

# Nauka administracji

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

pod redakcją  
**Zbigniewa Cieślaka**

Wydanie 1

# Nauka administracji

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

pod redakcją  
**Zbigniewa Cieślaka**

Wydanie 1

Redaktor prowadzący: *Grażyna Polkowska-Nowak*  
Opracowanie redakcyjne: *Joanna Ołówek*  
Redakcja techniczna: *Krzysztof Koziarek*  
Projekt okładki i stron tytułowych: *Agnieszka Tchórznicka*

© Copyright by LexisNexis Polska Sp. z o.o. 2012

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część tej książki nie może być powielana ani rozpowszechniana za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych – bez pisemnej zgody Autorów i wydawcy.

**ISBN 978-83-7806-489-3**

**LexisNexis Polska Sp. z o.o.**

Ochota Office Park 1, Al. Jerozolimskie 181, 02–222 Warszawa

tel. 22 572 95 00, faks 22 572 95 68

**Infolinia: 22 572 99 99**

**Redakcja:** tel. 22 572 83 26, 22 572 83 28, 22 572 83 11, faks 22 572 83 92

[www.lexisnexis.pl](http://www.lexisnexis.pl), e-mail: [biuro@lexisnexis.pl](mailto:biuro@lexisnexis.pl)

**Księgarnia Internetowa:** dostępna ze strony [www.lexisnexis.pl](http://www.lexisnexis.pl)

# Spis treści

Wykaz skrótów . . . . .	9
<b>ROZDZIAŁ I. 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 . . . . .	19
4. Koncentracja – dekoncentracja i centralizacja – decentralizacja administracji publicznej . . . . .	23
5. Kompetencja organu administracji publicznej . . . . .	26
6. System administracji publicznej (więzi między organami) . . . . .	28
7. Administracja publiczna jako zjawisko. Układ administracyjny . . . . .	30
Literatura . . . . .	33
<b>ROZDZIAŁ II. Status nauki administracji . . . . .</b>	<b>35</b>
1. Nauki o administracji . . . . .	35
2. Różnorodność koncepcji nauki administracji . . . . .	37
3. Nauka administracji jako samoistna dyscyplina naukowa . . . . .	39
4. Metody badawcze w nauce administracji . . . . .	41
5. Modelowanie rzeczywistości administracyjnej . . . . .	45
Literatura . . . . .	47
<b>ROZDZIAŁ III. Znaczenie i udział człowieka w wykonywaniu administracji . . . . .</b>	<b>49</b>
1. Wprowadzenie . . . . .	49
2. Obszary działania . . . . .	51
3. Koncepcje ustrojowe służby publicznej – rozwiązania prawne . . . . .	53
4. Determinanty ustrojowe służby publicznej . . . . .	57
4.1. Polityka . . . . .	57
4.2. Doświadczenia historyczne . . . . .	60

4.3. Postrzeganie prawa . . . . .	61
4.4. Postawy ludzkie . . . . .	62
4.5. Czynniki ekonomiczne . . . . .	63
5. Stosunek do obywatela . . . . .	64
5.1. Wprowadzenie . . . . .	64
5.2. Regulacje prawne . . . . .	65
5.3. Systemy etyczne . . . . .	67
6. Instytucje wspierające kształcenie kadr urzędniczych . . . . .	68
7. Pragmatyki urzędnicze – ujęcie aksjologiczno-normatywne . . . . .	70
7.1. Wprowadzenie . . . . .	70
7.2. Dobór osób . . . . .	71
7.3. Nawiązanie stosunku pracy . . . . .	72
7.4. Instrumenty jakościowe . . . . .	72
7.5. Definiowanie obowiązków . . . . .	73
7.6. Uprawnienia . . . . .	74
7.7. Odpowiedzialność dyscyplinarna . . . . .	75
8. Korpusy pracownicze . . . . .	76
8.1. Służba cywilna . . . . .	77
8.2. Pracownicy urzędów państwowych . . . . .	79
8.3. Pracownicy samorządowi . . . . .	79
8.4. Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli . . . . .	80
Literatura . . . . .	90
<b>ROZDZIAŁ IV. Prawne formy działania administracji . . . . .</b>	<b>91</b>
1. Uwagi wstępne . . . . .	91
1.1. Problem definicji . . . . .	93
1.2. Ewolucja prawnych form działania administracji . . . . .	97
1.3. Problem związania administracji prawem . . . . .	98
2. Systematyka prawnych form działania administracji . . . . .	100
3. Rodzaje prawnych form działania administracji . . . . .	107
3.1. Akty normatywne administracji i akty generalne stosowania prawa . . . . .	107
3.2. Akty administracyjne . . . . .	110
3.3. Przyrzeczenie administracyjne . . . . .	115
3.4. Polecenia służbowe . . . . .	117
3.5. Porozumienia administracyjne . . . . .	118
3.6. Umowy . . . . .	122
3.7. Ugody administracyjne . . . . .	130
3.8. Czynności materialno-techniczne . . . . .	132
3.9. Działania społeczno-organizatorskie . . . . .	134
Literatura . . . . .	136

<b>ROZDZIAŁ V. Funkcje administracji publicznej</b> . . . . .	139
1. Uwagi wstępne . . . . .	139
2. Typologie funkcji administracji . . . . .	142
3. Rodzaje funkcji administracji publicznej . . . . .	144
3.1. Funkcja policyjna (porządkowa) . . . . .	144
3.2. Funkcja reglamentacyjna . . . . .	147
3.3. Funkcja nadzorcza . . . . .	150
3.4. Funkcja administracji świadczącej . . . . .	152
3.5. Funkcja regulacyjna . . . . .	154
Literatura . . . . .	157
<b>ROZDZIAŁ VI. Kontrola administracji publicznej</b> . . . . .	159
1. Definiowanie kontroli . . . . .	159
2. Przedmiot kontroli . . . . .	162
3. Cechy kontroli . . . . .	164
4. Formy kontroli . . . . .	166
5. Klasyfikacje kontroli . . . . .	168
6. Postępowanie kontrolne . . . . .	170
7. Kontrola funkcjonalna oraz instytucjonalna . . . . .	171
8. Organy kontroli zewnętrznej . . . . .	174
8.1. Najwyższa Izba Kontroli . . . . .	174
8.2. Sądy administracyjne . . . . .	175
9. Kontrola społeczna . . . . .	177
Literatura . . . . .	178
<b>ROZDZIAŁ VII. Modele układów administracyjnych i ich usprawnianie</b> . . . . .	180
1. Układ administracyjny i jego uwarunkowania . . . . .	180
1.1. Pojęcie układu administracyjnego . . . . .	180
1.2. Elementy konstrukcyjne układu administracyjnego . . . . .	181
1.3. Ramy konwencjonalne zachowań osób w układach administracyjnych . . . . .	184
1.4. Ramy faktyczne zachowań osób w układach administracyjnych . . . . .	186
1.5. Podstawowe kryteria wyróżniania układów administracyjnych . . . . .	188
1.5.1. Kryterium podmiotowe . . . . .	189
1.5.2. Kryterium przedmiotowe . . . . .	190
1.5.3. Kryterium czasowe . . . . .	190
1.5.4. Kryterium miejsca w systemie organizacyjnym administracji . . . . .	191

1.6. Systemowe uwarunkowania układów administracyjnych . . . . .	192
1.6.1. Systemowe uwarunkowanie aksjologiczne . . . . .	193
1.6.2. Systemowe uwarunkowanie organizacyjne . . . . .	194
1.6.3. Systemowe uwarunkowanie normatywne prawne . . . . .	196
1.6.4. Systemowe uwarunkowania ekonomiczne . . . . .	197
1.7. Pozasystemowe uwarunkowania układów administracyjnych . . . . .	198
1.7.1. Pozasystemowe uwarunkowania polityczne . . . . .	199
1.7.2. Pozasystemowe uwarunkowania kulturowe . . . . .	200
1.7.3. Pozasystemowe uwarunkowania etyczne . . . . .	201
1.7.4. Inne pozasystemowe uwarunkowania układów administracyjnych . . . . .	202
2. Modele administracji publicznej . . . . .	202
2.1. Model fenomenologiczny . . . . .	204
2.2. Model aksjologiczny . . . . .	210
2.3. Model normatywny prawny . . . . .	215
2.4. Model normatywny etyczny . . . . .	221
2.5. Model prakseologiczny . . . . .	225
2.6. Model idealny . . . . .	228
3. Podstawowe cechy struktury organizacyjnej i funkcjonowania układów administracyjnych . . . . .	229
3.1. Organizacyjne więzi prawne . . . . .	229
3.2. Pozaorganizacyjne więzi prawne . . . . .	232
3.3. Instytucjonalna rozpiętość kierowania . . . . .	234
3.4. Czynniki potencjalnej rozpiętości kierowania w instytucji . . . . .	235
3.5. Zasięg kierowania . . . . .	237
3.6. Pojęcie funkcji organicznych, koniecznych i zbędnych . . . . .	237
4. Procesy optymalizowania układów administracyjnych . . . . .	239
4.1. Optymalizacja struktury . . . . .	239
4.2. Optymalizacja ze względu na wartości i cele . . . . .	240
4.3. Optymalizacja funkcji . . . . .	241
4.4. Optymalizacja ze względu na kadry . . . . .	241
4.5. Optymalizacja ze względu na koszty . . . . .	242
Literatura . . . . .	244

<b>ROZDZIAŁ VIII. Administracja w działaniu – zagadnienia podstawowe . . . . .</b>	<b>245</b>
1. Teoria zmian w administracji . . . . .	245
2. Administracja jako czynnik zmian społecznych . . . . .	249
3. Podstawowe zagrożenia dysfunkcji administracji . . . . .	251
<b>Skorowidz . . . . .</b>	<b>255</b>
<b>O Autorach . . . . .</b>	<b>265</b>

## Wykaz skrótów

Dz.U.	– Dziennik Ustaw (od 2012 r. bez numeru)
ENA	– L'Eole Nationale d'Administration
k.c.	– ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
PiP	– „Państwo i Prawo”
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny




# Rozdział I


## Istota administracji publicznej

### 1. Pojęcie administracji publicznej

Na wstępie zaznaczyć należy, 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 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.

- 3  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, 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 sądownymi,
  - 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 raczej 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 ob-sadzoną ludźmi (określoną kadra), 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, Warszawa 2011, s. 55).

Podkreślić należy jednocześnie, że tylko funkcja państwa zwana administracją publiczną polega na bezpośrednim realizowaniu dobra wspólnego. Wykonywanie władzy ustawodawczej i sądowniczej przecież też ma 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...*, s. 55). Natomiast podmioty administrujące jako jedyne podejmują działania skierowane bezpośrednio na urzeczywistnianie dobra wspólnego poprzez wykonywanie prawa będącego jego nośnikiem.

 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...*, s. 55). Zakotwiczenie dobra wspólnego w aktach normatywnych jest spójne z wymogami wynikającymi z konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oznaczającej to, że administracja publiczna może czynić tylko to, do czego wyraźnie upoważnia ją prawo, i to w formach oraz trybie tym prawem przewidzianych. Tym samym 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 aprobowanej oceny prawodawcy** (np. niepodległość państwa, niepogorszony stan środowiska naturalnego, ład przestrzenny i architektoniczny, jawność życia publicznego, wolność zrzeszeń, dziedzictwo narodowe itd.). 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” (Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 40). W związku z tym wartość tego rodzaju 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, dlatego mające charakter sprawnościowy (w szczególności skuteczność, ekonomiczność i korzystność działania, prawidłowość rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej oraz szybkość postępowania) (por. Z. Cieślak, w: *Prawo administracyjne...*, s. 55).

- 6  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...*, 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*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12, s. 18). To oznacza zaś, że zarówno zadania, jak i cele mogą być w istocie traktowane jako wartości, w znaczeniu uzupełnionym pewnymi znamionami uściślającymi. I tak zadaniem jest skonkretyzowana czasowo ocena realizowanego stanu, przedmiotu, faktu, zdarzenia odniesiona do systemu wartości prawodawcy, a celem – skonkretyzowana czasowo ocena projektowanego stanu, przedmiotu, faktu, zdarzenia odniesiona do systemu wartości prawodawcy (Z. Cieślak, w: *Prawo administracyjne...*, s. 83). Zatem w pierwszym przypadku chodzi o dokonaną przez prawodawcę pozytywną ocenę teraźniejszego stanu rzeczy (zadanie), a w drugim – przyszłego (cel).

## 2. Podmioty administrujące i ich organy

- 7  Przez pojęcie podmiotów administrujących rozumiemy **ogół podmiotów, których działania są skierowane bezpośrednio na realizację dobra wspólnego**. Jak już wcześniej stwierdzono, administracja publiczna stanowi funkcję państwa, a zatem pierwotnym podmiotem administrującym jest państwo działające w tym zakresie za pośrednictwem organów administracji rządowej i innych organów państwowych (por. W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 137). Do nich należą w szczególności:

- 1) **organy naczelne** – Prezydent RP, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji,
- 2) **centralne organy administracji rządowej**, które podlegają nadzorowi organów naczelnych, a ich zakres działania obejmuje całe terytorium państwa, np.:
  - Generalny Konserwator Zabytków,
  - Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska,
  - Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców,
  - Państwowa Komisja Akredytacyjna,
  - Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego,
  - Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,
  - Komendant Główny Policji,
- 3) **terenowe organy administracji rządowej**, obejmujące swoim zakresem działania fragment terytorium państwa:
  - **organy zespolone** województwa (wojewoda i działający pod jego zwierzchnictwem kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, np. komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, wojewódzki inspektor farmaceutyczny, komendant wojewódzki Policji, kurator oświaty, wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego),
  - działający pod zwierzchnictwem starosty **kierownicy powiatowych (zespolonych) służb, inspekcji i straży** (komendant powiatowy Policji, komendant powiatowy Państwowej Straży Pożarnej, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego),
  - **organy niezespolone**, podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej (np. dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowi komendanci uzupełnień, dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych, dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej, dyrektorzy urzędów statystycznych, granicznicy i powiatowi lekarze weterynarii, regionalni dyrektorzy ochrony środowiska).

Kolejną grupę podmiotów administrujących, wykonującą istotną część zadań publicznych, tworzą **poszczególne jednostki samorządu terytorialnego** (gminy, powiaty i województwa samorządowe). **Istota samorządu terytorialnego** może być charakteryzowana przez odniesienie się do następujących jego elementów (Z. Niewiadomski, 8