**Zajęcia 16.03.2020.**

**3. Pojęcie administracji publicznej**

**4. Administracja publiczna w ujęciu podmiotowym**

**5. Administracja publiczna w przedmiotowym**

**6. Administracja władcza**

**7. Administracja świadcząca (niewładcza)**

**8. Administracja zawiadowcza**

Znaczenie pojęcia administracji ma swoje źródło w łacińskich słowach *ministrare, administratio*, co oznacza posługiwać, służyć, zarządzać lub też przewodzić, kierować lub prowadzić. Jest to termin używany zarówno w znaczeniu celowego działania jak i pewnej organizacji o swoistych cechach, rozumianej jako system organów i ich aparatu pomocniczego funkcjonujących dla realizacji określonych przedsięwzięć.

Charakter oraz cechy tych przedsięwzięć określone są poprzez przypisanie administracji przymiotnika „publiczna” co oznacza, iż jej zadaniem jest realizacja celów publicznych, a więc istotnych z punktu widzenia wspólnoty, dla której oraz przez którą została ona powołana. Zbudowanie, w oparciu o przedstawione cechy, precyzyjnej definicji administracji publicznej nie jest jednak zadaniem łatwym ponieważ musi ona mieć swoje źródło w pojęciach niedookreślonych, takich jak cel publiczny czy też dobro wspólne. Trudności mogą zatem pojawić się zarówno przy określeniu zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego pojęcia. Stąd pogląd, iż nie jest możliwe zbudowanie definicji administracji publicznej, która rzeczywiście oddawałaby jej istotę. Niemożność ta wynika z faktu konieczności objęcia zakresem definicji różnych jakościowo zjawisk. Dlatego też próba opisania pojęcia powinna być poprzedzona ograniczeniem pola definiowania. Bardziej zasadnym jest więc nazwanie poszczególnych cech administracji niż podejmowanie prób stworzenia jej związanej definicji. Uzasadnionym jest zatem wyodrębnienie definicji przedmiotowych i podmiotowych administracji publicznej jak również pozytywnych i negatywnych.

W pierwszej kolejności należy wskazać na definicje, w których na pierwszy plan wysuwa się aspekt podmiotowy. Administrację w sensie podmiotowym (organizacyjnym) należy rozumieć jako ogół podmiotów administracji, czyli organów administracji i innych podmiotów wykonujących wskazane funkcje administracji publicznej. Podstawowym rozróżnieniem w tej dziedzinie jest wyodrębnienie administracji publicznej i prywatnej, które mimo wielu wspólnych cech dysponują zupełnie innymi środkami działania. Charakterystycznym i wyłącznie jej przypisanym przymiotem administracji publicznej jest dysponowanie imperium, czyli władztwem administracyjnym, rozumianym jako możliwość wykorzystania przymusu państwowego w celu realizacji wyznaczonych zadań.

Podmioty administracji publicznej można podzielić na te zaliczane do kategorii administracji rządowej działające w imieniu państwa oraz podmioty administracji samorządowej działające w imieniu wspólnot samorządu terytorialnego, takich jak gmina, powiat czy województwo. Ujęcie podmiotowe administracji publicznej bierze pod uwagę także rodzaje podmiotów, określając centralne, naczelne oraz terenowe organy administracji, co znajduje po części swoje potwierdzenie w ustawowych definicjach organów administracji.

Ujęcie przedmiotowe - materialne administracji publicznej skupia się przede wszystkim na rodzaju zadań przez nią wykonywanych. Jest to więc działalność państwa lub samorządu terytorialnego, których przedmiotem są sprawy administracyjne. Inaczej rzecz ujmując, przez administrację publiczną rozumie się zespół działań organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego. Rodzaj wykonywanych zadań wiąże się także ściśle ze środkami, przy użyciu których są one wykonywane, to z kolei ma wpływ na wyróżnienie podstawowych rodzajów administracji publicznej, czyli administracji władczej, świadczącej oraz zwiadowczej.

Administracja władcza, działając w ramach imperium, charakteryzuje się przede wszystkim tym, że w ramach podejmowanych przez nią działań wydaje jednostronne akty, których konsekwencją jest nałożenie obowiązku na adresatów tych aktów. Inaczej rzecz ujmując, skutkiem działań administracji publicznej jest ingerencja w sferę prawną obywatela i w konsekwencji ograniczenie jego wolności, własności czy innych przysługujących mu praw. W przypadku niezastosowania się do treści możliwe jest zastosowanie środków przymusu państwowego. Typowym przykładem działania administracji władczej jest decyzja podatkowa lub wywłaszczeniowa.

Administracja świadcząca (niewładcza) cechuje się tym, że w swoich działaniach nie wykorzystuje środków przymusu. Przesądza o tym kategoria wykonywanych przedsięwzięć. Zalicza się do nich np. organizowanie pomocy społecznej lub pomocy związanej z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych. Domeną administracji zwiadowczej, jest stosowanie środków działania właściwych prawu prywatnemu. W tym wypadku bowiem administracja wykonuje funkcję polegającą na realizowaniu uprawnień właścicielskich i zarządczych w stosunku do powierzonego majątku publicznego służącego realizowaniu zadań publicznych. Typowym przykładem działania w ramach administracji zwiadowczej jest zarządzanie majątkiem gminnym np. lokalami wchodzącymi w skład gminnego zasobu nieruchomości. We współczesnych realiach nie jest możliwe funkcjonowanie administracji wyłącznie w ramach jednej ze wskazanych form. Nawet jeden organ, prowadząc konkretne postępowanie, wypełnia niekiedy przesłanki zarówno administracji władczej, jak i świadczącej. Dzieje się tak np. w ramach postępowania koncesyjnego gdzie z jednej strony koncesjonariusz uzyskuje uprawnienie do prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej, z drugiej natomiast nakładane są na niego konkretne obowiązki, także o charakterze publicznoprawnym.

Mimo określenia trzech rodzajów administracji publicznej, wyróżnionych ze względu na funkcje jakie są przez nią realizowane, nie wydaje się, aby zarówno pod względem podmiotowym jak przedmiotowym wskazanie to było kompletne. Dotyczy to w równej mierze aspektu podmiotowego, jak i przedmiotowego. Istnieją bowiem podmioty wykonujące funkcje zaliczane do administracji publicznej, nie będąc jednocześnie organami administracji, ponadto możliwe jest wskazanie zadań administracji, które nie dają się zakwalifikować do kategorii administracji władczej, zwiadowczej czy też świadczącej. Wskazać tu należy np. na funkcję prawodawczą lub działania w zakresie kształtowania czy też określania polityki administracyjnej.

Wydaję się więc, że pozytywne określenie administracji jest z natury rzeczy niemożliwe. Nie wynika to jednak z nieumiejętności naukowego jej definiowania, lecz bezpośrednio z cech administracji, czyli przedmiotu jej działania, struktury oraz form wykonywania powierzonych zadań. Dlatego też najbardziej właściwe może wydawać się budowanie negatywnych definicji administracji, czyli określenie, iż administracja to takie działanie organów państwa, które nie jest wykonywaniem władzy ustawodawczej i sądowniczej. Obecnie definiowanie negatywne, także nie przynosi właściwych rezultatów. Współczesna administracja często pełni funkcje prawodawcze, jak również posługuje się środkami podobnymi władzy sądowniczej, rozstrzygając sprawy administracyjne, tworząc przy tym nowe stany prawne. Bardziej zasadną wydaje się próba określenia administracji publicznej przez wskazanie jej cech, niż budowa pozytywnych lub negatywnych definicji oddających, bardziej lub mniej precyzyjnie, jej istotę. Doktryna wskazuje na następujące cechy jako najbardziej charakterystyczne dla administracji publicznej jako zjawiska społecznego, prawnego oraz politycznego: działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego podmiotu działającego w imieniu państwa, możliwość działania w formach władczych wspartych przymusem państwowym, działanie w interesie publicznym, działanie na podstawie i w granicach prawa, aktywność i działanie skierowane na przyszłość, działanie w sposób ciągły, stały i stabilny, działanie w oparciu o zawodowe kadry administracji oraz działanie w sposób wyłączny, co oznacza, że jako jedyna może ona wykonywać powierzone jej sprawy.

Uwzględniając wskazane cechy, można stwierdzić za prof. J. Bociem, iż: **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.**

Źródła: Boć J. (red.), Prawo administracyjne, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 15; Cieślak Z., Lipowicz I., Nieiwadomski Z., Prawo administracyjne. Część ogólna, LexisNexis, Warszawa 2000, s. 21; Domagała M., Haładyj A., Wrzosek S. (red.), Encyklopedia prawa administracyjnego, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 39; Duniewska Z., Hauser R., Jaśkowska M., Matczak M., Niewiadomski Z., Wróbel A., Instytucje prawa administracyjnego, t. 1, System Prawa Administracyjnego, Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 5; Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Difin, Warszawa 2000, s. 11; Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Difin, Warszawa 2009, s. 17; Izdebski H., Kulesza M., Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Liber, Warszawa 2004; Kumaniecki K. (red.), Słownik łacińsko-polski, Gutenberg-Print, Warszawa 1997, s. 13, 310; Ochendowski E., Prawo administracyjne. Część ogólna, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2002, s. 19; Sługocki J., Prawo administracyjne, Zakamycze, Kraków 2003, s. 13; Wrzosek S., Administracja publiczna, [w:] Wrzosek S. (red.), Kompendium wiedzy administratywisty, Wyd. KUL, Lublin 2008, s. 41; Wrzosek S., System: Administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji, Wyd. KUL, Lublin 2008, s. 17; Zimmermann J., Prawo administracyjne, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 26; Art. 5 § 2, ust. 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, (tj. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).