

## Spis treści

|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Wykaz skrótów</b> . . . . .                                                                           | 9  |
| <b>ROZDZIAŁ I. Istota administracji publicznej</b> . . . . .                                             | 11 |
| 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<br>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> . . . . .                                                 | 35 |
| 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<br/>administracji</b> . . . . .              | 49 |
| 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<br>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<br>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<br>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</b>                                        |     |
| <b>podstawowe . . . . .</b>                                                                          | 245 |
| 1. Teoria zmian w administracji . . . . .                                                            | 245 |
| 2. Administracja jako czynnik zmian społecznych . . . . .                                            | 249 |
| 3. Podstawowe zagrożenia dysfunkcji administracji . . . . .                                          | 251 |
| <b>Skorowidz . . . . .</b>                                                                           | 255 |
| <b>O Autorach . . . . .</b>                                                                          | 265 |