

## Organ a urząd administracji państwowej

1. „Organami państwa są jednostki, których działania na podstawie normy organizacyjnej przypisujemy państwu. Aby działania można przypisać państwu, musi istnieć norma prawna, która określa, w jakim zespole warunków ma być działanie jednostki przypisane państwu. W tym ścisłym znaczeniu będą organami państwa tylko niektóre osoby, pozostające w stosunku służbowym do państwa, a nie wszyscy funkcjonariusze publiczni. Są nimi tylko ci funkcjonariusze, których objawy woli (zewnętrzne działanie) mogą być uważane za działania państwa. W potocznej mowie używamy nazwy: organ administracyjny w odniesieniu do każdego, kto spełnia funkcje publiczne na podstawie stosunku służbowego. Wśród organów państwowych należy odróżnić dwa rodzaje: 1) urzędy; 2) instytucje (o charakterze zakładowym)”<sup>1</sup>.

2. Rozwijając ten wątek rozważań, autor wyjaśnił, że w pierwszym znaczeniu urząd oznacza prawnie wyodrębniony zakres działania, spraw czy zajęć publicznych, np. urząd ministra, inspektora skarbowego, nauczyciela. W drugim znaczeniu chodzi o urząd publiczny, czyli spersonifikowany krąg zajęć publicznych, czyli o osobę lub ciało kolegialne wyposażone w określony terytorialny i rzeczowy zakres działania, wyodrębniony w organizacji administracji jako odrębna jednostka administracyjna. Jest to odniesione do osób wyposażonych w urząd w pierwszym znaczeniu. T. Bigo personalizował zatem pojęcie urzędu, odnosząc je do osób będących piastunami organu. W tym obszarze autor usytuował urzędy nazywane władzą administracyjną – wyposażone we władztwo administracyjne. Stwierdził, że przez władzę należy „rozumieć urząd, wyposażony we władztwo administracyjne, którego cechą jest moc wydawania rozkazów jednostronnych oraz wprowadzanie ich w życie za pomocą przymusu. Nie każdy urząd jest władzą, lecz każda władza jest urzędem”<sup>2</sup>. Autor odróżniał także instytucje publiczne, do których zaliczał zakłady administracyjne, różniące się od urzędów posiadaniem

---

<sup>1</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 77–78.

<sup>2</sup> Koncepcja prof. T. Bigo nawiązuje do przyjętej na gruncie niemieckojęzycznym, gdzie *Amt* oznacza urząd, natomiast *Behörde* – władza; zob. np. W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 359; L.K. Adamowich, B.-Ch. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, New York 1980, s. 251 oraz cyt. tam literatura.

zespołu środków rzeczowych i przedmiotem działalności, służących bezpośrednio zaspokajaniu potrzeb społecznych.

Modyfikacja poglądów autora w porównaniu z wyrażanymi w okresie II Rzeczypospolitej polega na tym, że odnosi on rozważania do administracji państwowej, a nie publicznej, z uwagi na kształtującą się wówczas w Polsce Ludowej koncepcję ustrojową jednolitej władzy państwowej, w której nie funkcjonowała administracja samorządowa.

3. W podręczniku z 1956 r., napisanym pod koniec okresu stalinowskiego, za organ państwowy uznawano „wyodrębnioną część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną), powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych przy zastosowaniu środków wypływających z przysługującej państwu zwierzchniej władzy (imperium)”<sup>3</sup>. Organ administracji państwowej traktowano zatem strukturalno-przedmiotowo, bez odniesienia do piastuna organu. Organ administracji państwowej wykonuje zadania w formach działania właściwych dla administracji i musi to stanowić wyłączne lub główne jego zadanie<sup>4</sup>. Mieści się to w zakresie wyróżnionego przez T. Bigę pojęcia władzy administracyjnej. Ministerstwa, wydziały, oddziały, referaty i zarządy prezydiów rad narodowych zaliczono do kategorii organów pomocniczych, roboczych czy wykonawczych takich organów, jak ministrowie lub prezydium rad narodowych. Z uwagi na przyjęte założenie, że właściwość organu administracji państwowej jest uregulowana przepisami prawa, za organ państwowy w ścisłym znaczeniu nie uznawano np. pracownika ministerstwa czy innego „organu” pomocniczego, wykonującego jedynie zadania zlecone przez organ, mieszczące się w ramach jego kompetencji<sup>5</sup>. Istotnym elementem tej definicji był element funkcjonalny, polegający na organizowaniu przez organy administracji państwowej bezpośredniej i praktycznej realizacji zadań państwa.

W kolejnych definicjach wskazywano jako cechy charakterystyczne organu administracji państwowej jego odrębność organizacyjną, kompetencyjną i możliwość użycia przymusu państwowego. Konstruktywne elementy organu administracji państwowej określił J. Starościak. Przyjął on, że „organ administracyjny jest to wyodrębniona jednostka w organizacji państwowej, posiadająca ustalony prawem, jej tylko właściwy zakres działania (które może być zaliczone na rzecz państwa w zakresie organizowania stosunków społecznych) oraz podejmująca to działanie za pośrednictwem określonych prawem osób i w swoistych dla niej formach prawnych”<sup>6</sup>. Autor ten odniósł się także do wieloznaczności pojęcia „urząd”. Stwierdził, że najczęściej używa się go na oznaczenie siedziby organu

<sup>3</sup> M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 162.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 167.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 164 i n.

<sup>6</sup> J. Starościak, [w:] J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 53 oraz cyt. tam literatura.

administracyjnego czy zespołu jego pracowników (czyli aparatu pomocniczego organu), a niekiedy oznacza on sam organ administracyjny (np. urząd miar czy urząd górniczy)<sup>7</sup>.

Natomiast W. Dawidowicz przyjął, że organem administracji państwowej jest organ państwowy wyposażony w prawnie określoną możliwość jednostronnego i wiążącego wyznaczania zachowania się określonych podmiotów, rozpatrywaną w prawnych kategoriach uprawnienia i obowiązku<sup>8</sup>.

4. Na początku polskiej transformacji ustrojowej, znoszącej jednolitość administracji państwowej, J. Boć nie użył już terminu „administracja państwowa”, lecz „administracja publiczna”. Podkreślił on, że organ administracji publicznej jest zasadniczym elementem administracji w ujęciu podmiotowym. Krytycznie przedstawił dotychczasowe definicje, zarzucając im nieuwzględnienie w nich samorządu terytorialnego (co było oczywiste z uwagi na jego brak w Polsce Ludowej) i omówienie tylko elementów przedmiotowych. Stwierdził, że większość poglądów na temat organu administracji państwowej łączy cechy organizacyjne z funkcjonalnymi oraz elementy prawne i doktrynalne; kumuluje elementy strukturalne pojęcia organu z cechami organu czy cechami jego działań oraz z jego celami czy funkcjami; włącza do pojęcia organu zbędne cechy, charakterystyczne także dla innych podmiotów (organów) państwowych bądź społecznych; posługuje się terminami, które należy definiować. Stwierdził też, że definicje poszczególnych autorów, mimo ich zróżnicowania, są porównywalne. Istotne elementy składowe pojęcia organu administracyjnego są bowiem w miarę stałe. Uwzględniając je, J. Boć zaproponował następujące pojęcie organu administracji publicznej:

„Organ administracji publicznej to:

- 1) człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego),
- 2) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego,
- 3) powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu,
- 4) w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji”<sup>9</sup>.

J. Boć wyjaśnił również, że pojęcie „urząd” występuje w następujących znaczeniach:

- „1) jako wyodrębniony zespół kompetencji (praw i obowiązków związanych z określonym organem administracji publicznej);
- 2) jako szczególna nazwa organu administracyjnego, np. urząd celny, urząd morski. Jest to jednakże nazwa umowna, ponieważ organ administracji jest zazwyczaj

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 58.

<sup>8</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 23.

<sup>9</sup> J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 73–74.

jednoosobowy i nie może być utożsamiany z całym urzędem. Organem tym jest kierownik urzędu, któremu prawo przydaje różne nazwy;

- 3) jako zorganizowany zespół osób przydany organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji (np. ministerstwo, rektorat, urząd wojewódzki)<sup>10</sup>.

## Bibliografia

- Adamowich L.K., Funk B.-Ch., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, New York 1980.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Boć J., [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, t. I, Zakamycze 2003.
- Jaroszyński M., [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931.
- Starościk J., [w:] J. Starościk (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965.

\* \* \*

**Streszczenie:** Tadeusz Bigo przyjął spersonalizowane ujęcie organu administracji państwowej, odnoszone do piastuna organu, czyli jednostki, której działania na podstawie prawnych norm organizacyjnych są zarchiwane na rzecz państwa. Zaliczył do tej kategorii w ścisłym znaczeniu tylko osoby pozostające w stosunku służbowym wobec państwa. Wskazał, że w szerokim, potocznym znaczeniu za organ administracyjny uważany jest każdy, kto spełnia funkcje publiczne na podstawie stosunku służbowego. Za urząd Autor uznał prawnie wyodrębniony zakres działania, spraw lub zajęć publicznych, np. urząd ministra, inspektora skarbowego, nauczyciela. Według T. Bigo instytucją o charakterze zakładowym jest natomiast urząd publiczny, krąg zajęć publicznych, osoba lub ciało kolegialne wyposażone w określony terytorialny i rzeczowy zakres działania, wyodrębniony w organizacji administracji jako odrębna jednostka administracyjna. Różni się od urzędu posiadaniem zespołu środków rzeczowych i przedmiotem działalności, służących bezpośrednio zaspokajaniu potrzeb społecznych. Urzędy wyposażone we władztwo administracyjne Autor zaliczył do kategorii władz administracyjnych. Do koncepcji Tadeusza Bigo nawiązywali inni autorzy, modyfikując ją i przystosowując do zasad ustrojowych Polski Ludowej, a następnie III Rzeczypospolitej.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, administracja państwowa, jednostka administracyjna, organ państwa, organ administracyjny, piastun organu, urząd, instytucja publiczna, instytucja o charakterze zakładowym.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 76, 77; zob. także J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, t. I, Zakamycze 2003, s. 309–310.