

RENATA KUSIAK-WINTER

ORCID: 0000-0002-8202-1360

Uniwersytet Wrocławski
renata.kusiak-winter@uwr.edu.pl

Kilka uwag na temat funkcji administracji publicznej

Abstrakt: Funkcje administracji publicznej są odzwierciedleniem celów i funkcji współczesnego państwa, a jednocześnie mają charakter dynamiczny, co oznacza emanację nie tylko zmieniających się wizji ugrupowania politycznego z większością parlamentarną, ale i oczekiwań społecznych oraz kierunków rozwoju gospodarki w danym państwie i w Europie.

Słowa kluczowe: funkcje administracji publicznej, zadania administracji publicznej, funkcja administracji świadczącej, funkcja policyjna administracji, funkcja reglamentacyjna administracji, funkcja regulacyjna administracji.

Wprowadzenie

Do najważniejszych obszarów badawczych Szanownego Jubilata, prof. Tadeusza Kocowskiego, należą funkcje gospodarcze administracji, które należy postrzegać w kontekście wszelkich funkcji realizowanych przez organy administracji publicznej, które z kolei odzwierciedlają cele i funkcje współczesnego państwa. Jednocześnie jedną z najistotniejszych cech charakterystycznych funkcji administracji jest ich dynamiczny charakter, który oznacza emanację nie tylko zmieniających się wizji ugrupowania politycznego mającego większość parlamentarną, ale i oczekiwań społecznych oraz kierunków rozwoju gospodarki w danym państwie i w Europie. W związku z tym potrzebna i ważna jest stała refleksja naukowa nad istotą i charakterem funkcji współczesnej administracji, dokonywana z uwzględnieniem perspektywy historycznej i współczesnej, by lepiej zrozumieć rzeczywistość administrowania.

Zagadnienia terminologiczne

Podejmując badania nad istotą i charakterem funkcji administracji, należy najpierw uporządkować kwestie terminologiczne. W ujęciu słownikowym funkcja to „prace, obowiązki, które ktoś ma wykonać; stanowisko” oraz „działanie, funkcjonowanie; rola, zadanie czegoś”¹. Nieco rzadziej występuje rozumienie funkcji jako określonego „sposobu działania”, które wiąże się z wkładem w utrzymanie jakiegoś organizmu odpowiednią aktywnością czy też pozycją strukturalną². Również w literaturze prawniczej pojęcie to występuje w wielu znaczeniach, do najczęściej zaś podejmowanych zagadnień należą: „funkcje prawa”³, „funkcje poszczególnych gałęzi prawa”⁴, „funkcje państwa”⁵ oraz „funkcje administracji publicznej”⁶.

Niejednoznaczność terminologiczna cechuje także literaturę prawników administratywistów. Bez wątplenia najbardziej rozpowszechniona jest konceptualizacja zaproponowana przez Jana Jeżewskiego, wedle której pojęcie „funkcji administracji” występuje aż w pięciu różnych kontekstach znaczeniowych⁷. W pierwszym ujęciu funkcja służy ustaleniu ogólnej właściwości administracji, w której termin ten wywodzi się z funkcji państwa i polega na „organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa”. W drugiej koncepcji funkcje służą systematyzacji ogólnych, podstawowych zadań administracji, ujmowanych w grupy, sfery czy działy. W tym znaczeniu funkcje rozumiane są jako wykładnik roli administracji we współczesnym społeczeństwie. W trzeciej perspektywie funkcja jest opisem sposobów działania administracji (koordynacja, ogólne kierownictwo, funkcja operacyjna i kontrolno-nadzorcza). W czwartej zaś funkcja postrzegana jest jako konstytutywny element organizacji podmiotów administracji państwowej. Natomiast w piątym ujęciu funkcja służy wyodrębnieniu nowych zjawisk w działaniu administracji, zjawisk o złożonej genezie i mających wielopostaciowe konsekwencje⁸.

Kierując się wskazaną konceptualizacją, należy mieć świadomość, że wielu autorów umieszcza w jednym katalogu funkcje administracji odnoszące się

¹ *Słownik języka polskiego PWN*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1999, s. 580.

² I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000, s. 30.

³ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12, s. 15–28.

⁴ B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji publicznej w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 63–64 oraz zacytowana tam literatura.

⁵ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 13.

⁶ M. Jełowicki, *Funkcje współczesnej administracji — próba klasyfikacji*, „Organizacja, Metody, Technika” 1983, nr 4–5; T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, „Prawo” 217, 1992.

⁷ J. Jeżewski, *Funkcje administracji — zagadnienia wstępne*, „Prawo” 143, 1985, s. 109 n.

⁸ *Ibidem*, s. 109–112.

do różnych ujęć znaczeniowych. Tak jest w przypadku, gdy jako typy funkcji administracji występują obok siebie funkcje: policyjna, reglamentacyjna, nadzorcza, świadcząca oraz regulacyjna⁹. O ile funkcja nadzorcza odnosi się do wymienionych wcześniej „sposobów działania administracji”, o tyle pozostałe funkcje służą systematyzacji ogólnych, podstawowych zadań administracji, ujmowanych w grupy, sfery czy działy. W związku z tym należy postulować o każdorazowe wskazanie, według jakich kryteriów następuje wyszczególnienie określonych funkcji w proponowanym katalogu. Takiego zabiegu dokonali przykładowo Hubert Izdebski oraz Michał Kulesza, wyróżniając funkcje, przy których realizacji administracja działa na rzecz interesu publicznego (funkcja porządkowo-reglamentacyjna, funkcja administracji świadczącej, funkcja administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie oraz funkcja zarządzania rozwojem)¹⁰.

Funkcje administracji a funkcje państwa

Nie sposób prowadzić badań nad funkcjami administracji publicznej w oderwaniu od celów i funkcji państwa w obserwowalnych odcinkach czasowych. Myśl tę chyba najbardziej obrazowo przedstawił w XIX wieku marszałek Dismock, stwierdzając, że „administracja publiczna jest zainteresowana realizacją celów, funkcji i zadań państwa. Administracja publiczna to państwo w działaniu, państwo jako budowniczy”¹¹. I chociaż nie możemy postawić znaku równości między funkcjami państwa i administracji, gdyż te pierwsze mają charakter pierwotny i zdecydowanie szerszy zakres, to nie podlega dyskusji ścisły związek między funkcjami państwa, prawa i administracji. Państwo ma własne i niepowtarzalne cele oraz działa w sobie tylko właściwy sposób, czyli przez stanowienie prawa; wówczas to zakres i różnorodność przedmiotów regulacji prawa administracyjnego przekłada się na różnorodność funkcji prawa administracyjnego typowego dla konkretnej ustawy, a te ostatnie z kolei przekładają się na funkcje administracji publicznej¹². Należy przy tym podkreślić, że niejednokrotnie w doktrynie uzasadnieniem dokonania danej kategoryzacji funkcji administracji jest wskazanie na szczególne znaczenie dla realizacji ce-

⁹ Z. Cieślak *et al.*, *Funkcje administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2010, s. 144 n.

¹⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 104.

¹¹ Cyt. za: Ch.J. Bonnin, *Principes d'administration publique (en français)*, Paris 1812, s. 59; jeśli nie podano inaczej, przeł. R.K.W.

¹² I. Niżnik-Dobosz, *Funkcje współczesnego polskiego prawa administracyjnego*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 827.

łów państwa, chociażby na to, że „funkcje administracji realizowane w sferze gospodarczej są odpowiedzią na powinności państwa w sferze gospodarki”¹³.

Najbardziej oczywiste powiązania między funkcjami państwa i administracji przejawiają się w określeniu tych ostatnich mianem funkcji wykonawczych, co stanowi odniesienie do funkcji wszystkich rodzajów trójpodzielnej władzy w państwie. Zgodnie z ujęciem przyjętym w tak zwanej definicji „wielkiej reszty”¹⁴ administracja publiczna pełni wszystkie funkcje oprócz ustawodawczych i sędziowskich. Należy jednak pamiętać, że przypisywanie administracji wyłącznie funkcji wykonawczych jest sporym uproszczeniem, zważywszy na jej rozbudowane funkcje polityczne. Dzieje się tak, ponieważ administracja jest aparatem wykonawczym decyzji politycznych i w dodatku aparatem aktywnym, na którym spoczywa obowiązek inicjowania określonych decyzji politycznych¹⁵. Podobna zależność towarzyszy wyszczególnieniu wspomnianej wcześniej funkcji zarządzania rozwojem, która zakłada podejmowanie przez administrację działalności aktywnej, twórczej i kreatywnej. Kryterium trójpodziału władzy okazuje się niewystarczające również z powodu pełnienia przez administrację rozległych funkcji prawotwórczych, które są trwałym elementem konstytucyjnych źródeł prawa w państwie¹⁶.

Twierdzenie o ścisłych związkach między funkcjami państwa i administracji jest również aktualne w dobie postępującej europeizacji i umiędzynarodowienia procesów administrowania, jak też nieustającej prywatyzacji zadań publicznych. Omawiany fenomen można zobrazować, biorąc za punkt wyjścia podział kompetencji państwa na trzy kategorie z uwagi na funkcje i zadania publiczne. Chodzi tu o kompetencje decyzyjne państwa (w odniesieniu do treści zadania), kompetencje organizacyjne państwa (realizacja zadań w określonej formie) oraz ostateczną odpowiedzialność państwa (za to, że zadanie zostanie w ogóle wykonane i w jakim zakresie)¹⁷. Współczesny rozwój państwowości powoduje głębokie przeobrażenia, które są najbardziej widoczne w odniesieniu do przekształceń funkcji państwa i zakresu władztwa zadaniowego. Wspomniane już kompetencje decyzyjne państwa przechodzą częściowo do podmiotów supranarodowych (takich jak Unia Europejska), kompetencje organizacyjne zaś do podmiotów samorządowych, społecznych i prywatnych. Z kolei ostateczna odpowiedzialność pozostaje zawsze

¹³ B. Popowska, *op. cit.*, s. 83. Podobnie K. Kiczka, *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań*, [w:] *Funkcje...*, s. 39 n.

¹⁴ Mowa tu o definicji negatywnej administracji publicznej sformułowanej w 1895 roku przez Ottona Mayera, który odwołując się do monteskiuszowskiego trójpodziału władzy w państwie, stwierdził, że administracją jest każda władza, która nie jest judykaturą ani legislatywą. Zob. *idem*, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895.

¹⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 116.

¹⁶ Zob. *Problemy legislacji administracyjnej*, red. D. Dąbek, J. Zimmermann, Warszawa 2020, *passim*.

¹⁷ P. Genschel, B. Zangl, *Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2007, nr 20–21, s. 11 n.

w domenie klasycznego państwa. Dlatego mowa jest o funkcjach administracji jako funkcjach państwowych, co oddaje kluczowy element definiowania istoty funkcji współczesnej administracji publicznej¹⁸.

Dynamika i zmienność funkcji administracji

Ważnym desygnatem funkcji administracji jest dynamika i zmienność w czasie. Dzieje się tak w związku ze zmianą potrzeb i oczekiwań ludzi w państwie oraz uwarunkowań politycznych, prawnych, społecznych i gospodarczych. Ilustracją rzeczowej prawidłowości jest to, że wprawdzie w doktrynie panuje zgodne przekonanie, że w układzie historycznym pierwszą i podstawową była i jest funkcja policyjna państwa¹⁹ (określana niekiedy zbiorczym mianem funkcji reglamentacyjno-porządkowej²⁰), to pojawienie się funkcji administracji świadczącej na przełomie XIX i XX wieku wywołało w doktrynie ważną dyskusję na temat konieczności przededefiniowania roli państwa²¹, zredukowaną wówczas do konieczności utrzymania bezpieczeństwa i porządku (państwo w roli stróża nocnego²²). Wydaje się, że współcześnie sposób społecznej oceny wskazanych funkcji uległ programowej zmianie, czego najlepszym dowodem jest utożsamianie funkcji państw europejskich nie tyle z rozbudowanymi kompetencjami policyjnymi administracji, ile głównie z funkcjonowaniem systemu zabezpieczeń społecznych, co notabene jest magnesem przyciągającym migrantów z całego świata²³.

Zmienność funkcji administracji należy postrzegać przez pryzmat przekształceń w sposobach ich realizacji, o czym świadczą przykładowo przeobrażenia funkcji administracji regulacyjnej w odniesieniu do produkcji i dostarczania prądu. Warto zaznaczyć, że funkcja regulacyjna to relatywnie najnowsza funkcja administracji, ukształtowana dopiero pod koniec XX wieku, która dotyczy usług w sektorach infrastrukturalnych obejmujących między innymi elektroenergety-

¹⁸ Zob. R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019, s. 218 n. i zacytowana tam literatura.

¹⁹ A. Błaś, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia terminologiczno-pojęciowe*, Poznań-Wrocław 1998, s. 34; M. Janik, *Policja sanitarna*, Warszawa 2012, s. 32 n.

²⁰ O potrzebie odrębnego traktowania funkcji policyjnych i reglamentacyjnych jest przekonany również Szanowny Jubilat, prof. Tadeusz Kocowski, o czym świadczy sformułowana przez Niego definicja reglamentacji jako kreatywnej działalności podejmowanej dla celowego kształtowania pewnej sfery stosunków społecznych lub gospodarczych, związanych z wyraźną ingerencją państwa w tę sferę w celu wywołania w niej skutków uznanych za pożądane z punktu widzenia interesu publicznego determinowanego przez inne cele niż ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego; zob. *idem*, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 717.

²¹ E. Forsthooff, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart-Berlin 1938, s. 11 n.

²² A. Błaś, T. Kuta, *op. cit.*, s. 30.

²³ T. Judt, T. Snider, *Rozważania o wieku XX*, Warszawa 2013, *passim*.

kę²⁴. Przed transformacją sektor energetyczny był zarządzany przez państwowe megapodmioty, które przy braku wolnej konkurencji arbitralnie dyktowały warunki dostępu do usług sieciowych²⁵. W wyniku komercjalizacji i prywatyzacji sektorów infrastrukturalnych przeprowadzonych pod koniec XX wieku państwo co do zasady abdykowało z roli jednoczesnego właściciela, centralnego planisty i instytucji sprawującej bieżące zarządzanie w tych sektorach — wówczas powstała konieczność sprawowania funkcji regulacyjnej²⁶.

W odniesieniu do sektora elektroenergetyki w Polsce nadal podstawową rolę odgrywają przedsiębiorstwa należące do państwa. W dobie transformacji energetyczno-klimatycznej jesteśmy jednak świadkami dynamicznego kształtowania się konkurencyjnego rynku prosumentów z licznymi producentami energii, będącymi jednocześnie konsumentami, co nakazuje przededefiniować funkcje regulacyjne państwa realizowane między innymi przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki²⁷. Znamienne jest, że partycypację obywatelską do niedawna kojarzono wyłącznie z funkcjonowaniem sfery społecznej, natomiast przypadek rozwoju sektora energii prosumenckiej przenosi partycypację do sfery gospodarczej. Należy mieć świadomość, że kierunki rozwoju funkcji regulacyjnej administracji będą miały bezpośrednie przełożenie na kształt architektury sektora energetycznego w państwie. Chodzi o wybór pomiędzy modelem tradycyjnym, preferującym duże jednostki wytwórcze (*onshore*, *offshore* albo bloki jądrowe), a modelem alternatywnym opartym na energii wytwarzanej w systemie rozproszonym i prosumenckim²⁸. Wybór drugiego modelu oznacza zorientowanie funkcji regulacyjnej administracji publicznej nie tylko na wymiar prokonkurencyjny oraz prokonsumencki, ale przede wszystkim na prospołeczny (aksjologiczny).

Władczy vs. niewładczy charakter funkcji administracji

Jednym z klasycznych, lecz wydaje się, że obecnie mniej preferowanych, sposobów konceptualizacji funkcji jest kryterium działań administracji z po-

²⁴ A. Schleife, *Understanding Regulations*, „European Financial Management” 11, 2005, nr 4, s. 439–440.

²⁵ M. Grzybowski, *Prawnoustrojowe aspekty statusu krajowych organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3 (61), s. 219.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Prezes Urzędu Regulacji Energetyki jest organem administracji publicznej regulującym sektor energetyczny; zob. art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku — Prawo energetyczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 868 ze zm.).

²⁸ R. Kusiak-Winter, J. Gola, *Uwarunkowania unijne i wynikające z nich zobowiązania dla Polski*, [w:] *Rekomendacje do zmian legislacyjnych w zakresie przeprowadzenia transformacji energetycznej i osiągnięcia neutralności klimatycznej*, red. J. Korczak, Wrocław 2021, s. 8.

działem na ich władczy i niewładczy charakter. Przypomnijmy, że w tradycyjnym ujęciu z administracją władczą mamy do czynienia w przypadku funkcji reglamentacyjno-dystrybucyjnych, natomiast administracja niewładcza występuje w charakterze organizatora usług publicznych, zobowiązanego do tworzenia odpowiedniej bazy materialnej i zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych ludzi, zwłaszcza w miastach, a także organizowanie usług w dziedzinie oświaty, kultury czy w sferze socjalnej²⁹.

W literaturze już od dłuższego czasu dostrzegana jest problematyczność stosowania kryterium władczości, ponieważ w wielu obszarach administracja posługuje się środkami o zróżnicowanym charakterze. Funkcje władcze nie dadzą się scharakteryzować za pomocą metody zero-jedynkowej. Bardziej odpowiednia będzie metoda skali, rozpoczynająca się od sytuacji, w których administracja ma obowiązek skorzystać z władztwa, a kończąca, gdy administracja nie ma bezpośredniej możliwości jego użycia (porozumienia, umowy)³⁰.

Wydaje się, że rozpatrując fenomen skali czy kontinuum stosowania środków prawnych przez administrację, centralne znaczenie należy przydać wprowadzeniu balansu możliwości (dyskrecjonalności) vs. konieczności stosowania środków władczych i niewładczych. Szczególnie w przypadku sprawowania funkcji policyjnych, reglamentacyjnych czy nadzorczych policja administracyjna niejednokrotnie wykorzystuje środki o charakterze niewładczym, co jest niezmiernie istotne, ponieważ udzielanie informacji czy wydawanie pouczeń, rekomendacji i ostrzeżeń to niezbędny element komunikacji oraz akceptacji omawianych działań. Przykładowo przedłużający się stan zagrożenia rozprzestrzenianiem się chorób zakaźnych wyraźnie pokazał wzrost znaczenia i społecznej akceptacji niewładczych działań policji sanitarnej³¹. Zarazem jednak należy pamiętać, że szczególnie przy wykonywaniu funkcji typowo władczych istnieje wysoki stopień oczekiwań prowadzenia przez administrację działań skutecznych.

Egzemplifikację dylematu skuteczności administracji w kontekście stosowania władczych vs. niewładczych środków stanowi podejmowanie działań przez organy administracji powołane do sprawowania nadzoru nad warunkami wykonywania pracy (art. 24 zd. 2 Konstytucji RP). Nie kwestionuje się, że w związku z istotą problemu, a także specyfiką funkcji „nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy”³² organy Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) powinny dysponować takimi środkami prawnymi, które zapewnią skuteczne i sprawne wykonywanie

²⁹ Z. Duniewska *et al.*, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 17–19.

³⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 41.

³¹ Na ten temat zob. S. Czechowicz, *Wpływ krajowych regulacji prawnych na kształtowanie się poziomu bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego w Polsce*, „Konteksty Społeczne” 8, 2020, nr 1 (15), s. 70 n.

³² Zob. art. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1251 ze zm.).

powierzonych im zadań³³. Co znamienne, w tym celu ustawodawca przewidział, że tylko w części przypadków właściwy inspektor pracy będzie wydawać decyzje, a w pozostałych skieruje tak zwane wystąpienia mające charakter niewładczy³⁴. I chociaż wyraźną intencją prawodawcy jest dążenie do różnicowania środków podejmowanych przez PIP, to brak władczości (czytaj: brak sankcji administracyjnej za nieszanowanie wystąpienia przez pracodawcę) może w niektórych przypadkach stanowić duży problem społeczny. Dzieje się tak przykładowo, gdy w wystąpieniu inspektora pracy wskazano na zwłokę w wypłaceniu minimalnego wynagrodzenia za pracę i wówczas niewydanie decyzji administracyjnej uniemożliwia zastosowanie wobec pracodawcy procedury egzekucji³⁵. Stąd wniosek, że w ramach realizacji funkcji policyjnych, reglamentacyjnych i nadzorczych administracji słuszne i pożądane jest stosowanie środków niewładczych do zasygnalizowania pewnych problemów, jednak istnieje nieodzowność aktów władczych w reakcji na utrzymujące się nieprawidłowości.

Zakończenie

Funkcje administracji publicznej należą do kanonu podstawowej wiedzy prawników administratywistów i chociażby już z tego względu warto stawiać pytania o zasadność wyróżniania owych funkcji oraz o aktualność przypisywanych im cech i atrybutów. Pierwsza konstatacja wynika z refleksji natury terminologicznej i zasadza się na postulowaniu do przedstawicieli doktryny, by formułowaniu rozmaitych — i notabene potrzebnych — katalogów funkcji administracji każdorazowo towarzyszyło sprecyzowanie użytych kontekstów znaczeniowych odnoszących się do omawianego zagadnienia. Druga konstatacja opiera się na stwierdzeniu, że pogłębiające się zjawiska globalizacji oraz europeizacji w procesach administrowania wywierają eminentny wpływ na przekształcenia funkcji administracji i zakresu władztwa zadaniowego. To ostatnie nie zmienia jednak faktu, że ostateczna odpowiedzialność za realizację zadań publicznych pozostaje w domenie klasycznego państwa, i dlatego nie traci na aktualności twierdzenie, że wszelkie funkcje realizowane przez administrację publiczną są jednocześnie funkcjami państwa. Dodatkowo nieodzowną cechą wszystkich funkcji administra-

³³ M. Jabłoński, *Miejsce Państwowej Inspekcji Pracy w systemie organów państwa — wnioski de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji” 118, 2019, s. 63 n.

³⁴ Wystąpienia są wydawane na podstawie art. 11 pkt 8 i art. 11b ustawy o PIP i są pozbawione cechy władczości, ponieważ stwierdzają fakt naruszenia przepisów prawa pracy oraz zawierają wezwania do jego usunięcia w wyznaczonym terminie. Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 18 lutego 2009 roku, sygn. I OSK 405/08; oraz wyrok WSA z dnia 28 lutego 2014 roku, sygn. II SA/Po 975/13.

³⁵ M. Sobol, *Problematyka imperium Państwowej Inspekcji Pracy na przykładzie wystąpienia inspektora pracy*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 2 (34).

cji — i w przeszłości, i współcześnie — jest ich dynamiczność i zmienność w czasie, co zostało zilustrowane nie tylko przez przywołanie perspektywy historycznej w odniesieniu do funkcji reglamentacyjno-porządkowej oraz funkcji administracji świadczącej, ale również przez wskazanie na przełomowe zmiany współczesne. Te ostatnie zostały ukazane za pomocą funkcji regulacyjnej w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego, w którym obserwujemy wzrost znaczenia rynku prosumentów, co niechybnie prowadzi do konieczności przededefiniowania przeciwstawianej dotychczas perspektywy konkurenta i klienta w sektorach infrastrukturalnych. Wreszcie ostatnia konstatacja polega na tym, że chociaż i w przeszłości, i współcześnie trudno dokonywać kategoryzacji funkcji administracji, opierając się na kryterium zastosowania (lub nie) środków władczych przez administrację, to jednak perspektywa *imperium* oferuje ciekawą optykę, przykładowo w odniesieniu do badań empirycznych nad skutecznością stosowania prawa przez organy administracji publicznej w odniesieniu do realizacji poszczególnych funkcji administracji.

Bibliografia

- Błaś A., Kuta T., *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia terminologiczno-pojęciowe*, Poznań-Wrocław 1998.
- Bogucka I., *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000.
- Bonnin Ch.J., *Principes d'administration publique (en français)*, Paris 1812.
- Cieślak Z., Bukowska J., Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B., *Funkcje administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2010.
- Czechowicz S., *Wpływ krajowych regulacji prawnych na kształtowanie się poziomu bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego w Polsce*, „Konteksty Społeczne” 8, 2020, nr 1 (15).
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2002.
- Forsthoft E., *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart-Berlin 1938.
- Genschel P., Zangl B., *Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2007, nr 20–21.
- Grzybowski M., *Prawnoustrojowe aspekty statusu krajowych organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3 (61).
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jabłoński M., *Miejsce Państwowej Inspekcji Pracy w systemie organów państwa — wnioski de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji” 118, 2019.
- Janik M., *Policja sanitarna*, Warszawa 2012.
- Jełowicki M., *Funkcje współczesnej administracji — próba klasyfikacji*, „Organizacja, Metody, Technika” 1983, nr 4–5.
- Jeżewski J., *Funkcje administracji — zagadnienia wstępne*, „Prawo” 143, 1985.
- Judt T., Snider T., *Rozważania o wieku XX*, Warszawa 2013.

- Kiczka K., *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Kusiak-Winter R., *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019.
- Kusiak-Winter R., Gola J., *Uwarunkowania unijne i wynikające z nich zobowiązania dla Polski*, [w:] *Rekomendacje do zmian legislacyjnych w zakresie przeprowadzenia transformacji energetycznej i osiągnięcia neutralności klimatycznej*, red. J. Korczak, Wrocław 2021.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, „Prawo” 217, 1992.
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895.
- Niżnik-Dobosz I., *Funkcje współczesnego polskiego prawa administracyjnego*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012.
- Popowska B., *Klasyfikacja funkcji administracji publicznej w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006.
- Problemy legislacji administracyjnej*, red. D. Dąbek, J. Zimmermann, Warszawa 2020.
- Schleife A., *Understanding Regulations*, „European Financial Management” 11, 2005, nr 4.
- Słownik języka polskiego PWN*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1999.
- Sobol M., *Problematyka imperium Państwowej Inspekcji Pracy na przykładzie wystąpienia inspektora pracy*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 2 (34).
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

Some Remarks on the Functions of Public Administration

Summary

The functions of public administration reflect the goals and functions of a modern state, and at the same time have a dynamic character, which is not only an emanation of the changing visions of a political group with a parliamentary majority, but also the social expectations and economic development in a given country and in Europe.

Keywords: functions of public administration, tasks of public administration, function of administration of provision, policing function of the administration, regulatory function of administration, controlling function of administration.