

Spis treści

Wstęp	11
Rozdział I	
Administracja publiczna – podstawowe zagadnienia	13
1. Definicje administracji publicznej	13
2. Tradycje i nurty nauk o administracji publicznej	21
3. Administracja publiczna a sektor publiczny	28
4. Cechy i funkcje administracji publicznej	32
Literatura	36
Rozdział II	
Podejścia teoretyczne w nauce o administracji publicznej	39
1. Wprowadzenie – teoria administracji jako teoria polityki	39
2. Teoria biurokracji Maxa Webera	47
3. Stary i Nowy Instytucjonalizm	50
4. Teorie zarządzania publicznego	55
5. Teoria decyzyjna	57
6. Podejście <i>governance</i>	61
7. Neoweberyzm	65
8. Zakończenie	67
Literatura	68
Rozdział III	
Polityka, polityka publiczna i administracja publiczna	72
1. Współczesny model relacji między polityką i administracją publiczną	72
2. Pozycja polityki i administracji publicznej we wzajemnych relacjach oraz płaszczyzny tych relacji	78
3. Status i usytuowanie polityki publicznej w przestrzeni państwa	85
4. Miejsce polityki i administracji publicznej w polityce publicznej	88
Literatura	92

Rozdział IV

Modele administracji publicznej	96
1. Wprowadzenie	96
2. Podstawowe zasady współczesnej administracji publicznej	97
3. Modele administracji publicznej	104
3.1. Model południowy – centralizacja i hierarchia	105
Francja	106
3.2. Model północny – równość i współpraca	111
Szwecja	114
3.3. Model anglosaski – dewolucja i efektywność	118
Wielka Brytania	120
3.4. Model środkowo-wschodnioeuropejski	125
Czechy – decentralizacja i ciągłe reformy	126
Literatura	130

Rozdział V

Organizacja administracji publicznej	135
1. Wprowadzenie	135
2. Administracja centralna	136
2.1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	137
2.2. Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie	139
2.3. Organy (urzędy) centralne	144
2.4. Inne organy oraz jednostki organizacyjne administracji centralnej	145
3. Terenowa administracja rządowa	149
3.1. Wojewoda i administracja zespolona	149
3.2. Administracja niezespolona	154
4. Samorząd w systemie administracji publicznej	155
4.1. Samorząd terytorialny jako podmiot administracji publicznej	158
4.2. Samorząd specjalny w systemie administracji publicznej	165
Literatura	170

Rozdział VI

Formy prawne i struktury organizacyjne administracji publicznej	174
1. Wprowadzenie	174
2. Organizacja podmiotów administracji publicznej	175
2.1. Organy i urzędy	176
2.2. Jednostki budżetowe	178
2.3. Samorządowe zakłady budżetowe	179
2.4. Państwowe i samorządowe osoby prawne	182
2.4.1. Agencje, agencje wykonawcze	185

2.4.2. Instytucje gospodarki budżetowej	188
2.5. Państwowe fundusze celowe	190
3. Prawne formy działania administracji publicznej	192
3.1. Akty normatywne	193
3.2. Akty administracyjne	193
3.3. Porozumienia administracyjne	194
3.4. Umowy	196
3.4.1. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym	196
3.4.2. Umowy zawierane w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych	197
3.4.3. Umowy zawierane na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie	197
3.4.4. Umowa koncesji na roboty budowlane i usługi	198
3.4.5. Umowy dotyczące publicznego transportu zbiorowego ...	198
3.5. Działalność społeczno-organizatorska	199
3.6. Czynności materialno-techniczne (czynności faktyczne)	200
4. Struktury organizacyjne w administracji publicznej	201
4.1. Struktura organizacyjna i jej cechy	201
4.2. Klasyczne i nowoczesne struktury organizacyjne administracji publicznej	203
Literatura	210
 Rozdział VII	
Decydowanie w administracji publicznej	214
1. Wprowadzenie	214
2. Decydowanie – dyskusja wokół definicji	215
3. Rola administracji publicznej w procesie rządzenia	220
4. Zarządzanie w administracji publicznej	225
Literatura	230
 Rozdział VIII	
Kadry administracji publicznej	234
1. Modele prawa urzędniczego	234
2. Stosunki pracy w administracji państwowej	240
2.1. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 r.	242
2.2. Status pracowników Najwyższej Izby Kontroli	243
3. Status pracowników i urzędników administracji rządowej	244
3.1. Służba cywilna	245
3.2. Służba zagraniczna	249
4. Status pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego	252

5. Etyka w administracji publicznej	255
5.1. Interes urzędniczy	255
Literatura	266

Rozdział IX

Administracja Unii Europejskiej	269
1. Struktura instytucjonalna Unii Europejskiej	269
2. Służba cywilna Unii Europejskiej	274
2.1. Pojęcie „służby cywilnej Unii Europejskiej”	274
2.2. Służba cywilna Unii Europejskiej w strukturze zatrudnionych ...	274
2.3. Regulacja urzędnicza UE – Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej	276
2.4. Dostęp do korpusu urzędników AD, AST i AST/SC	277
2.4.1. Podstawowe warunki dostępu	277
2.4.2. Szczegółowe kryteria podmiotowe dostępu	278
2.4.3. Procedury naboru	279
2.4.4. Niedyskryminacja i zapewnienie względnego parytetu obywatelstwa urzędników Unii Europejskiej	280
2.5. Prawa i obowiązki urzędników UE	281
2.5.1. Zasady ogólne	281
2.5.2. Konkretyzacja zasad ogólnych i ich interpretacja	282
2.5.3. Przenoszenie urzędników UE na inne miejsce pracy	285
2.5.4. Zakończenie służby	285
2.6. Sąd do Spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej	287
Literatura	288

Rozdział X

Administracja publiczna i gospodarka	289
1. Oddziaływania państwa na gospodarkę	289
2. Administracja publiczna jako nabywca dóbr i usług	291
3. Subsidiarna działalność gospodarcza podmiotów publicznych	296
4. Pomoc publiczna	298
Literatura	299

Rozdział XI

Administracja publiczna i społeczeństwo	301
1. Wprowadzenie	301
2. Relacje administracji publicznej z obywatelami – od petenta do interesariusza	304
3. Prawo dostępu do informacji publicznej	305
4. Formy angażowania interesariuszy w proces decyzyjny	307
4.1. Konsultacje społeczne	307

4.2. Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym	309
4.3. Społeczne rady i komisje	310
4.4. Panele obywatelskie	314
4.5. Sądy obywatelskie	315
4.6. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących ochrony środowiska	315
4.7. Udział organizacji pozarządowych (społecznych) w postępowaniach administracyjnych	316
5. Formy angażowania obywateli w świadczenie usług publicznych	316
5.1. Zlecenie usług publicznych	316
5.2. Partnerstwo publiczno-prywatne	317
5.3. Vouchery na usługi publiczne	317
5.4. Inicjatywa lokalna	318
5.5. Koprodukcja usług publicznych	319
6. Formy partycypacji publicznej w rządzeniu	320
6.1. Współpraca administracji z organizacjami pozarządowymi	320
6.2. Lokalne grupy działania	321
Rozwój kierowany przez społeczność lokalną	321
6.3. Budżet obywatelski	322
6.4. Jednostki pomocnicze	323
6.5. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza	323
6.6. Debata nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego	324
6.7. E-partycypacja	324
6.8. Referendum lokalne	325
7. Uwagi końcowe	326
Literatura	327
Rozdział XII	
Elektroniczna administracja publiczna	331
1. Społeczeństwo informacyjne a elektroniczna administracja publiczna	331
2. Wdrażanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w administracji publicznej w państwach UE	336
3. E-administracja w Polsce	339
Literatura	347
Rozdział XIII	
Rozliczalność administracji publicznej	349
1. Wprowadzenie	349
2. Kontrola i nadzór	350
2.1. Kontrola	350

2.2. Nadzór	352
2.3. Kryteria kontroli	352
2.4. Typologia kontroli	354
2.5. System kontroli administracji publicznej w Polsce	355
3. Rozliczalność – definicje i podejścia teoretyczne	358
4. Typologie rozliczalności	361
5. Etapy procesu rozliczalności	363
5.1. Informacja	364
5.2. Dyskusja	369
5.3. Sankcja	371
6. Warunki rozliczalności administracji publicznej w Polsce	375
Literatura	380
Rozdział XIV	
Kierunki reformowania i dekonstrukcji administracji publicznej	383
1. Wprowadzenie	383
2. Administracja publiczna wobec przemian ustrojowych	385
3. Organizacyjne oraz zarządcze przemiany administracji publicznej – od weberowskiej biurokracji do <i>public governance</i>	393
4. Administracja publiczna przyszłości – wyzwania i trendy	400
Literatura	404
Noty o autorach	409
Spis tabel	411
Spis rysunków	411

Wstęp

Dobrze działająca administracja publiczna stanowi jeden z warunków *sine qua non* sprawnego i efektywnego państwa. Sam termin „administracja” wywodzi od łacińskiego słowa *ministrare*, które oznacza „służyć”, „obsługiwać”, także „zarządzać” i kierować. Jak jednak wskazują badacze, nigdy nie jest to *stricte* rządzenie (*gubernare*), tj. podejmowanie rozstrzygnięć w istotnych sprawach. Tym samym administrację należy uznać za służbę ustroju, a jednocześnie aparat wykonawczy władzy politycznej, na co wskazuje z kolei przedrostek *ad*.

W Polsce, jak i na świecie, administracja publiczna stanowi przedmiot badań naukowców reprezentujących różne dyscypliny naukowe. W polskich realiach do niedawna nauczanie przedmiotu administracja publiczna w znacznej mierze opierało się na podręcznikach prawa administracyjnego. W kwestii literatury przedmiotu politologzy „zaciągnęli dług” u Koleżanek i Kolegów prawników. Korzystano również z licznych prac dotyczących administracji i polityk publicznych opracowywanych na gruncie nauk o zarządzaniu. Potrzeba przygotowania podręcznika uwzględniającego w szerszym zakresie perspektywę politologiczną w nauczaniu administracji publicznej narodziła się w 2007 roku, gdy administracja publiczna stała się obligatoryjnym przedmiotem kształcenia na kierunku Politologia¹.

Prace nad niniejszym podręcznikiem rozpoczęto w 2021 roku w Komisji Administracji Publicznej w Komitecie Nauk Politycznych Polskiej Akademii Nauk, w gronie profesorów: Jolanty Itrich-Drabarek, Roberta Kmiecika, Bogusława Kotarby, Magdaleny Musiał-Karg, Agnieszki Pawłowskiej, Andrzeja K. Piaseckiego, Katarzyny Radzik-Maruszak, Lucyny Rajcy, Grzegorza Rydleńskiego i Roberta Wiszniowskiego. Większość z wymienionych osób jest zresztą autorami rozdziałów zamieszczonych w niniejszej publikacji. Sama Komisja Administracji Publicznej powstała w bieżącej kadencji KNP PAN (2020–2023). Jej powołanie

¹ Przedmiot ten został wprowadzony na mocy rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Zob. załącznik Nr 81. Standardy kształcenia dla kierunku studiów: Politologia A. Studia pierwszego stopnia. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki (Dz.U. Nr 164 poz. 1166).

stanowi odzwierciedlenie rosnącego znaczenia nauki o administracji wśród nauk politycznych w Polsce, bo przecież w innych krajach (np. anglosaskich) była od początku ich integralną i doniosłą częścią. Niniejsza publikacja stanowi zwieńczenie prac tej Komisji w mijającej kadencji. Jednak zaznaczyć należy, że nie tylko jej członkowie są autorami rozdziałów tej książki. Wśród szesnastu współtwórców znalazła się znakomita reprezentacja politologów i prawników z różnych ośrodków akademickich, którzy zgodzili się wziąć udział w tym przedsięwzięciu, za co serdecznie im dziękujemy.

Na oddawany do rąk Czytelnika podręcznik złożyły się zagadnienia kluczowe dla nauki o administracji, wzbogacone o treści, które są ważne biorąc pod uwagę przygotowanie do pracy zawodowej przyszłych absolwentów nauk politycznych i kierunków pokrewnych. Zawarliśmy w niej zarówno uniwersalne treści, jak i odwołania do spraw bieżących, których podjęcie uznaliśmy za konieczne w kształceniu studentów kierunków społecznych na wszystkich poziomach studiów. Podręcznik był pisany z myślą o studentach, stąd też liczne przykłady oraz zestawienia mające na celu przybliżenie funkcjonowania administracji publicznej. Mają one w zamyśle autorów pomóc w poznaniu, zrozumieniu i przyswojeniu zagadnień związanych z funkcjonowaniem współczesnej administracji publicznej. Jednocześnie mamy nadzieję, książka ta spotka się z zainteresowaniem naukowców – Koleżanek i Kolegów – reprezentujących inne dyscypliny nauk społecznych i humanistycznych, którzy zechcą sięgnąć po nią dla celów badawczych i dydaktycznych.

Różnorodność treści podręcznika skłoniła redaktorki do wyróżnienia fragmentów rozdziałów w formie ramek i towarzyszących im ikon ilustrujących charakter ich zawartości, są to:



definicja



informacja uszczegóławiająca



streszczenie treści



przykład, studium przypadku



pytania sprawdzające

Redaktorki