

KILKA SŁÓW WPROWADZENIA

Administracja jako taka istnieje od zarania cywilizacji i wraz z nią ewoluowała od prymitywnych organizacji po dzisiaj funkcjonujący aparat biurokratyczny ze wszystkimi jego blaskami i cieniami.

Nie ulega wątpliwości, że to właśnie administracja stała się kołem zamachowym rozwoju społecznego, kształtowała wewnętrzne relacje między ludźmi. Ma niezmiernie zdolności adaptacyjne, bowiem potrafi dostosować się do każdego ustroju politycznego, czasem nawet go kreuje.

Przez lata swego rozwoju zawładnęła wiele obszarów funkcjonowania państwa, z których to niechętnie rezygnuje. Nie mniej jednak zawsze miała funkcję wykonawczą i służebną względem społeczeństwa, przynajmniej w założeniu.

Spółeczeństwo oczekuje od administracji sprawności w działaniu i zaspokajania jego potrzeb. Zakres tych oczekiwań nieznacznie zmieniał się w każdym z ustrojów, czy socjalistycznym czy kapitalistycznym. Ciągłe obywatele oczekują od państwa, by to zapewniło im bezpłatną edukację, szkolnictwo, dostęp do opieki medycznej, ochronę przed bezrobociem, różnego rodzaju zasiłki i inne świadczenia socjalne.

Administracja pojmowana współcześnie wywodzi swój rodowód z XVIII i XIX wieku, kiedy to państwo policyjne przekształciło się w państwo konstytucyjne, a administracja terytorialna w państwową. Wtedy też administracja i sądownictwo poddane zostały reżimowi prawa. Administracja jest od tamtej pory dwójako związana, tzn. jest związana w swoich wewnętrznych działaniach, ale również w jej aktywności względem obywateli. W tym kierunku administracja rozwijała się do czasów nam współczesnych.

POJĘCIE ADMINISTRACJI

Słowo administracja wywodzi się od łacińskiego **ministrare**, czyli służyć, wykonywać, być pomocnym. Przedrostek **ad** tylko wzmacnia te znaczenia.

Administracja współcześnie pojmowana jest w trzech podstawowych obszarach:

- 1) wydzielone w państwie struktury organizacyjne, stworzone do realizowania celów o charakterze zadań publicznych,
- 2) określona i o szczególnych cechach działalność podejmowana dla realizacji zadań publicznych,
- 3) ludzie zatrudnieni w strukturach, o których mowa w pkt. 1)

Przykłady różnych definicji administracji, zaproponowanych dotychczas:

- 1) Administracja to ludzie zorganizowani po to, aby korzystając z przydzielonej im dziedziny aktywności (sfery działania) i z rozporządzalnych rzeczy (środków działania) mogli spełniać swoje zadania. Zawsze będzie to pewne to przede wszystkim planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urzędzeń, którymi oni dysponują. Taki układ pojęć, których wyjściem jest zawsze człowiek, a przedmiot, urządzenie, instrument stanowi element wtórny – jest doniosłym wskaźnikiem prowadzącym do zrozumienia poszczególnych problemów w nauce prawa administracyjnego i ich wzajemnej symetrii - **Jerzy Stefan Langrod**,
- 2) Administrację możemy najogólniej określić jako planową i stałą działalność dla zaspokojenia potrzeb. Jeżeli działalność ta będzie miała na celu zaspokajanie potrzeb państwa, lub innego związku prawa publicznego, to wtedy będziemy mieli do czynienia z administracją publiczną - **Bohdan Wasiutyński**,
- 3) 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 państwu jako takiemu – **W.Dawidowicz**,
- 4) **Definicja negatywno – przedmiotowa:** Administracja to działalność państwa poza ustawodawstwem i sądownictwem,
- 5) **Definicja negatywno – podmiotowa:** Administracja to działalność organów publicznych, które nie należą do organów ustawodawczych ani sądowniczych,
- 6) **Definicja pozytywna - przedmiotowa:** Administracja to działalność celowa, praktyczna, stała, regulacyjna, bezpośrednia, władcza, twórcza, kontrolowana, oparta na prawie, organizatorska, kierownicza, swoista, ... , mająca na celu realizację zadań publicznych,
- 7) **Definicja pozytywna – podmiotowa:** Administracja to działalność organów administracji,

Zakres aktywności administracji jest na tyle szeroki, że próby jej definiowania były i są skazane na błędy, czy niedopowiedzenia. Już dawno doktryna odrzuciła wszelkie definicje pozytywne, bowiem nie można w sposób wyczerpujący i ostateczny określić, czym administracja się zajmuje.

We Wrocławiu przyjęliśmy decyzję profesora Jana Bocia, który stworzył definicję socjologizującą, wskazując, że wszelka aktywność administracji nakierowana jest na zaspokajanie potrzeb społeczeństwa, rozumianych

również jako potrzeby państwa, które przecież społeczeństwo tworzy. I tak oto:

**ADMINISTRACJA TO PRZEJĘTE PRZEZ PAŃSTWO I JEGO ZAWISŁE
ORGANY, A TAKŻE PRZEZ ORGANY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
ZASPOKAJANIE INDYWIDUALNYCH I ZBIOROWYCH POTRZEB
OBYWATELI, WYNIKAJĄCYCH ZE WSPÓŁŻYCIA W
SPOŁECZNOŚCIACH.**

PRZESŁANKI ROZWOJU INGERENCJI ADMINISTRACJI

W zakresie przesłanek warunkujących ingerencję administracji wyróżniamy przesłanki – warunki i przesłanki – cele.

Przesłanki – warunki:

- 1) materialne możliwości państwa i samorządu terytorialnego – zdolności finansowe państwa i samorządu terytorialnego do pokrycia kosztów różnych świadczeń na rzecz obywateli.

Nie może być w tym zakresie mowy o tym, że zakres świadczeń uzależnia się od posiadanych środków, tzn. administracja nie może powiedzieć, że nie będzie świadczyła jakichś usług bo nie ma na to środków. Zadania na administrację nakładane są ustawami i ona musi tak lawirować środkami, by wszystkie te zadania wykonać.

- 2) stan organizacyjny państwa – struktury administracji w kontekście jej sprawności.

Sens tej przesłanki sprowadza się do stwierdzenia, że ingerencja administracji i jej skuteczność jest uzależniona od stanu jej struktur. Tutaj możemy mieć do czynienia z dwiema strategiami państwa: 1) państwo tworząc zadania dla administracji jednocześnie modyfikuje jej struktury, by były sprawniejsze; 2) państwo tworzy zadania administracji, ale nie modyfikuje jej struktur lub modyfikacja następuje później. W Polsce niestety dominuje ten drugi model, bardzo nieskuteczny i patologiczny.

- 3) polityka społeczno – gospodarcza – a więc o tym, jak wyglądać ma ingerencja administracji, decydować powinna polityka społeczno – gospodarcza przyjęta w państwie.

Przez politykę należy rozumieć aprobowany przez organy państwa i samorządu terytorialnego system wypowiedzi o tym gdzie, kiedy i jak korzystać z materialnych możliwości państwa i samorządu terytorialnego. Rozróżnić należy politykę wobec administracji – zbiór działań prawotwórczych odnoszących się do administracji oraz politykę administracji – zbiór zasad jakimi administracja się kieruje.

Przesłanki – cele:

- 1) interes społeczny/publiczny – wynika z istnienia społeczeństwa, jego poszanowanie to cena z życie w grupie; interes społeczny najczęściej jest nadrzędny nad interesem jednostki ale stanowić powinien wypadkową interesów indywidualnych. Interes społeczny jest zawsze przesłanką wydania generalnego aktu prawnego przez organ (np. zarządzenia w gminie); jest przesłanką wydania decyzji (bowiem w taki sposób najskuteczniej chroni ten interes); jest wartością kształtującą treść decyzji; jest przesłanką podejmowania wszelkich innych działań administracji

Podstawowym celem administracji jest zaspokajanie potrzeb człowieka, to zaspokajanie jest dokonywane zawsze w kontekście dobra ogółu – społeczeństwa, tak by nie dochodziło do nierówności i dyskryminacji. Realizacja interesu społecznego powinna sprzyjać interesowi indywidualnemu.

- 2) interes państwa – jest to kategoria nieco szersza od interesu społecznego, obejmuje również wszelką aktywność państwa wobec innych podmiotów niż własne społeczeństwo, a więc inne państwa, organizacje międzynarodowe, i inne.

W tym kontekście administracja zawsze ma chronić ten interes.

- 3) interes indywidualny – kategoria interesu rozpatrywana na poziomie konkretnej jednostki, interes ten powinien być zawsze chroniony ale w kontekście pozostałych kategorii interesu.

Jakie są relacje między poszczególnymi rodzajami interesów. Wszystkie one są równie istotne i wszelkie administracja musi chronić, czy też brać pod uwagę w trakcie swojej aktywności. Koncentrując się na ochronie danego interesu administracja zawsze musi zwracać uwagę, czy nie narusza któregoś innego. Niemniej jednak ukształtowało się twierdzenie, iż interes społeczny – publiczny jest niejako nadrzędny nad pozostałymi. W sytuacji konfliktu między interesami w pierwszej kolejności chroni się interes publiczny, bowiem tak naprawdę w ten sposób również chroniony jest interes każdej jednostki z osobna.

Interes ogólnie to określona wartość motywacyjna ujawniona lub ujawniająca się w razie kontrowersyjnego zbiegu dwóch zachowań przejawianych zależnie co najmniej przez dwa podmioty czy grupy podmiotów.

SFERY INGERENCJI ADMINISTRACJI

POLICJA ADMINISTRACYJNA

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że nie mamy tutaj na myśli policji jako takiej, bowiem ta należy raczej do sfery prawa karnego.

Policja administracja to wszelkie działania administracji mające na celu ochronę porządku i bezpieczeństwa prawnego, tzn. ma gwarantować nienaruszalność dotychczasowego stanu porządku, mienia, i niektórych, poddanych ochronie administracyjnej, dóbr człowieka, innymi słowy policja administracyjna chroni ustalony porządek prawny i reaguje władczo w chwili gdy wykryje jego naruszenia.

Policja administracja funkcjonuje w administracji w postaci wyodrębnionych organów inspekcji (np. Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Dozór Techniczny, Państwowa Inspekcja Weterynaryjna).

REGLAMENTACJA

Reglamentacja objawia się w sferze gospodarki i polega na tym, że administracja ogranicza dostęp do wykonywania określonych rodzajów działalności gospodarczej. Nie ma znaczenia w tej sferze aspekt podmiotowy wykonywania działalności gospodarczej ale aspekt przedmiotowy.

Realnie reglamentacja sprowadza się do tego, że aby móc określoną działalność gospodarczą wykonywać należy uzyskać zgodę właściwego organu administracji w postaci decyzji administracyjnej.

Reglamentacja ogranicza dostęp do tych dziedzin działalności gospodarczej, które są najistotniejsze z punktu widzenia „fizycznego” państwa i obywateli. Z tym, że jedynym ograniczeniem jest konieczność uzyskania zgody na jej prowadzenie od organu.

REGULACJA

Jest to zjawisko stosunkowo nowe i łączy w sobie cechy policji administracyjnej i reglamentacji.

Regulacja również odbywa się na poziomie prowadzenia działalności gospodarczej, ale odnosi się do tych działalności gospodarczych, które są najistotniejsze z punktu widzenia infrastruktury i bezpieczeństwa państwa.

Praktycznie by wykonywać działalność regulowaną również należy uzyskać zgodę właściwego organu. Organ też może ingerować w prowadzenie takiej działalności poprzez np. zatwierdzanie stawek jednostkowych.

Działalność regulowana – np. kolejnictwo, lotnictwo, energetyka, telekomunikacja.

ŚWIADCZENIA MATERIALNE I NIEMATERIALNE

W sferze świadczeń materialnych administracja ma zapewnić minimalne warunki życiowe poprzez pomoc materialną – mieszkania socjalne, zasiłki, ubezpieczenia społeczne.

W sferze świadczeń niematerialnych administracja reguluje niematerialne warunki życia obywateli. Te świadczenia realizowane są poprzez decyzje administracyjne (np. przyjęcie do szpitala) albo konieczność ich realizacji wynika z ustawy (realizacja obowiązku szkolnego).