

# NAUKA ADMINISTRACJI

**redakcja naukowa Zbigniew Cieślak**

Zbigniew Cieślak, Joanna Bukowska, Wojciech Federczyk  
Michał Klimaszewski, Bartosz Majchrzak

---

---

SERIA AKADEMICKA

2. WYDANIE

---

# NAUKA ADMINISTRACJI

**redakcja naukowa Zbigniew Cieślak**

Zbigniew Cieślak, Joanna Bukowska, Wojciech Federczyk  
Michał Klimaszewski, Bartosz Majchrzak

---

---

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

2. WYDANIE

---

*Stan prawny na 1 stycznia 2017 r.*

Wydawca  
*Agata Jędrasik*

Redaktor prowadzący  
*Grażyna Polkowska-Nowak*

Opracowanie redakcyjne i łamanie  
*Violet Design*

Poszczególne rozdziały napisali:

Zbigniew Cieślak: VII, VIII

Joanna Bukowska: IV, V

Wojciech Federczyk: VI

Michał Klimaszewski: III

Bartosz Majchrzak: I, II

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by  
Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN: 978-83-8107-039-3  
2. wydanie

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW .....	9
---------------------	---

## ROZDZIAŁ I

<b>ISTOTA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ .....</b>	<b>11</b>
1. Pojęcie administracji publicznej .....	11
2. Podmioty administrujące i ich organy .....	14
3. Organ administracji publicznej i urząd tego organu .....	18
4. Koncentracja – dekoncentracja i centralizacja – decentralizacja administracji publicznej ...	22
5. Kompetencja organu administracji publicznej .....	24
6. System administracji publicznej (więzi między organami) .....	25
7. Administracja publiczna jako zjawisko. Układ administracyjny .....	28
Literatura .....	30

## ROZDZIAŁ II

<b>STATUS NAUKI ADMINISTRACJI .....</b>	<b>32</b>
1. Nauki o administracji .....	32
2. Różnorodność koncepcji nauki administracji .....	34
3. Nauka administracji jako samoistna dyscyplina naukowa .....	36
4. Metody badawcze w nauce administracji .....	37
5. Modelowanie rzeczywistości administracyjnej .....	41
Literatura .....	42

## ROZDZIAŁ III

<b>ZNACZENIE I UDZIAŁ CZŁOWIEKA W WYKONYWANIU ADMINISTRACJI .....</b>	<b>44</b>
1. Wprowadzenie .....	44
2. Obszary działania .....	45
3. Koncepcje ustrojowe służby publicznej – rozwiązania prawne .....	47
4. Determinanty ustrojowe służby publicznej .....	50
4.1. Polityka .....	51
4.2. Doświadczenia historyczne .....	54
4.3. Postrzeganie prawa .....	55
4.4. Postawy ludzkie .....	55
4.5. Czynniki ekonomiczne .....	56
5. Stosunek do obywatela .....	57
5.1. Wprowadzenie .....	57

5.2. Regulacje prawne .....	58
5.3. Systemy etyczne .....	59
6. Instytucje wspierające kształcenie kadr urzędniczych .....	60
7. Pragmatyki urzędnicze – ujęcie aksjologiczno-normatywne .....	62
7.1. Wprowadzenie .....	62
7.2. Dobór osób .....	63
7.3. Nawiązanie stosunku pracy .....	63
7.4. Instrumenty jakościowe .....	64
7.5. Definiowanie obowiązków .....	65
7.6. Uprawnienia .....	65
7.7. Odpowiedzialność dyscyplinarna .....	66
8. Korpusy pracownicze .....	67
8.1. Służba cywilna .....	74
8.2. Pracownicy urzędów państwowych .....	75
8.3. Pracownicy samorządowi .....	76
8.4. Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli .....	77
Literatura .....	78

## ROZDZIAŁ IV

<b>PRAWNE FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI .....</b>	<b>79</b>
1. Uwagi wstępne .....	79
1.1. Problem definicji .....	81
1.2. Ewolucja prawnych form działania administracji .....	84
1.3. Problem związania administracji prawem .....	85
2. Systematyka prawnych form działania administracji .....	86
3. Rodzaje prawnych form działania administracji .....	93
3.1. Akty normatywne administracji i akty generalne stosowania prawa .....	93
3.1.1. Akty normatywne .....	93
3.1.2. Akty generalne stosowania prawa .....	95
3.2. Akty administracyjne .....	95
3.3. Przyrzeczenie administracyjne .....	99
3.4. Polecenia służbowe .....	101
3.5. Porozumienia administracyjne .....	102
3.6. Umowy .....	105
3.6.1. Umowy cywilnoprawne .....	106
3.6.2. Umowa publicznoprawna (administracyjna) .....	108
3.7. Ugody administracyjne .....	112
3.8. Czynności materialno-techniczne .....	114
3.9. Działania społeczno-organizatorskie .....	117
Literatura .....	118

## ROZDZIAŁ V

<b>FUNKCJE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ .....</b>	<b>121</b>
1. Uwagi wstępne .....	121
2. Typologie funkcji administracji .....	123
3. Rodzaje funkcji administracji publicznej .....	126
3.1. Funkcja policyjna (porządkowa) .....	126

3.2. Funkcja reglamentacyjna .....	128
3.3. Funkcja nadzorcza .....	130
3.4. Funkcja administracji świadczącej .....	131
3.5. Funkcja regulacyjna .....	133
Literatura .....	136

## ROZDZIAŁ VI

<b>KONTROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ .....</b>	<b>138</b>
1. Definiowanie kontroli .....	138
2. Przedmiot kontroli .....	141
3. Cechy kontroli .....	142
4. Formy kontroli .....	144
5. Klasyfikacje kontroli .....	146
6. Postępowanie kontrolne .....	147
7. Kontrola funkcjonalna oraz instytucjonalna .....	148
8. Organy kontroli zewnętrznej .....	150
8.1. Najwyższa Izba Kontroli .....	151
8.2. Sądy administracyjne .....	152
9. Kontrola społeczna .....	153
Literatura .....	154

## ROZDZIAŁ VII

<b>MODELE UKŁADÓW ADMINISTRACYJNYCH I ICH USPRAWNIANIE .....</b>	<b>156</b>
1. Układ administracyjny i jego uwarunkowania .....	156
1.1. Pojęcie układu administracyjnego .....	156
1.2. Elementy konstrukcyjne układu administracyjnego .....	157
1.3. Ramy konwencjonalne zachowań osób w układach administracyjnych .....	159
1.4. Ramy faktyczne zachowań osób w układach administracyjnych .....	161
1.5. Podstawowe kryteria wyróżniania układów administracyjnych .....	162
1.5.1. Kryterium podmiotowe .....	163
1.5.2. Kryterium przedmiotowe .....	164
1.5.3. Kryterium czasowe .....	165
1.5.4. Kryterium miejsca w systemie organizacyjnym administracji .....	165
1.6. Systemowe uwarunkowania układów administracyjnych .....	166
1.6.1. Systemowe uwarunkowanie aksjologiczne .....	167
1.6.2. Systemowe uwarunkowanie organizacyjne .....	168
1.6.3. Systemowe uwarunkowanie normatywne prawne .....	169
1.6.4. Systemowe uwarunkowania ekonomiczne .....	170
1.7. Pozasystemowe uwarunkowania układów administracyjnych .....	171
1.7.1. Pozasystemowe uwarunkowania polityczne .....	172
1.7.2. Pozasystemowe uwarunkowania kulturowe .....	173
1.7.3. Pozasystemowe uwarunkowania etyczne .....	174
1.7.4. Inne pozasystemowe uwarunkowania układów administracyjnych .....	174
2. Modele administracji publicznej .....	175
2.1. Model fenomenologiczny .....	176
2.2. Model aksjologiczny .....	182

2.3. Model normatywny prawny .....	186
2.4. Model normatywny etyczny .....	191
2.5. Model prakseologiczny .....	194
2.6. Model idealny .....	197
3. Podstawowe cechy struktury organizacyjnej i funkcjonowania układów administracyjnych .....	198
3.1. Organizacyjne więzi prawne .....	198
3.2. Pozaorganizacyjne więzi prawne .....	201
3.3. Instytucjonalna rozpiętość kierowania .....	202
3.4. Czynniki potencjalnej rozpiętości kierowania w instytucji .....	204
3.5. Zasięg kierowania .....	205
3.6. Pojęcie funkcji organicznych, koniecznych i zbędnych .....	206
4. Procesy optymalizowania układów administracyjnych .....	207
4.1. Optymalizacja struktury .....	207
4.2. Optymalizacja ze względu na wartości i cele .....	208
4.3. Optymalizacja funkcji .....	209
4.4. Optymalizacja ze względu na kadry .....	209
4.5. Optymalizacja ze względu na koszty .....	210
Literatura .....	211
 <b>ROZDZIAŁ VIII</b>	
<b>ADMINISTRACJA W DZIAŁANIU – ZAGADNIENIA PODSTAWOWE .....</b>	<b>212</b>
1. Teoria zmian w administracji .....	212
2. Administracja jako czynnik zmian społecznych .....	215
3. Podstawowe zagrożenia dysfunkcji administracji .....	217
Literatura .....	219
 <b>SKOROWIDZ .....</b>	<b>221</b>
 <b>AUTORZY .....</b>	<b>227</b>

## WYKAZ SKRÓTÓW

<b>Dz. U.</b>	- Dziennik Ustaw (od 2012 r. bez numeru)
<b>ENA</b>	- L'Ecole Nationale d'Administration
<b>k.c.</b>	- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
<b>Konstytucja RP</b>	- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
<b>k.p.a.</b>	- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
<b>KSAP</b>	- Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
<b>NIK</b>	- Najwyższa Izba Kontroli
<b>NSA</b>	- Naczelny Sąd Administracyjny
<b>OMT</b>	- Organizacja – Metody – Technika
<b>ONSA</b>	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
<b>ONSAiWSA</b>	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
<b>OSNC</b>	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna
<b>OTK</b>	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
<b>OTK-A</b>	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
<b>PiP</b>	- Państwo i Prawo
<b>SN</b>	- Sąd Najwyższy
<b>TK</b>	- Trybunał Konstytucyjny
<b>u.f.p.</b>	- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.)
<b>WSA</b>	- wojewódzki sąd administracyjny





## Rozdział I

# ISTOTA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

## 1. Pojęcie administracji publicznej

Na wstępie należy zaznaczyć, że przedmiot nauki administracji powszechnie ogranicza się do zagadnień administracji publicznej. Tym samym poza ramami niniejszego wykładu pozostaje administracja prywatna, czyli działalność podmiotów niepublicznych wykonywana na prywatny, indywidualny użytek. 1

! W odniesieniu do monteskiuszowskiego trójpodziału władzy (na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą – zob. art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) administracja publiczna stanowi **element władzy wykonawczej** (egzekutywy), ale nie wyczerpuje jej zakresu. **Pojęcie władzy wykonawczej** obejmuje bowiem nie tylko administrację publiczną, lecz także inne organy władzy wykonawczej i ich funkcje polegające na prowadzeniu polityki państwa, w tym wskazywaniu kierunków działania administracji publicznej (polityka administracyjna), nadzorowaniu i kontrolowaniu jej działalności. Tymi „innymi organami władzy wykonawczej”, których funkcje wykraczają poza administrowanie, są: Prezydent RP, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji [I. Lipowicz (w:) *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 180–181]. 2


Na marginesie można wspomnieć o pojawiającej się wątpliwości dotyczącej takiej klasyfikacji trzech ostatnich organów. Ze względu na ich unormowanie w Konstytucji RP w odrębnym rozdziale (rozdział IX „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”) wskazuje się na konieczność wyodrębnienia czwartego pionu – władzy kontrolującej.

! Etymologicznie czasownik „administrować” pochodzi od łacińskiego *ministrare* (posługiwać, służyć, kierować, wykonywać) z przedrostkiem *ad*, nadającym temu działaniu cechę działania celowego. Tym samym **administrowanie to synonim pomocy, służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia**, 3


**zarządzania lub organizowania, dla osiągnięcia ustalonego celu** (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 26).

Próbując wyjaśnić pojęcie administracji publicznej, poszczególni autorzy odwoływali się do następujących określeń:

- 1) **definicja negatywno-przedmiotowa** (tzw. wielkiej reszty) – jest to działalność państwa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani wymiarem sprawiedliwości;
  - 2) **definicja negatywno-podmiotowa** – administrację publiczną tworzą te organy, które nie są organami ustawodawczymi i sądowymi;
  - 3) **definicja pozytywno-przedmiotowa** – administracja publiczna to działalność mająca na celu realizację zadań publicznych;
  - 4) **definicja pozytywno-podmiotowa** – administracja publiczna oznacza ogół podmiotów administrujących.
- 4 Powyższe określenia mają walor jedynie historyczny, ponieważ aktualnie najczęściej pojęcie administracji publicznej jest wyjaśniane za pomocą **definicji pozytywnej, mieszanej, podmiotowo-przedmiotowej**, uwydatniającej to, że administracją publiczną są równocześnie podmioty ją tworzące wraz z ich działaniem (jednością funkcji i wykonujących je podmiotów).


 W tym ujęciu **administracja publiczna oznacza strukturę obsadzoną ludźmi (określoną kadrą), która ma bezpośrednio realizować dobro wspólne, w sposób aktywny, planowy, stały, systematyczny i wyposażony we władztwo** [por. Z. Cieślak (w:) *Prawo administracyjne...*, red. Z. Niewiadomski, s. 55].


Należy jednocześnie podkreślić, że tylko funkcja państwa zwana administracją publiczną polega na bezpośrednim realizowaniu dobra wspólnego. Wykonywanie władzy ustawodawczej i sądowniczej ma przecież służyć dobru wspólnemu, ale pośrednio – bądź przez stanowienie ustaw, bądź poprzez sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Innymi słowy, Sejm tworzy ustawowe warunki dla procesów realizacji dobra wspólnego, a sądy – rozstrzygając sprawy karne i cywilne – kontrolują realizowanie bądź ochronę dobra wspólnego [por. Z. Cieślak (w:) *Prawo administracyjne...*, red. Z. Niewiadomski, s. 55]. Natomiast podmioty administrujące jako jedyne podejmują działania skierowane bezpośrednio na urzeczywistnianie dobra wspólnego poprzez wykonywanie prawa będącego jego nośnikiem.

- 5  Kluczowym pojęciem dla zdefiniowania administracji publicznej jest „**dobro wspólne**”, rozumiane jako **ogół określonych konstytucyjnie i ustawowo wartości, dla których realizacji stanowi się prawo** [por. Z. Cieślak (w:) *Prawo administracyjne...*, red. Z. Niewiadomski, s. 55]. Zakotwiczenie dobra wspólnego w aktach normatywnych jest spójne z wymogami wynikającymi z konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oznaczającej, że administracja publiczna może czynić tylko to, do czego wyraźnie upoważnia ją prawo, i to w formach oraz trybie tym prawem

przewidzianych. Administracja publiczna w demokratycznym państwie prawnym jest bowiem w całości wyznaczona prawem; każde jej działanie musi być w pełni skonkretyzowane – pod względem czasowo-przestrzennym, przedmiotowo-podmiotowym i czynnościowym – w normach prawnych. Przez to również obowiązek realizacji dobra wspólnego oraz jego treść muszą mieć charakter normatywny.

W uproszczeniu **wartościami**, do których odwołuje się powyższa definicja dobra wspólnego, są **stany rzeczy lub zdarzenia** (przeszłe, teraźniejsze lub przyszłe) **będące przedmiotem aprobującej oceny prawodawcy** (np. niepodległość państwa, niepogorszony stan środowiska naturalnego, ład przestrzenny i architektoniczny, szeroka dostępność informacji publicznej, wolność zrzeczeń, dziedzictwo narodowe). Ta symplifikacja wiąże się z dodatkowym przypomnieniem, że wartość jest zawsze kategorią relacyjną, zrelatywizowaną do standardu ocenego, zinternalizowanego przez podmiot (grupę podmiotów) dokonujący oceny. To uzasadnia trafność definicji wartości w systemie prawnym, zgodnie z którą „jest [ona – dop. B.M.] stosunkiem ocen prawodawcy: skonkretyzowanej czasowo oceny stanu, przedmiotu, faktu lub zdarzenia odniesionej do systemu relatywnie stałych ocen” (zob. Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 40). W związku z tym wartość stanowi atrybut (właściwość) jakiegoś stanu, przedmiotu, faktu lub zdarzenia przypisany przez abstrakcyjnego prawodawcę w wyniku pozytywnej oceny dokonanej na podstawie określonego standardu ocenego zapisanego zasadniczo w Konstytucji RP.

 Wartości składające się na dobro wspólne można podzielić na **wartości merytoryczne**, których ochrona jest nadrzędnym i bezpośrednim celem administracji publicznej (np. własność, życie i zdrowie ludzkie, porządek publiczny, wolność słowa), oraz **wartości homeostatyczne (instrumentalne)**, służące realizacji tych pierwszych, mające charakter sprawnościowy (w szczególności skuteczność, ekonomiczność i korzystność działania, prawidłowość rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej oraz szybkość postępowania) [por. Z. Cieślak (w:) *Prawo administracyjne...*, red. Z. Niewiadomski, s. 55].

 Pojęciami ściśle związanymi z kategorią wartości urzeczywistnianych przez administrację publiczną są pojęcia: zadania (publicznego) i celu (publicznego). Przy tym **zadaniem jest stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty**. Natomiast **cel to kategoria kierunkowa oznaczająca dążenie do osiągnięcia stanu rzeczy** [por. Z. Cieślak (w:) *Prawo administracyjne...*, red. Z. Niewiadomski, s. 55]. Zatem znaczeniowo zadanie zostało podporządkowane celowi, ponieważ relacja między nimi sprowadza się do relacji „tego, co ma być realizowane teraz” do „tego, co ma być osiągnięte w przyszłości”. Inaczej mówiąc, zadaniem jest to, co należy czynić w dążeniu do wyznaczonego celu (Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987, z. 12, s. 18). To oznacza, że zarówno zadania, jak i cele mogą być w istocie traktowane jako wartości, w znaczeniu uzupełnionym pewnymi, niżej wskazanymi

6

Autorzy książki: **Zbigniew Cieślak, Wojciech Federczyk, Michał Klimaszewski, Bartosz Majchrzak** to pracownicy naukowcy Katedry Nauki Administracji i Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, członkowie Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji; **Joanna Bukowska** jest pracownikiem Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami w Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym. Ich zainteresowania badawcze i zawodowe koncentrują się wokół teorii i zastosowania prawa administracyjnego.

Podręcznik prezentuje oryginalne podejście do wykładu jednego z podstawowych przedmiotów studiów na wydziałach prawa i administracji. Realizacja celów nauki administracji została ukazana przez zastosowanie metody modelowania rzeczywistości administracyjnej i posłużenie się pojęciem-narzędziem w postaci układu administracyjnego. Ujęcie to jest w zasadzie niespotykane w literaturze dostępnej na rynku wydawniczym.

W opracowaniu omówiono następujące zagadnienia:

- istotę administracji publicznej i jej status,
- formy działania, funkcje oraz kontrolę administracji publicznej,
- modele układów administracyjnych i ich usprawnianie,
- teorię zmian w administracji publicznej.

Publikacja jest przeznaczona dla studentów i pracowników naukowo-dydaktycznych uczelni wyższych, które w programie studiów mają naukę administracji, a także dla osób zatrudnionych w podmiotach administracji publicznej.



9788381070393 W02P01

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8107-039-3



9 788381 070393



**LEX Student**  
— Prawa