemożliwych do wypełnienia wymagań ostrej defini-

<sup>26</sup> J. Starościak, *Studia z teorii prawa...*, s. 115.

<sup>27</sup> J. Borkowski, *Organizacja zarządzania szkołą wyższą*, Ossolineum 1978, s. 87 i n.

<sup>28</sup> M. Wierzbowski, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewiecki, cz. I, Warszawa 1985, s. 79.

<sup>29</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 42.



cji. Podzielam także pogląd, że z uwagi na charakter zakładów nie powinno się im stawiać zbyt wielu wymagań, w przeciwnym razie liczne formy organizacyjne pozostaną poza zakresem jakiegokolwiek pojęcia i nie dadzą się usystematyzować w ogóle. Co istotne, zawężenie definicji mogłoby spowodować znaczne uszczuplenie właściwego zakresu działania i zadań zakładów publicznych – wszak administracyjne prawo ustrojowe i praktyka administracji wychodzą od wielości typów administracyjnych.

## SUMMARY

Public institutions and state enterprises are currently considered to be two main legal public entities, which pursue the objectives of administration providing services in Poland. This distinction, albeit repeatedly criticized by the researchers, lived through, and is still considered to be elementary.

The aim of this article is to present the relation between a modern state enterprise and a public institution. The author's intention was to research, bring together and analyse ideas and views related to those two structures, which came into being in the 20th and 21st century, with special focus on the doctrine's academic activity reflecting the dynamics of administration.

The paper discusses the substance and identifies the characteristics of both objects in question and additionally shows briefly the beginnings of administration providing services, presents its characteristics, features, forms of lawful practice, and objectives.

The presented analysis contains the conclusion that making a clear distinction between a modern state enterprise and a public institution definitely requires implementing more than one criterion. The author is convinced that resolving queries of public institution's definition is the matter of great significance in the administrative law doctrine.