



Uniwersytet  
Wrocławski

# **Administracja publiczna** wobec wyzwań i oczekiwań społecznych

pod redakcją naukową  
Małgorzaty Giełdy  
i Renaty Raszewskiej-Skałeckiej

Wrocław 2015



**Administracja publiczna  
wobec wyzwań  
i oczekiwań społecznych**

Prace Naukowe  
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytetu Wrocławskiego

---

Seria: **e-Monografie**

Nr 71

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73349>

**Administracja publiczna  
wobec wyzwań  
i oczekiwań społecznych**

pod redakcją naukową  
Małgorzaty Giełdy i Renaty Raszewskiej-Skałeckiej

Wrocław 2015

## **Komitet Redakcyjny**

*prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący*

*mgr Bożena Górna – członek*

*mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz*

Recenzent: *prof. UWr dr hab. Lidia Klat-Wertelecka*

**© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego**

Korekta: *Joanna Kokocińska*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Krzysztof Mruszczyk, Tomasz Kalota [eBooki.com.pl](http://eBooki.com.pl)*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, [www.betadruk.pl](http://www.betadruk.pl)*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-65431-03-5 (druk)

ISBN 978-83-65431-04-2 (pdf)

# Spis treści

Wykaz skrótów .....	9
Przedmowa .....	13
<b>Adam Błaś</b>	
Zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym .....	15
<b>Paulina Bieś-Srokosz</b>	
Tworzenie agencji rządowych – odpowiedź ustawodawcy na potrzeby społeczeństwa ..	23
<b>Małgorzata Gielda</b>	
Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej – wybrane zagadnienia .....	37
<b>Marta Górka</b>	
Rodzaje dekoncentracji wewnętrznej w materialnym prawie administracyjnym .....	51
<b>Paulina Ilnicka-Jordan</b>	
Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz dyrektywy transgranicznej. Próba porównania .....	67
<b>Marta Kessler</b>	
Zagadnienie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe .....	87
<b>Justyna Mielczarek</b>	
Prawotwórcza działalność administracji – <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i> .....	107
<b>Andrzej Pakuła</b>	
Wybrane problemy procesu rekrutacji do służby cywilnej .....	123
<b>Marcin Pietrzyk</b>	
<i>Soft law</i> i <i>hard law</i> w europejskim prawie administracyjnym: relacja alternatywy, uzupełnienia, wykluczenia oraz przejścia .....	133
<b>Renata Raszevska-Skalecka</b>	
Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych ..	145
<b>Jerzy Supernat</b>	
Styl administrowania. Pojęcie i praktyka .....	171
<b>Magdalena Tabernacka</b>	
Determinanty realizacji oczekiwań społecznych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminach.....	183
Nota o Autorach.....	197





# Wykaz skrótów

## Akty prawne

Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.)
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.)
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
TUE	Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13)
TWE	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 321E 29.12.2006, s. 37)
u.d.l.	ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 217 z późn. zm.)
u.f.p.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.)
u.o.z.o.z.	ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.)
u.p.p.	ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 159 z późn. zm.)
u.p.s.	ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 163 z późn. zm.)
u.p.z.p.	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.)

---

u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)
u.s.p.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.)
u.s.o	ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)
u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.)
u.ś.o.z.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 581)
u.w.a.rz.w.	ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 525)

### **Organy orzekające**

ETS	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

### **Czasopisma i publikatory**

AUW	Acta Universitatis Wratislaviensis
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
DS	„Dyrektor Szkoły”
Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
MP	Monitor Polski
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSA i WSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

---

OSNAPiUS	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPİKA	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OwSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	„Państwo i Prawo”
Prz. Sejm.	„Przegląd Sejmowy”
St. Praw.	„Studia Prawnicze”
ST	„Samorząd Terytorialny”

### **Inne**

art.	artykuł
cyt.	cytowany
KE	Komisja Europejska
EFTA	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
EOG	Europejski Obszar Gospodarczy
EKUZ	Europejska Karta Ubezpieczenia Zdrowotnego
j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
KUL	Katolicki Uniwersytet Lubelski
LEX	System Informacji Prawniczej LEX wydawany przez Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej/Minister Edukacji Narodowej
n.	następna (e, y)
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
POZ	podstawowa opieka zdrowotna
poz.	pozycja
por.	porównaj
red.	redakcja, redaktor
RM	Rada Ministrów
RP	Rzeczpospolita Polska
sprost.	sprostowanie

tekst jedn.	tekst jednolity
UE	Unia Europejska
ust.	ustęp
z późn. zm.	z późniejszymi zmianami
ze zm.	ze zmianami
zob.	zobacz

# Przedmowa

Wyzwania i oczekiwania społeczne wobec administracji publicznej powoduje wiele determinantów. Wynikają one z przekształceń o charakterze transformacji ustrojowej, wpływu czynników ustrojowych i politycznych, przemian społeczno-gospodarczych zachodzących we współczesnym świecie, przeprowadzanych reform o charakterze menedżerskim i odnoszących się do zarządzania administracją publiczną, przyjmowanych strategii rozwoju państwa i administracji, globalizacji i wprowadzanych mechanizmów gospodarki wolnorynkowej oraz trendów do ekonomizacji działań administracji publicznej. Podane tutaj determinanty wpływające na kształtowanie się oczekiwań społecznych wobec administracji publicznej, a następnie wyzwań, jakie przed nią są stawiane, to tylko wybrane przykłady procesów zachodzących we współczesnych państwach i w administracji publicznej<sup>1</sup>. Trzeba mieć na uwadze, że obecnie „[...] impulsem dla przeobrażeń współczesnego państwa i jego administracji są liberalne doktryny ekonomiczne, upowszechniające się z coraz większą siłą zasady wolnego rynku oraz postępujący proces globalizacji rynków, finansów, technologii, istniejących modeli kultury, modeli konsumpcji, postępująca unifikacja i umiędzynarodowienie instytucji ustrojowo-prawnych, w tym standardów administracji publicznej”<sup>2</sup>. Wpływ na istotę działania administracji publicznej wywiera zwłaszcza otoczenie zewnętrzne, zmuszając ją do uczenia się funkcjonowania w środowisku globalnym oraz wymagając od niej dobrego przygotowania organizacyjnego i szybkiej reakcji na zachodzące przemiany w państwie i w niej samej. Administracja publiczna ciągle ewoluuje, ciągle się zmienia, kształtując oblicze sprawnego państwa i dobrej administracji, ulega dynamicznym zmianom i przekształceniom, które rzutują na wszystkie dziedziny życia codziennego obywateli<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Przestrzeń administracji świadczącej w sferze oświaty samorządowej*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 238-260 i cyt. tam wykaz literatury w tym zakresie. Na ten temat zob. m.in.: J. Zimmermann, P. J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013; A. Błaś i J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2014; T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.

<sup>2</sup> A. Błaś, *Przeobrażenia administracji publicznej we współczesnym demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2004, s. 31; zob. też, A. Błaś i K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.

<sup>3</sup> A. Panasiuk, *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, [w:] „Problemy Prawa i Administracji” 2012, nr 1-2, s. 105-113; na temat trudności w określeniu administracji publicznej, jej współczesnych uwarunkowaniach i przekształceniach oraz wyzwaniach piszą m.in.: Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego, System prawa administracyjnego t. 1*, Wyd. C.H.BECK Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010, s. 4 i n.; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser,

Wpływ współczesnych uwarunkowań zewnętrznych, w jakich administracji publicznej przyszło funkcjonować, oraz wyzwań zwłaszcza o charakterze globalnym i oczekiwaniach społecznych wobec administracji publicznej skłoniły Autorów niniejszej publikacji do przyjrzenia się im bliżej. Wszystkie teksty zawarte w monografii stanowią wkład własny każdego z Autorów w dyskurs traktujący o uwarunkowaniach administracji publicznej w kontekście jej genezy, przemian i rozwoju oraz różnorodności wyzwań i oczekiwań społecznych odnoszących się do zmieniającego się otoczenia zewnętrznego. Administracja publiczna na gruncie nauki administracji badana jest w jej uwarunkowaniach prawnych i pozaprawnych, przy czym widoczne staje się stworzenie interdyscyplinarnej syntezy problemów administracji publicznej<sup>4</sup>. W poszukiwaniu współczesnej istoty administracji publicznej należy w szerszym stopniu niż dotychczas uwzględniać uwarunkowania zewnętrzne funkcjonowania samej administracji<sup>5</sup>.

Mamy nadzieję, że publikacja przygotowana w Zakładzie Nauki Administracji w Instytucie Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego podkreśla zmienny i interdyscyplinary charakter prowadzonych badań nad istotą administracji publicznej i jej przeobrażeniami. W naukach administracyjnych już wcześniej zauważono, że administracja publiczna i prawo administracyjne zmieniają się, a zmiany te i ich przyczyny powinny być rejestrowane i komentowane przez naukę<sup>6</sup>. Autorzy niniejszej publikacji uczestniczą w takim dyskursie naukowym i kontynuują badania nad administracją publiczną. Wyrażamy też przekonanie, że różnorodność podejmowanych zagadnień co do kształtu i rozwoju współczesnej administracji publicznej stanie się inspiracją do dalszych badań.

Małgorzata Gięda i Renata Raszevska-Skałecka

---

Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące, System prawa administracyjnego, t. 6*, wyd. C.H.BECK Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011, s. 430 i n.

<sup>4</sup> Zob. J. Boć, *Wprowadzenie*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 14-15.

<sup>5</sup> Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 4

<sup>6</sup> J. Zimmermann, P. J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 21.

## Nota o Autorach

**Dr Paulina Bieś-Srokosz** – Zakład Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

**Prof. zw. dr hab. Adam Błaś** – Kierownik Zakładu Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

**Dr Małgorzata Gielda** – Adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

**Dr Marta Górka** – Zakład Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

**Mgr Paulina Ilnicka-Jordan** – Zakład Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

**Mgr Marta Kessler** – Zakład Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

**Mgr Justyna Mielczarek** – Zakład Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

**Dr Andrzej Pakuła** – Adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

**Mgr Marcin Pietrzyk** – Zakład Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

**Dr Renata Raszevska-Skalecka** – Adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

**Prof. zw. dr hab. Jerzy Supernat** – Zakład Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

**Dr hab. Magdalena Tabernacka** – Adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.







Wyzwania i oczekiwania społeczne wobec administracji publicznej powoduje wiele determinantów. Wynikają one z przekształceń o charakterze transformacji ustrojowej, wpływu czynników ustrojowych i politycznych, przemian społeczno-gospodarczych zachodzących we współczesnym świecie, przeprowadzanych reform o charakterze menedżerskim i odnoszących się do zarządzania administracją publiczną, przyjmowanych strategii rozwoju państwa i administracji, globalizacji i wprowadzanych mechanizmów gospodarki wolnorynkowej oraz trendów do ekonomizacji działań administracji publicznej. Podane tutaj determinanty wpływające na kształtowanie się oczekiwań społecznych wobec administracji publicznej, a następnie wyzwań, jakie przed nią są stawiane, to tylko wybrane przykłady procesów zachodzących we współczesnych państwach i w administracji publicznej.

*Z Przedmowy*

Rozważania zostały przeprowadzone wielopłaszczyznowo: w płaszczyźnie prawa administracyjnego, również europejskiego, nauki o administracji i nauk pokrewnych. Autorzy poszczególnych publikacji stawiają ważne pytania dotyczące zakresu zadań administracji, ich decentralizacji, problemów strukturalnych, kompetencji prawotwórczych, problematyki stylu administrowania oraz sposobów realizacji oczekiwań społecznych.

[Publikacja] jest [...] oryginalnym i wartościowym opracowaniem naukowym. Ze względu na swoją wielopłaszczyznowość praca może zainteresować zarówno teoretyków, jak i praktyków, pogłębiających wiedzę z zakresu funkcjonowania administracji publicznej.

Z recenzji prof. UW r dr hab. Lidii Klat-Werteleckiej