

Marek Górski

POJĘCIA — „FUNKCJE ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ” I „ZADANIA ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ”

Termin „funkcje administracji” pojawia się w literaturze prawa administracyjnego dość często. I tak J. Borkowski wywodząc funkcje administracji z funkcji państwa stwierdza, że jest to organizowanie bezpośrednio, praktycznej realizacji zadań państwa¹. E. Ochendowski poprzez funkcje dokonuje opisu sposobu działań administracji, wyróżniając funkcję koordynacyjną, kierownictwa, kontroli i nadzoru². M. Jełowicki wyodrębnia cztery sfery działania administracji obejmujące jej funkcje — sferę funkcji politycznych, reglamentacyjnych, społeczno-kulturotwórczych, zarządzania gospodarką narodową³. „Funkcja” to według M. Jełowickiego zakres powtarzających się działań wykonywanych w ramach podziału pracy⁴ — w zbliżony sposób definiuje termin w ujęciu prakseologicznym T. Pszczołowski⁵. T. Kuta używa tego pojęcia pisząc o wyodrębnieniu się nowego typu funkcji administracyjnej — funkcji usługowej, realizowanej w nowych formach prawnych o swistej, złożonej strukturze, charakteryzującej się planowością, celowością, trwałością i wieloetapowością, tworzącej ciągu działań, których efektem końcowym jest organizacja świadczenia usług⁶. „Funkcja” jest więc tu rozumiana

¹ J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 1977, s. 56.

² E. Ochendowski, *Centralne organy administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, Warszawa 1977, s. 64.

³ M. Jełowicki, *Funkcje współczesnej administracji. Próba klasyfikacji*, OMT, 1982, nr 4—5, s. 1—6.

⁴ M. Jełowicki, Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1983, s. 6.

⁵ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978, s. 70.

⁶ T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 81.

jako realizowany w określonych formach prawnych charakterystyczny „ciąg działań”, o ściśle oznaczonym efekcie końcowym. Także J. Jeżewski opiera swoją koncepcję na ustaleniach prakseologii — funkcje administracji to takie jej działania, które bezpośrednio służą realizacji celów podstawowych administracji, które są dobierane, podejmowane i prowadzone w ciągłej konfrontacji z tymi celami. Istotą funkcji ma być działanie zawierające stały element oceny środków, zasobów i metod z punktu widzenia ich udziału w osiąganiu celów podstawowych⁷. Jak już wspomniałem, dla teoretyka państwa i prawa — J. Wróblewskiego — funkcja to następstwo działań⁸. S. Zawadzki natomiast, w tym samym podręczniku, określa funkcje (państwa) jako podstawowe kierunki (jego) działalności⁹.

Jak z tego krótkiego przeglądu można zauważyć, u większości autorów termin „funkcja” wiązany jest z zespołem działań, dalszą natomiast rzeczą jest klasyfikowanie tych „zespołów działań” ze względu na przyjęte kryteria. Stąd wydaje się korzystne wstępne przyjęcie dla dalszych ustaleń prakseologicznej definicji analizowanego terminu — funkcja to zakres powtarzających się działań wykonywanych w ramach podziału pracy na rzecz instytucji, której dany podmiot jest członkiem (definicja jest nieco zmodyfikowana w porównaniu do proponowanej przez T. Pszczołowskiego¹⁰ — zastąpiłem terminem „instytucja” użyty przez tego autora termin „organizacja”, w prakseologii przyjęty dla określania cechy rzeczy, a nie zespołu współdziałających podmiotów).

W prakseologii podkreśla się też, że działania takie wykonywane są w zgodzie z określoną techniką, rozumianą jako pewna szczegółowa metoda działania¹¹. Działanie to celowe zachowanie się ludzkie, a więc świadome i dowolne dążenie do wystąpienia zamierzonego zdarzenia (celu)¹². Na tej podstawie można byłoby więc stwierdzić, że funkcje administracji (jako części aparatu państwowego) to zespoły powtarzających się działań wykonywanych na rzecz państwa, rozumianego jako forma organizacji społeczeństwa, w ramach podziału zadań państwa pomiędzy jego aparat. Funkcje administracji będą częścią funkcji państwa, działania administracji jako celowe zachowania się jej aparatu mają realizować cele wypływające z celów państwa. Klasyfikować funkcje można będzie biorąc pod uwagę właśnie realizowane cele.

⁷ J. Jeżewski, *Funkcje administracji. Zagadnienia wstępne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, nr 857, Prawo, t. 143, s. 117.

⁸ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 81.

⁹ *Ibidem*, s. 189.

¹⁰ Pszczołowski, *op. cit.*, s. 70.

¹¹ J. Lobstein, *Organiser, commander, structurer*, Paris 1963, s. 144.

¹² Pszczołowski, *op. cit.*, s. 56 i 22.

Nie wydaje się natomiast potrzebne włączanie takich klasyfikacji bezpośrednio do definicji, co uczynił J. Jeżewski pisząc o „podstawowych celach administracji”. Przyjmując taką definicję wprowadza się do niej elementy ocenne i ustalenie wówczas faktycznego zakresu zachowań odpowiadających jej założeniom zależy od kryteriów, przyjętych przez osobę konstruującą taki zakres, kryteriów pozwalających na wyodrębnienie celów „podstawowych” od innych. Istotne znaczenie natomiast ma zawarta w tejże definicji wskazówka co do techniki działań, określanych jako „funkcja administracji” — J. Jeżewski proponuje, aby stałym elementem każdego działania była ocena skuteczności środków, zasobów i metod z punktu widzenia ich udziału w osiągnięciu celów¹³.

Według zapronowanej definicji funkcji administracji „działania” mają być wykonywane w ramach podziału zadań państwa — „działanie” będzie więc „wykonywaniem zadania”. Pojęcie „zadanie administracji państwowej” w teorii nie budzi takiego zainteresowania jak „funkcje” i definiowane jest bardzo rzadko. W zasadzie jedynie T. Skoczny podał wyraźną definicję tego terminu stwierdzając, że zadanie administracji państwowej to preskryptywny wyraz tego, co ma być w rzeczywistości wykonane dla urzeczywistnienia celu państwa przez jego administrację przy pomocy określonych środków i działań. Dla uznania, że zadanie jest zadaniem administracji, konieczne jest więc stwierdzenie: istnienia celu państwa, którego urzeczywistnianiu ma ono służyć; istnienia odpowiedzialności za jego wykonanie po stronie administracji państwowej; ustanowienia (w sensie preskryptywnym) środków służących wypełnianiu zadania; faktycznego podejmowania (w sensie deskryptywnym) określonych środków lub działań dla realizacji zadania¹⁴. T. Skoczny wymaga więc dla stwierdzenia istnienia zadania dwóch elementów — formalnego ustanowienia go oraz faktycznego wykonywania.

Przedstawiona definicja wywodzi się chyba z definicji prakseologicznej, według której zadanie to przyszłe zdarzenie, które zostało opisane i przekazane do realizacji określonemu podmiotowi przez inny podmiot, zwykle pełniący wobec niego funkcję kierowniczą¹⁵. Sądzę, że wykorzystując tę definicję i pewne ustalenia można byłoby propozycję T. Skoczego nieco zmodyfikować (sprecyzować). I tak określenie „preskryptywny” korzystniej będzie zastąpić słowem „normatywny” — zgodnie bowiem z postulatami państwa praworządnego zadania organów państwa

¹³ Jeżewski, *op. cit.*, s. 117.

¹⁴ T. Skoczny, *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, OMT, 1985, nr 11—12, s. 1—8.

¹⁵ Pszczołowski, *op. cit.*, s. 283.

powinny być określone w normach prawnych¹⁶. W określeniu: „wyraz tego, co ma być w rzeczywistości wykonane” chodzi o zachowania, które spowodują urzeczywistnienie założonego celu, a więc działania (cel, czyli w prakseologii zdarzenie zamierzone przez sprawcę, jest osiągany przez działanie). Końcowa część definicji — „przy pomocy określonych środków i działań” — budzi wątpliwości co do ostatniego słowa; sądzę, że chodziło tu o podkreślenie wyznaczenia administracji form, w jakich działanie ma być podjęte. Wprowadzając te modyfikacje, definicję można byłoby sformułować w następujący sposób — zadanie administracji państwowej to normatywne określenie zachowań aparatu administracji koniecznych do urzeczywistnienia określonego celu państwa, przy pomocy wyznaczonych środków i form działania. Sądzę jednak, że poza tego typu modyfikacją można byłoby pójść jeszcze nieco dalej i zaproponować definicję wyraźniej podkreślającą pewne istotne według mnie cechy tego pojęcia: zadanie administracji państwowej to normatywne zobowiązanie administracji do realizacji wytyczonego celu państwa przez określone stosowanie oznaczonych środków.

Definicja przyjmuje następujące założenia:

1) administracja jest zobowiązana do realizacji wytyczonego celu, a więc zadanie jest określane poprzez podmiot pełniący wobec wykonawcy funkcję kierowniczą; zobowiązanie oznacza też istnienie odpowiedzialności za niewykonanie;

2) wszelkie zadania administracji są kształtowane normami prawnymi;

3) zadanie powinno być wytyczone normą prawną, skonstruowaną na podstawie obowiązujących przepisów, określającą: cel, dopuszczalne formy działania i możliwe do zastosowania środki („określone stosowanie” w definicji oznacza wyznaczenie form działania), sankcje za niewykonanie;

4) zachowania administracji polegające na wykonywaniu zadania powinny mieć charakter świadomy, celowy i dowolny — być celowymi działaniami.

Z założeń tych wynika, że dla stwierdzenia istnienia zadania wystarczy skonstruowanie normy prawnej, o treści i w sposób opisany. Nie uważam natomiast, aby faktyczne niewykonywanie zadania (a więc brak jego wyrazu deskryptywnego) nie pozwalało na stwierdzenie jego istnienia.

Działanie administracji to wykonywanie zadań, a więc funkcje administracji to wykonywanie jej zadań. Zadania administracji, o ile zostały normatywnie wytyczone, istnieją obiektywnie, funkcje natomiast istnieją

¹⁶ J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 38—41.

realnie o tyle, o ile wytyczone zadania są w rzeczywistości realizowane — administracja osiąga założone cele. W tym sensie istotne znaczenie ma definicja funkcji zaproponowana przez J. Wróblewskiego, odwołująca się do następstw działań — funkcje administracji, rozumiane jako zespoły działań polegających na wykonywaniu zadań istnieją wówczas, gdy te zadania są wykonywane, czyli administracja osiąga założone cele. W przeciwnym wypadku (cele nie są osiągnięte) mamy do czynienia z heterogonią celów — działania stają się celem samym w sobie, a nie środkiem do celu.

Marek Górski

THE NOTIONS OF „FUNCTIONS OF ADMINISTRATION”
AND „TASKS OF STATE ADMINISTRATION”

In the first part of the article a survey is made of the two conceptions: „functions of administration” and „tasks of administration”, as they are understood by the doctrine of administrative law, praxiology, the theory of organization and management and the doctrine of administration.

In the second part of the article the author formulates and motivates his own definitions of the two notions, stating that the functions of administration as an element of the civil service are sets of repeated actions effected for the state (understood as a form of community organization), under the division of tasks of the state, assigned to its organs. The tasks of state administration are normative obligations of the administration to realize the fixed aims of the state by a definite application of particular means. The activity of administration is performing tasks, thus the functions of administration are carrying out their tasks.

