

# Administracja publiczna

## Wprowadzenie

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

[rszarf.ips.uw.edu.pl/apub/](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/apub/)

# Główne idee normatywne współczesnego państwa

- **Suwerenność narodu**, która zakłada **państwo narodowe i demokrację polityczną**
- **Państwo prawa** – również władza podlega prawu (w tym konstytucyjnemu)
- **Postulat wolności jednostki**, którego spełnienie, poza ustanowieniem gwarancji procesowych, prowadzi do konstytucyjnego utrwalenia **praw zasadniczych** i wolności człowieka i obywatela
- **Podział władz** oraz mechanizm wzajemnej kontroli i równoważenia się władz
- **Dobro wspólne, solidaryzm społeczny i zasada pomocniczości władzy publicznej**

# Dwie zasady podziału władz

- **Zasada poziomego podziału wzajemnie równoważących się władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej**
- **Zasada pionowego podziału władz - rządu i samorządu terytorialnego (regionalnego i lokalnego), współdziałających przy realizacji licznych zadań publicznych**

# Zasada podziału władz

- **Parlament stanowi prawa,**
- **władza wykonawcza (rząd wraz z administracją rządową, ale także samorządy**  
- w zakresach odpowiedzialności  
wyznaczonych daną skalą terytorialną)  
prowadzi w tych ramach samodzielną  
działalność na rzecz interesu publicznego,
- **sądy zaś orzekają, czy prawo Jest**  
**przestrzegane (również przez administrację)**

# Polityka, polityka publiczna, administracja publiczna

- **Polityka** – walka o zdobycie, utrzymanie, powiększenie władzy nad państwem
- **Polityka publiczna** – strategie, programy rozwiązywania problemów publicznych, realizacji interesu publicznego i dobra wspólnego
- **Administracja publiczna** –
  - wspomaganie procesu tworzenia polityki publicznej
  - realizacja strategii, programów, które składają się na politykę publiczną

# Polityka

## Politykowanie

Władza nad państwem  
jako cel

## Rządzenie

Władza nad państwem  
jako instrument

Naukowcy i  
analitycy z IPS –  
badania,  
ewaluacja,  
doradztwo

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Proces  
przygotowywania  
decyzji

Decyzja i jej  
treść (strategie,  
plany itp.)

Proces  
implementacji  
(realizacja decyzji)

Administracja publiczna

Polityka publiczna w sprawach publicznych, społecznych

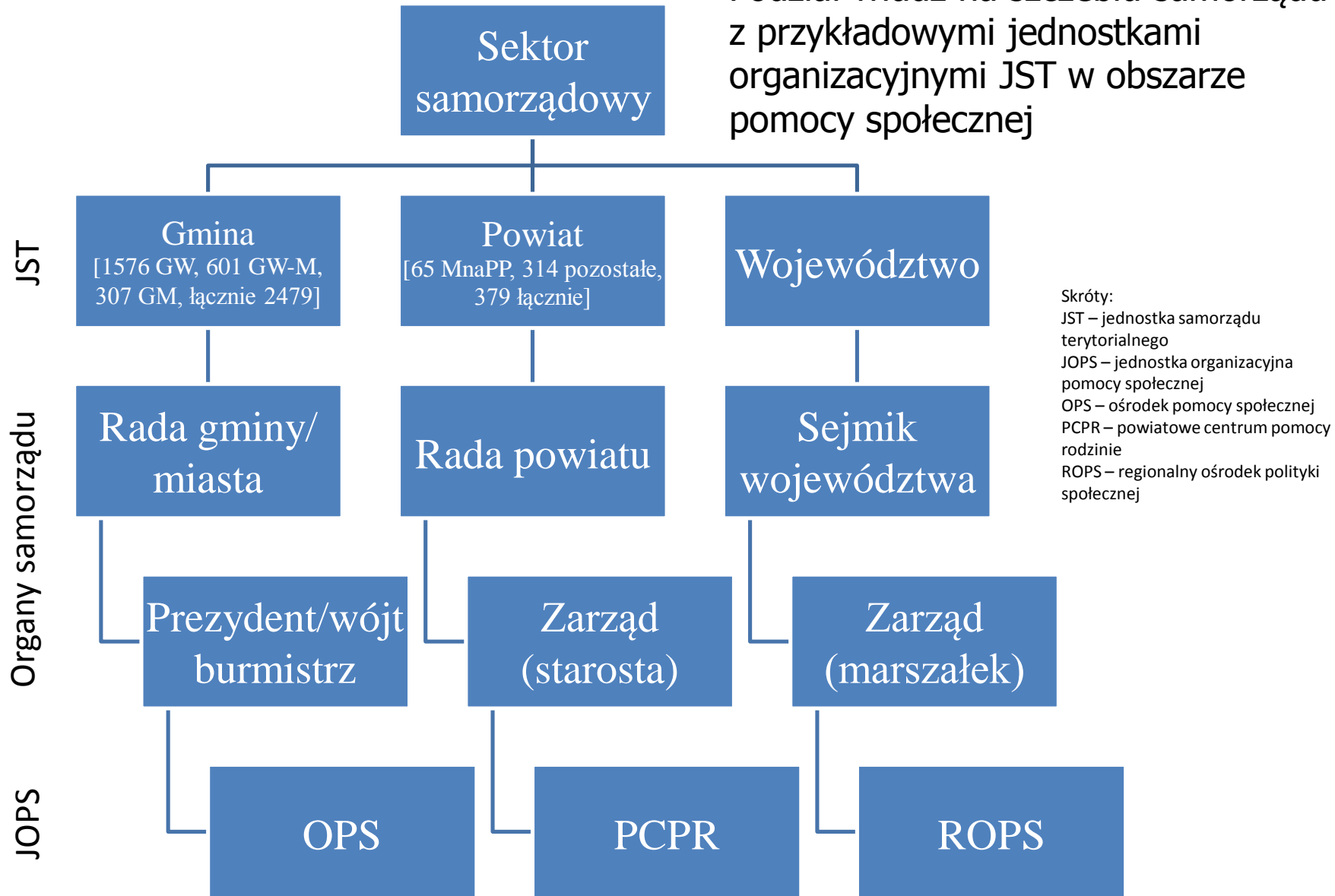
# Licznych zadań publicznych w wielu obszarach....

Funkcja ochronna	Funkcja kulturalno-wychowawcza	Funkcja socjalna	Funkcja ekonomiczna
<ul style="list-style-type: none"> <li>• obrona narodowa;</li> <li>• sprawy wewnętrzne;</li> <li>• <u>administracja publiczna</u>;</li> <li>• informatyzacja;</li> <li>• sprawiedliwość;</li> <li>• środowisko;</li> <li>• członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kultura i ochrona dziedzictwa narodowego;</li> <li>• kultura fizyczna i sport;</li> <li>• <b>oświata i wychowanie</b>;</li> <li>• szkolnictwo wyższe;</li> <li>• wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne;</li> <li>• nauka;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>zabezpieczenie społeczne</b>;</li> <li>• <b>sprawy rodziny</b>;</li> <li>• <b>zdrowie</b>;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• transport;</li> <li>• turystyka;</li> <li>• rolnictwo;</li> <li>• rozwój wsi;</li> <li>• rynki rolne;</li> <li>• <b>praca</b>;</li> <li>• gospodarka;</li> <li>• gospodarka wodna;</li> <li>• gospodarka morska;</li> <li>• budżet;</li> <li>• finanse publiczne;</li> <li>• budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz <b>mieszkalnictwo</b>;</li> <li>• rozwój regionalny;</li> <li>• Skarb Państwa;</li> <li>• instytucje finansowe;</li> <li>• rozwój regionalny;</li> </ul>

Cztery funkcje państwa - jedna z koncepcji podziału funkcji państwa na rodzaje.

Nazwy w tabeli na podstawie ustawy o działach administracji rządowej

# Podział władz na szczeblu samorządu z przykładowymi jednostkami organizacyjnymi JST w obszarze pomocy społecznej



Źródło: B. Kowalczyk, *Pomoc społeczna jako instytucja*, s. 33, ze zmianami i uzupełnieniami



# Administracja publiczna – wykonawca prawa i służa społeczeństwa

- Do zadań władzy wykonawczej i administracji publicznej, **stanowiącej operacyjną część władzy wykonawczej** i wobec tego podległej organom tej władzy **należy bowiem wykonywanie prawa**, tak jak do legislatywy należy stanowienie go
- **W państwie demokratycznym administracja jest też, a może przede wszystkim, służą społeczeństwa**. Służy ona jednak społeczeństwu, a w obrębie samorządu odpowiednim społecznościom, przede wszystkim jako
  - jako **aparatus wykonawczy** mającej demokratyczny mandat władzy politycznej i
  - jako **służa prawa** tworzonego przez organy władzy politycznej

# Administracja a polityka

- Kadre administracyjną obowiązuje lojalność wobec rządzących, ale nie służalczość, gdyż administracja to służba państwu (gminie itp.), a nie służba u polityków partyjnych
- Odwrotnie, w zarządzaniu publicznym administracja winna być partnerem polityki, wnosząc do tej współpracy swoje przygotowanie profesjonalne, doświadczenie i wiedzę, podczas gdy wianem polityki jest w zarządzaniu program do realizacji
- Władza polityczna wnosi do zarządzania publicznego czynnik zmiany, kadra administracyjna - stabilność i pamięć organizacyjną

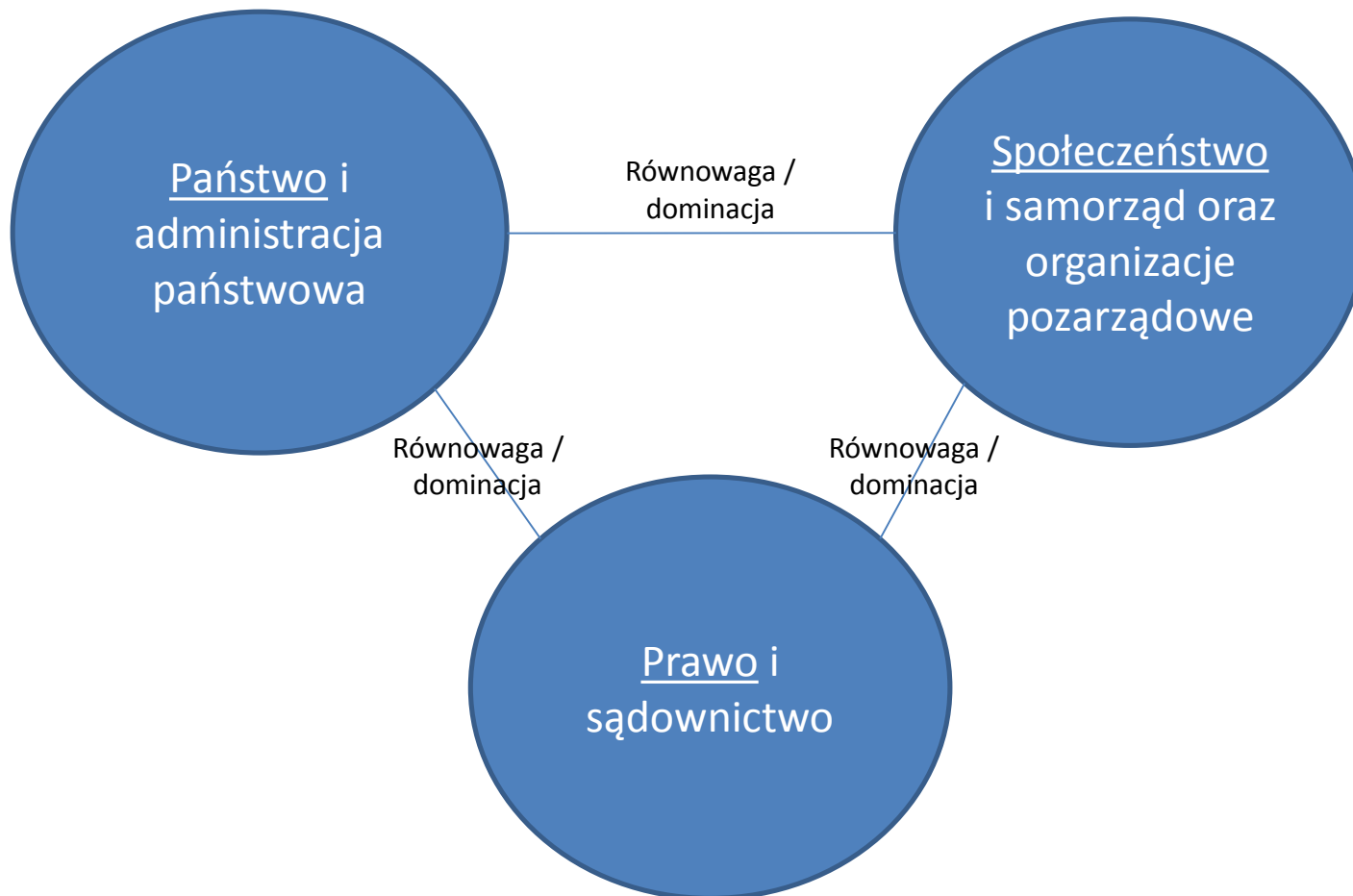
# Ewolucja ustrojów politycznych od XVII wieku a administracja

<b>1. Monarchia absolutna</b>	Organizacja aparatu władzy, złożonego z zawodowych urzędników, była zhierarchizowana. Organy administracyjne niższego szczebla były podporządkowane organom wyższego szczebla. <u>Reprezentując interes monarchy, nie były związane normami prawnymi, jedynie instrukcjami, stanowiącymi normy wewnętrzne</u>
<b>2. Monarchia konstytucyjna</b>	Działania podejmowane przez administrację w zakresie praw i obowiązków jednostki musiały wynikać z powszechnie obowiązującego prawa. <u>Administracja była wykonawcą obowiązujących aktów prawnych.</u> Na tej podstawie <u>relacje społeczne pomiędzy jednostką a administracją przekształciły się w stosunek prawny</u>
<b>3. Państwo prawa</b>	Formę wydania aktu przez administrację określało prawo uchwalone przez parlament. W końcowej fazie kształtowania się państwa praworządnego, na przełomie drugiej połowy XIX w., <u>akty administracyjne podlegały zewnętrznej weryfikacji przez powstające sądy administracyjne</u>

# Trzy tradycje ustrojowe, trzy kultury polityczne i administracyjne

- **Statocentryczne** - wychodzące od państwa, jako podstawowej formy organizacji społecznej, także z tego powodu będącego twórcą prawa
- **Socjetocentryczne** - państwo traktuje się jako formułę samoorganizacji obywatelskiej
- **Nomocentryczne** - podstawowym punktem odniesienia jest prawo ujmowane jako twór autonomiczny

# Trzy podstawowe pojęcia dla wyróżniania typów tradycji ustrojowych i kultur administracyjnej



# Odniesienia do polityki społecznej

- **Państwo dobrobytu** – *przyjęło na siebie wiele obowiązków..., a zatem i nowej odpowiedzialności przed społeczeństwem za ich właściwe wypełnienie; skutek uboczny: rozbudzenie demokracji lokalnej i regionalnej*
- **Państwo socjalne** - *zbyt optymistycznie przyjęło rozliczne obowiązki wobec jednostki i zbiorowości, dziś w wielu krajach stoi na granicy załamania, a budżety publiczne w coraz mniejszym stopniu mogą finansować świadczenia i usługi*
- **Administracja świadcząca** - *Oczywisty staje się, chociaż wcale nie prosty, rachunek kosztów i związek między ogólnym dobrobytem społeczeństwa i obciążeniami podatkowymi, które ponoszą obywatele, a możliwym zakresem świadczeń socjalnych i usług zbiorowych, dostarczanych przez sektor publiczny*

# Literatura

- Lektura obowiązkowa
  - H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wydanie 3, 2004,  
Wprowadzenie i rozdział I