

Andrzej PAKUŁA*

Prawno- i socjonormatywny wymiar administracji publicznej

Uwagi wstępne

Etymologicznie termin „administracja” wywodzi się z „łacińskiego słowa *ministrare* (służyć, wykonywać, kierować) z przedrostkiem *ad-* nadającym temu działaniu cechę działania celowego, to synonim pomocy, służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządu, zarządzania lub organizowania, dla osiągnięcia ustalonego celu itp.”¹ W ujęciu słownikowym administracja to „kierowanie, zarządzanie czymś [...]; zespół zarządzający, kierujący czymś; zarząd jakiejś instytucji [...]”, administrować zaś to tyle co „zarządzać, kierować czymś, sprawować administrację [...]”². Tak ujęte pole badawcze, jak zauważa J. Zimmermann, jest niezwykle obszerne i wymaga ograniczenia, przede wszystkim odróżnienia administracji prywatnej i administracji publicznej, administrowania, „organizowania jakiejś dziedziny lub zarządzania jakąś dziedziną życia na prywatny lub indywidualny użytek [...] i tej sprawowanej przez państwo (lub przez wyodrębnione podmioty działające z upoważnienia państwa), realizującej dobro wspólne, czyli interes publiczny, po to aby przynieść jakąś korzyść ogółowi (wspólnocie, państwu), albo też dba o interes

* Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, e-mail: andrzej.pakula@uwr.edu.pl.

¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 25–26; podobnie J. Boć, *Pojęcia*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 23.

² *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1978, s. 9.

indywidualny, reprezentując interesy całego społeczeństwa lub wspólnoty, lub ze względu na wyznawane powszechnie wartości”³.

W ujęciu J. Bocia administrację publiczną można rozpatrywać w czterech kontekstach, a mianowicie: w kontekście socjologicznym, w kontekście politycznym, w kontekście językowym i w kontekście prawnym⁴. Najistotniejsze wydają się pierwszy i ostatni z wymienionych, czyli kontekst prawny i kontekst socjologiczny, przy czym można, jak się zdaje, ten ostatni powiązać z politycznym, zaś autorskie określenia Bocia zastąpić odpowiednio formułami: „prawnonormatywny wymiar administracji publicznej” i „socjonormatywny wymiar administracji publicznej”.

Prawnonormatywny wymiar administracji publicznej

W demokratycznym państwie prawnym administracja publiczna ujmowana jest w pierwszej kolejności, by nie rzec: niemal wyłącznie, w kategorii prawno-ustrojowej władzy wykonawczej, posiadającej swoją dziedzinę kompetencyjną oraz pozostającej w stosownych relacjach do dwóch pozostałych obszarów władzy publicznej, to jest władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej. Można przyjąć ogólnie, że „Władza wykonawcza to działalność polegająca na wykonywaniu zadań państwowych mających na celu realizację dobra ogólnego, interesu publicznego. Zadania te określone są z reguły przez władzę ustawodawczą, przy czym wypełnianie ich przez władzę wykonawczą odbywa się przez zastosowanie specyficznych form organizacyjnych i proceduralnych. Pomiędzy pojęciami władzy wykonawczej i administracji istnieje wzajemny związek i są one w dużym stopniu identyczne”⁵.

Wykonawczy charakter administracji publicznej to bez wątpienia jeden z podstawowych desygnatów tego obszaru władzy publicznej. Jego istotę można też ująć w bardziej syntetycznej formule, w myśl której: „W konstytucyjnym trójpodziale władz publicznych władza administracyjna staje się władzą wykonawczą: wykonuje ustawy. Uściślijmy, wykonuje zadania publiczne określone w konstytucji i ustawach”⁶.

Kolejnym zasadniczym desygnatem administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym jest związanie tej sfery władzy publicznej prawem. W tym modelu ustrojowym państwa cała działalność administracji publicznej, formy jej prowadzenia, ale także ustrój administracji

³ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 26.

⁴ J. Boć, *op. cit.*, s. 17–27.

⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 494.

⁶ A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 137.

publicznej, struktura organów, obsługujących je urzędów i innych podmiotów administrujących określona jest prawem powszechnie obowiązującym, pochodzącym bezpośrednio bądź pośrednio (w przypadku aktów wykonawczych do ustaw) od władzy ustawodawczej (parlamentu). A. Błaś konstatuje, że „Prawo powszechnie obowiązujące, z którym związana jest wszelka działalność administracji publicznej w państwie prawa, stanowi władza ustawodawcza. Wyjątkowo, w wypadkach wyraźnie określonych w konstytucji, prawo i powszechnie obowiązujące wiążące działania administracji publicznej, może być stanowione przez organy władzy wykonawczej, tzn. organy administracji rządowej i organy administracji samorządowej”⁷. W wymiarze prawnonormatywnym nie da się nie odnosić administracji publicznej do treści obowiązującego prawa. Ponadto, jak zauważa Boć, „trzeba tu podnieść tę szczególną cechę administracji, która charakteryzuje ją jako organizację formalną. Element sformalizowania jest administracji potrzebny niezbędnie. Bez niego, zwłaszcza w czasach współczesnych, nie mogłaby administracja utrzymać się w całości ani też nie mogłaby powtarzalnie realizować postawionych przed nią celów”⁸.

Katalog podstawowych desygnatów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa uzupełniają zasady sądowej kontroli i odpowiedzialności prawnej⁹. Ponadto w literaturze przedmiotu wymienia się inne jeszcze cechy tej administracji, takie jak: działanie w imieniu państwa, działanie w interesie publicznym, dysponowanie władztwem administracyjnym, ciągłość i stabilność działań, wykonywanie ich przez zawodowy personel¹⁰, kwestie dodatkowych cech administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym. A. Błaś wskazuje, że: struktura organizacyjna organów administracji publicznej jest pochodną zadań publicznych; organizacja administracji publicznej nie stanowi żadnej tzw. sfery wewnętrznej, która nie podlegałaby kontroli; wykonywanie zadań publicznych jest związane zawsze z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli, a zadania te są interpretowane jako obowiązki prawne; administracja publiczna, wykonując zadania publiczne, zobowiązana jest do przestrzegania konstytucyjnych zasad material-

⁷ A. Błaś, *Działania administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 212.

⁸ J. Boć, *op. cit.*, s. 24.

⁹ A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 43–44.

¹⁰ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 30–32; podobnie: M. Stahl, *Pojęcie administracji. Jej cechy i funkcje*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 14–17; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 86–87.

nych (m.in. interesu publicznego, sprawiedliwości społecznej, ochrony godności człowieka, wolności i nietykalności osobistej, zakazu dyskryminacji); działania administracji publicznej winny być jawne¹¹.

Uogólniając, można, jak się wydaje bez wątpliwości, stwierdzić, że administracja publiczna w demokratycznym państwie prawnym jawi się w swym zasadniczym prawnonormatywnym wymiarze jako zdepersonalizowana, abstrakcyjna konstrukcja, jako – posługując się określeniem F. Longchamps – rzeczywistość znakowana¹².

Konstatacja ta bez wątplenia wskazuje na istotne związki tak ujmowanej administracji publicznej z koncepcją panowania racjonalnego M. Webera. Godzi się zauważyć, że panowanie to, określane także jako legalne, wymaga w pierwszej kolejności ustanowienia, w racjonalny i celowy sposób, prawa będącego zbiorem abstrakcyjnych reguł wyznaczających bezosobowy porządek. Bezosobowemu porządkowi prawnemu podlegają zarówno przełożeni, jak i podległe im osoby. Weber stwierdził, że „typowy legalny pan – «przełożony» gdy zarządza i zarazem rozkazuje, sam z kolei posłuszny jest bezosobowemu porządkowi, na który orientuje swe rozporządzenia [...]”, zaś „posłuszni panu nie okazują posłuszeństwa jemu jako osobie, lecz owym bezosobowym porządkom i dlatego zobowiązani są do posłuszeństwa jedynie w zakresie jego rzeczowej kompetencji, nadanej mu przez te porządki i racjonalnie ograniczonej”¹³. Z tej podstawowej idei wynikają kolejne atrybuty panowania legalnego, takie jak, w szczególności: wymóg ciągłego i zgodnego z określonymi regułami załatwiania spraw urzędowych, zasada hierarchii urzędowej, techniczny lub normatywny charakter postępowania, co wymaga profesjonalnej kadry urzędniczej (biurokratycznego sztabu administracyjnego), wykluczenie możliwości zawłaszczenia stanowiska urzędowego przez zajmującą je osobę, zasada pisemnego dokumentowania administracji¹⁴. W autorskim modelu Webera wszystkie działania, wszystkie stosunki organizacyjne mogły być wyłącznie formalne. Jedynym źródłem aktywności członków biurokratycznego sztabu administracyjnego mogły być wyłącznie bezosobowe abstrakcyjne przepisy, ściślej – ich treść bądź to nakładająca obowiązki, bądź to ustalająca uprawnienia. Brak stosownej regulacji nie oznaczał domniemania przyzwolenia dla dyskrecjonalności, lecz zakaz aktywności czy też inaczej – nakaz powstrzymania się od działania. Podjęcie działania bez stosownej podstawy prawnej, bez istnienia co naj-

¹¹ A. Błaś, *Administracja publiczna...*, s. 44–47.

¹² F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1993, s. 91–95.

¹³ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, tł. D. Lachowska, Warszawa 2002, s. 161–162.

¹⁴ *Ibidem*, s. 162–163.

mniej przyzwalającej formuły stanowiło przekroczenie kompetencji. Nie trzeba chyba, jak sądzę, udowadniać, że w tym właśnie punkcie w odniesieniu do podstawowej idei, nie zaś w odniesieniu do techniczno-organizacyjnych aspektów funkcjonowania biurokratycznego sztabu administracyjnego, model panowania racjonalnego Webera nie tylko ściśle koresponduje, lecz wręcz odzwierciedla ideę państwa prawnego w ogóle, a zasadę prawnego związania administracji publicznej w takim państwie w szczególności.

Socjonormatywny wymiar administracji publicznej

J. Boć jakże celnie wskazuje, że „Oczywiście administracja była najpierw. Później przyszła jej konstatacja, a też i nazwa. Jakież organizmy, które służyły dopilnowaniu realizacji interesów mniejszej czy większej grupy, a później plemienia, czy późniejszego państwa, czy imperium, niewątpliwie nie podlegały wyróżnieniu jako coś, czemu się należy bliżej przyglądać, co opisywać czy badać”¹⁵. Administracja publiczna może być zatem ujmowana także w kategoriach ponadczasowych, jako obszar przestrzeni społecznej. Takie właśnie podejście do administracji publicznej reprezentują dwaj niewątpliwi klasyki administratywistyki, J.S. Langrod i – właściwie przede wszystkim – F. Longchamps.

Zdaniem pierwszego z przywołanych autorów „Administracja [...] to ludzie zorganizowani po to, aby korzystając z przydzielonych im dziedzin aktywności (sfery działania) i z rozporządzalnych rzeczy (środków działania), mogli spełniać swoje zadanie. Czy ujmemy ich łącznie w ramy teoretyczne konstrukcji służby publicznej, czy inaczej – zawsze będzie to przede wszystkim planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urzędzeń, którymi oni dysponują”¹⁶. Nie ulega wątpliwości, że w przytoczonym stanowisku zawiera się, aczkolwiek nie wprost, istota administracji publicznej jako szczególnego rodzaju aktywności człowieka. Aspekt ten w sposób jednoznaczny akcentuje w swoim stanowisku F. Longchamps, ujmując administrację publiczną jako zjawisko i jako układ¹⁷, przy czym rolę zasadniczą odgrywa zjawisko administracji publicznej. Longchamps określa je jako działanie kulturowe, podejmowane (zachodzące, odbywające się) na stanowisku publicznym, objęte podziałem pracy¹⁸. Samo zaś

¹⁵ J. Boć, *op. cit.*, s. 17.

¹⁶ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 228.

¹⁷ F. Longchamps, *op. cit.*, s. 89.

¹⁸ *Ibidem*, s. 87.

działanie kulturowe to w rozumieniu tego autora „działanie człowieka, które wprowadza zmianę w rzeczywistości i dla którego daje się oznaczyć jakiś stosunek do jakiejś wartości”¹⁹. Wartości z kolei to „obiektywne społeczne, które występują we współżyciu społecznym jako podstawy ocen”²⁰, same zaś „Obiektywy społeczne są to takie treści pomyślane, które są we współżyciu traktowane przez innych ludzi jako zewnętrzne i choć w części niezależne od ich własnych przeżyć”²¹. Działanie należy do podstawowych pojęć socjologii i prakseologii.

W ujęciu socjologicznym działanie, według P. Sztompki, to „Zachowanie wyposażone w znaczenie, sens [...], zachowanie, z którym związane jest znaczenie motywacyjne i kulturowe”²². Nie ulega wątpliwości, że sens czy też znaczenie motywacyjne i kulturowe można interpretować w kategorii celowości działania. Znacznie pełniej istotę działania ujmuje prakseologia i prakseologiczna nauka organizacji i zarządzania. J. Zieleniewski stwierdza, że „działa organizm żywy, a w szczególności człowiek, gdy zmierza dowolnie do wywołania jakichś, uznanych przez siebie za pożądane, zmian stanów rzeczy lub do utrzymania takich stanów rzeczy bez zmiany. [...] Działanie w znaczeniu prakseologicznym możemy więc określić jako zachowanie się umyślne zmierzające do celu”²³. W literaturze przedmiotu przyjmuje się ostatecznie, że w ujęciu prakseologicznym działanie to „dowolne zachowanie umyślne podejmowane świadomie lub podświadomie dla osiągnięcia określonego celu”²⁴.

Szczególną postacią działania jest działanie społeczne. Kategorię tę wprowadził Weber, w którego rozumieniu „Działanie społeczne (w tym także zaniechanie i znoszenie) może orientować się na przeszłe, obecne lub oczekiwane w przyszłości zachowania innych ludzi [...]. Owi inni oznaczają mogą jednostki, i to znane, albo też nieokreśloną wielość całkiem nieznanymi ludźmi [...]”²⁵. Weber podkreśla przy tym, że „Nie każdy rodzaj styczności ludzi ma charakter społeczny, lecz wyłącznie zachowanie z punktu widzenia sensu zorientowane na zachowanie innego człowieka”²⁶.

¹⁹ *Ibidem*, s. 74.

²⁰ *Ibidem*, s. 76.

²¹ *Ibidem*.

²² P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2005, s. 48, 64.

²³ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierownictwa*, Warszawa 1972, s. 183.

²⁴ J. Korczak, *Działanie i cel*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 129.

²⁵ M. Weber, *op. cit.*, s. 17.

²⁶ *Ibidem*.

Tak rozumiane działanie społeczne zdaniem Webera może przejawiać się w następujących czterech postaciach działań:

- celowo racjonalnych,
- wartościowo racjonalnych,
- afektywnych, w szczególności emocjonalnych,
- tradycyjnych²⁷.

Działania administracji publicznej są niewątpliwie działaniami społecznymi. Zdaniem Błasia: „Działania administracji publicznej, państwowej, rządowej i samorządowej stanowią w państwie prawa konstrukcję prawną, nie zaś konstrukcję socjologiczną, ekonomiczną czy polityczną. [...] działania administracji publicznej nie są analogiczne do działań człowieka”²⁸. Należy jednakże zauważyć, że konstatacja ta odnosi się do prawnonormatywnego wymiaru administracji publicznej, administracji publicznej jako modelu, abstrakcyjnego i bezosobowego, sfery powinności, nie zaś sfery bytu. Żaden model nie funkcjonuje sam z siebie, lecz właśnie przez działających ludzi, zatrudnionych czy też pełniących określone funkcje, zajmujących stanowiska publiczne. W socjonormatywnym wymiarze administracja publiczna to przestrzeń społeczna, aktywność – fakt, że określona ramami prawnymi, nie mniej jednak odpowiadająca konstatacji Longhampsa o roli dowolnościowego czynnika wyznaczenia zjawiska administracji publicznej. Autor ten jednoznacznie i zdecydowanie wskazuje, że „choćby to zjawisko administracyjne, np. wyznaczenie działki osadnikowi, było uwarunkowane bezwzględными właściwościami przyrody i gospodarki, choćby było określone dokładnie przepisami prawnymi, służbowymi i technicznymi – zawsze w ostatecznym ukształtowaniu go pozostanie jakiś, choćby najmniejszy udział tego, co się potocznie nazywa własną decyzją działającego, tj. dowolnościowego czynnika wyznaczenia. Ten udział własnego rozstrzygnięcia człowieka w kształtowaniu zjawiska administracyjnego wynika z określenia działania kulturowego w ogóle”²⁹. Godzi się także przywołać opinię jednego z brytyjskich teoretyków, A. Giddensa, że człowiek zawsze może zachować się inaczej, niż oczekujemy³⁰.

W socjonormatywnym wymiarze administracji publicznej stanowiska zajmowane przez działających w niej ludzi czy też pełnione przez nich funkcje odpowiadają socjologicznym kategoriom pozycji społecznych i ról społecznych. Pozycja społeczna to „wyróżnione i nazwane w danej kulturze typowe miejsce w społeczeństwie, które zajmować może wiele róż-

²⁷ *Ibidem*, s. 18–19.

²⁸ A. Błaś, *Działania administracji...*, s. 206.

²⁹ F. Longchamps, *op. cit.*, s. 108–109.

³⁰ Za: P. Sztompka, *op. cit.*, s. 26.

nych osób (np. zawód)³¹, rola społeczna z kolei to „zbiór praw i obowiązków wiążących każdego, kto zajmuje daną pozycję społeczną, bez względu na cechy osobiste”³². Jednorodny zbiór tych samych lub co najmniej istotnie podobnych pozycji społecznych i ról społecznych tworzy środowisko społeczne³³. Administracja publiczna bez wątpienia stanowi środowisko społeczne ze wszystkimi jego atrybutami.

W literaturze wskazuje się na: specyficzną dla danego środowiska mentalność środowiskową (światopogląd, ideologię), standardy życiowe, prestiż, siłę przebicia, aprioryczne zaufanie do członków własnego środowiska, częstsze inicjowanie wzajemnych relacji w ramach danego środowiska, lojalność środowiskową³⁴. Tej ostatniej cesze warto poświęcić nieco więcej uwagi. P. Sztompka istotę lojalności środowiskowej ujmując następująco: „Unikam działania wbrew interesom mojego środowiska, powstrzymuję się od krytyki, a nawet aktywnie występuję w obronie środowiska, także wtedy, gdy dostrzegam w zarzutach ziarno prawdy. Regułę tę ujmuje mądrość ludowa: «Zły to ptak, co własne gniazdo kala»”³⁵. Nie sądzę, aby tak ujętą istotę lojalności można było pozostawić bez komentarza. Z całą mocą chcę zaznaczyć, że lojalność środowiskowa to nie absolut, że ma swoje granice, nie może być realizowana za wszelką cenę. Granicami lojalności środowiskowej są legalność i etyka. Nie może być zgody na patologiczne rozumienie lojalności w postaci „kolesiostwa”, partyjniactwa, nepotyzmu, „zamiatania spraw pod dywan” – w trosce właśnie o rzeczywiste dbanie o dobro danego środowiska, jego prestiż, dobre imię. Niezmiernie przy tym rzadko, jeśli w ogóle, zdarza się, aby jednostka zajmowała wyłącznie jedną pozycję społeczną i pełniła wyłącznie jedną rolę społeczną, a co za tym idzie, wchodziła w skład jednego tylko środowiska społecznego. Regułą jest znajdowanie się jednostki w konglomeracie pozycji, to jest w sytuacji zajmowania przez nią równocześnie wielu pozycji społecznych i pełnienia równocześnie wielu ról społecznych³⁶. W całej rozciągłości dotyczy to oczywiście działających w administracji publicznej. Poza wiodącą pozycją i rolą zawodową innymi pozycjami i rolami cząstkowymi są z reguły pozycje i role: rodzinne, towarzyskie, religijne, społeczne, a w przypadkach dozwolonych przez obowiązujący porządek prawny także partyjne. Istotną kwestią bycia w konglomeracie pozycji i ról stanowi niebezpieczeństwo popadnięcia w konflikt ról,

³¹ *Ibidem*, s. 110.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*, s. 133.

³⁴ *Ibidem*, s. 113–114.

³⁵ *Ibidem*, s. 114.

³⁶ *Ibidem*, s. 116–117, 132.

w szczególności w konflikt interesów. Z każdą przecież cząstkową pozycją i cząstkową rolą w konglomeracie wiążą się określone obowiązki i oczekiwania, niejednokrotnie sprzeczne. Co prawda stosowne regulacje prawne mogą ułatwiać ograniczenie powstania konfliktu ról, np. zakazując łączenia określonych funkcji, podejmowania określonych zadań czy też nakazując wyłączenie się z aktywności w określonych przypadkach. Umiejętność radzenia sobie w konglomeracie pozycji i ról, optymalnego radzenia sobie z konfliktem ról to jednak przede wszystkim nie tyle, czy nie tylko, sfera prawna, ale etyczna, teleologiczna i aksjologiczna. Może i powinna być wspomagana przez porządek prawny, jednakże bez stosownego wytworzenia właściwych standardów społecznych, społecznej dezaprobaty dla działań nielegalnych i nieetycznych same regulacje prawne okażą się dalece nieskuteczne.

Konkluzja

Administracja publiczna w demokratycznym państwie prawnym to nie tylko prawnonormatywny, abstrakcyjny i bezosobowy model. To także sfera aktywności społecznej, dziedzina działań społecznych. Wymiar prawnonormatywny i wymiar socjonormatywny nie stoją wobec siebie w sprzeczności, lecz w istotny sposób się uzupełniają, ściślej – wymiar socjonormatywny istotnie uzupełnia wymiar prawnonormatywny. Nadal w pełni aktualna jest konstatacja F. Longchamps, w myśl której „Wartość poznawcza obrazu prawa dla obrazu administracji jest ograniczona tym, że obraz prawa jest w stosunku do obrazu administracji częściowy, że jest w pewnych wypadkach odbieżny, że uogólnienia dogmatycznej nauki prawa w zasadzie nie są stosowalne do poznania administracji i że szczególne prawo administracyjne występuje w ograniczonej historycznie klasie ustrojów”³⁷.

Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.
- Błaś A., *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Błaś A., *Działania administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Błaś A., *Zadania administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J., *Pojęcia*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013.

³⁷ F. Longchamps, *op. cit.*, s. 171.

- Korczak J., *Działanie i cel*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1993.
- Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1978.
- Stahl M., *Pojęcie administracji. Jej cechy i funkcje*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2002.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2005.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, tł. D. Lachowska, Warszawa 2002.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierownictwa*, Warszawa 1972.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

THE LEGAL-NORMATIVE AND SOCIO-NORMATIVE DIMENSIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: Public administration in the democratic state of law can be analyzed from two perspectives: legal-normative and socio-normative. According to the first perspective, public administration is an abstract impersonal model of the executive power, while according to the other – a social space or environment, in which social activities are undertaken by public officials. These two perspectives are not competitive but complementary.

Keywords: PUBLIC ADMINISTRATION, EXECUTIVE POWER, CONFINEMENT BY LAW, SOCIAL ACTIVITY, SOCIAL ENVIRONMENT, CONGLOMERATE OF SOCIAL POSITIONS AND ROLES