

WSTĘP

Prezentowane opracowanie jest wyrazem indywidualnych koncepcji i ocen poszczególnych autorów. Przedmiotem rozważań jest analiza węzłowych zagadnień nauki administracji, która stoi przed nowymi wyzwaniami.

Prezentowana publikacja ma stanowić wprowadzenie do dyskusji na temat nowych paradygmatów w zarządzaniu w administracji publicznej. W XXI wieku instytucje administracyjne powinny podążać za zmianami w otoczeniu zewnętrznym.

Klasyczne metody zarządzania zespołami ludzkimi tracą sens w obliczu nowych wyzwań, tj. zarządzania wiedzą, czy zarządzania projektami. Przykładami paradygmatu są zasady TQM, zasady budowy struktur organicznych, czy zarządzanie procesami informacyjnymi.

Jako podstawową metodę badania rzeczywistości administracyjnej przyjęto w pracy podejście systemowe, wskazując na ścisły związek nauki administracji z nauką prawa administracyjnego.

Tak więc, w niniejszej pracy, skupiono się nad interpretowaniem norm obowiązującego prawa, z punktu widzenia potrzeb jego stosowania w praktyce – co dało też możliwość refleksji na istotnymi problemami występującymi w teorii jak i praktyce stosowania prawa administracyjnego.

Opracowanie niniejsze jest przeznaczone dla studentów wydziałów prawa i administracji, a w szczególności kierunku administracja.

Mam nadzieję, iż niniejsza publikacja spotka się z zainteresowaniem szeregu kręgu odbiorców i stanie się inspiracją do dalszych prac badawczych.

Lidia Zacharko

Marcin Janik
Lidia Zacharko

ROZDZIAŁ I

POJĘCIE I GENEZA NAUKI ADMINISTRACJI

1. Pojęcie administracji

Terminy administracja i administracja publiczna to typowe polisemy. Jeśli zasięgnąć w tej sprawie rady słownika, to można doliczyć się kilkunastu różnych znaczeń terminu „administracja”. Źródłosłów wyrazu „administracja” nie pozostawia wątpliwości co do jego łacińskiego pochodzenia. Potwierdzenie znajdujemy także w słownikach języka łacińskiego, gdzie podkreśla się, że rzeczownik „*administratio*” pochodzi od czasownika „*administrare*”.

Łatwo dostrzec, że czasownik „*administrare*” powstał wskutek dodania do słowa „*ministrare*” (a ten prawdopodobnie pochodzi od rzeczownika *manus*, czyli ręka) przedrostka „*ad*”.

W słowniku łacińsko-polskim wylicza się następujące polskie odpowiedniki łacińskiego „*ministrare*”:

- 1) „służyć, usługiwać, krzątać się, podawać (do stołu)”,
- 2) „być pomocnym, pomagać”,
- 3) „dostarczać, dawać, udzielać, używać”,
- 4) „podać, przydać, dodać”,
- 5) „spełnić, wykonywać”¹.

Od III w. używano tego czasownika także w znaczeniu „kierować” bądź „zarządzać”.

Przedrostek „*ad*” znajduje wielorakie zastosowanie. W tym przypadku wyznacza cel i kierunek: wykonywać coś dla kogoś, służyć komuś, być ze swą czynnością przy kimś.

Czasownik powstały z połączenia „*ad*” i „*ministrare*” znaczy w pierwszym rzędzie „być pomocnym”, „przyjść z pomocą”. W odniesieniu do spraw publicznych słowo to znaczyło w literaturze starorzymskiej „kierować, urządzać”, w sprawach wojskowych „dowodzić, mieć komendę, kierować”, zaś w sprawach prywatnych „zarządzać, zawiadywać”.

2. Poszukiwanie definicji administracji publicznej

Trudności, jakie nastęrcza pozytywne określenie administracji, każą często zadowolić się jej negatywną definicją, podającą, czym administracja nie jest. Wtedy stwierdza się, że „administracją jest każda działalność państwowa niebędąca ustawodawstwem ani sądownictwem” (O. Mayer)². Rozgraniczenie to nie zawsze da się utrzymać, a ponadto

¹ M. Plezia (red.), *Słownik łacińsko-polski*, t. I, Warszawa 1959, hasło *ministro*, t. III Warszawa 1969.

² O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1924, s. 35.

przynosi orientację tylko najbardziej ogólną, wytyczając obszar poszukiwań, mających dać pojęcie, cóż to jest administracja i o co w niej chodzi.

Profesor Uniwersytetu Wiedeńskiego L. von Stein wskazał, że „administracja jest to to, czego nie można nazwać”. Natomiast E. Forsthoff uzupełnił tę lapidarną definicję o stwierdzenie, że „administracji nie można zdefiniować, a tylko opisać”³.

Aby tego dokonać, należy dysponować cechami administracji. Najczęściej wskazuje się następujące cechy:

- działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego, odrębnego od państwa, podmiotu władzy publicznej, któremu państwo przekazało część swojej władzy (imperium),
- możliwość działania w formach władczych i stosowania przymusu państwowego,
- działanie w interesie publicznym,
- polityczny charakter,
- działanie na podstawie i w granicach prawa,
- aktywność, zwrócenie ku przyszłości, możliwość podejmowania działań z własnej inicjatywy.
- działanie w sposób ciągły i stabilny,
- oparcie się (z reguły) na zawodowym personelu,
- charakter monopolistyczny (administracja, działając w ramach powierzonej jej kompetencji, występuje jako wyłączny gospodarz w określonej kategorii spraw) **i bezosobowy**,
- działanie non-profit - brak dążenia do osiągnięcia zysku, co nie oznacza braku odpłatności za świadczone usługi.

S. Kasznica wskazuje, że cała administracja wykonywana przez państwo i przez związki publicznoprawne zwie się administracją publiczną, w przeciwieństwie do administracji prywatnej wykonywanej przez jednostki i dobrowolne zrzeszenia, które nie dysponują władztwem⁴. Zatem nie cała administracja ma wymiar publiczny.

Do zmiany ustroju w 1990 r. model administracji publicznej był zawężony do zakresu podmiotowego administracji państwowej. Po 1990 r. w tym modelu mamy nowy element strukturalny - samorząd terytorialny. Jak pisze H. Maurer, każda epoka konstytucyjna tworzy typ administracji. Administracja i prawo administracyjne znajdują się „w układzie współrzędnych: determinującej je konstytucji i warunków zewnętrznych, czyli warunków otoczenia”⁵.

Warto wskazać, że w doktrynie można odnotować również pozytywne definicje administracji. Wśród nich szczególne miejsce zajmuje definicja J. Bocia, w świetle której administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawiste organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach⁶. Warta przytoczenia jest również inna definicja, zgodnie z którą

³ J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, (red.) J. Starościk, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, 1977, s. 53.

⁴ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje podstawowe*, Poznań 1946, s. 8.

⁵ H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, Allgemeines Verwaltungsrecht, tłumaczenie i redakcja K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 28.

⁶ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2000, s. 16.

administracja publiczna jest to ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe) związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostające pod kontrolą społeczną.

3. Podejście metodologiczne

Zagadnieniem fundamentalnym jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy administrację publiczną powinny badać różne dyscypliny naukowe (głównie nauki społeczne), niezależnie od siebie, stosownie do ich przedmiotu i metod, czy może samodzielna (odrębna/samoistna) i oryginalna dyscyplina badawcza (nauka administracji), dążąca do uzyskania kompleksowego (wieloaspektowego), a jednocześnie spójnego obrazu administracji publicznej?

Praktyka badawcza w krajach europejskich w drugiej połowie XX wieku zdecydowanie rozstrzygnęła to pytanie: nauka administracji jest samodzielną (odrębną) dyscypliną. W kontekście powyższych ustaleń pojawiają się kolejne pytania: czym jest nauka administracji oraz na czym polega samodzielność nauki administracji i oryginalność wyników kompleksowego badania administracji publicznej?

Nazwę nauka administracji wprowadził powołany powyżej profesor Uniwersytetu Wiedeńskiego L. von Stein (1815–1890), który wywiódł naukę administracji z *wyższej koncepcji państwa*, zgodnie z którą administracja obejmuje całą działalność państwa poza ustawodawstwem. Nauka administracji ma przedstawiać to, co jest wspólne dla całej administracji – wszystkich jej działów⁷.

4. Współczesne definicje nauki administracji

Nauka administracji jest rozumiana jako nauka o związku zjawisk zachodzących w procesie administrowania⁸. Przyjmując definicję nauki administracji, stworzoną przez Z. Leońskiego, należy wskazać, że nauka administracji jest nauką społeczną, opierającą się na metodach empirycznych, której przedmiot stanowi wszechstronna wiedza o istniejącej w danym ustroju administracji publicznej⁹.

Nauka administracji należy do kręgu nauk społecznych, przedmiot jej zainteresowań stanowią określone przejawy kultury ludzkiej. Tym samym zainteresowania nauki administracji skupiają się na systemie administracji publicznej – państwowej i samorządowej – w określonym miejscu i czasie.

Szczegółowe ustalenia przedmiotu:

- „otoczenie”, tzn. środowisko, w którym działa administracja oraz wzajemne związki jakie zachodzą między tymi dwoma elementami,
- sprawy struktur organów administracyjnych i wzajemnego powiązania aparatu administracyjnego,
- problem kadr w administracji,
- funkcjonowanie aparatu administracyjnego,
- problematykę kontroli funkcjonowania administracji,

⁷ E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Elementy nauki administracji*, Kolonia Limited 2002, s. 8-9.

⁸ J. Starościak, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, (w:) *Prawo administracyjne*, (red.) J. Starościak, Warszawa 1965, s. 11.

⁹ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 20.

- sprawy techniki w administracji.

Konkluzje:

- Nauka administracji stanowi istotną część składową teorii administracji.
- Nauka administracji daje informacje o rzeczywistym stanie administracji, o wpływie na jej praktyczną działalność czynników pozaprawnych, struktur czy metod pracy.
- Nauka administracji stanowi wiedzę łączącą w sobie nauki teoretyczne i praktyczne, jest ściśle powiązana z teorią organizacji, socjologią, psychologią, a zajmując się wielką ilością zróżnicowanych zjawisk, wdraża rozmaite techniki i metody badawcze stosowane przez nauki z nią powiązane, np. ankieta czy obserwacja.

Nauka administracji bada w szczególności:

- czynniki kształtujące aparat administracji, typ państwa i system prawa dookreśla i odwzorowuje administrację, dyrektywy prakseologiczne i ich wpływ na kształt rzeczywisty aparatu administracyjnego;
- zajmuje się strukturami i wzajemnym powiązaniem części składowych aparatu administracji;
- problematyką kadr w administracji w tym problemem kierowania w administracji; w ramach tej problematyki podejmuje zagadnienia związane z pojęciem i istotą polityki kadrowej, statusem prawnym i rzeczywistym pracownika administracji, systemem ocen, kwalifikacjami kadr, czy problematyką ich doboru i awansu;
- planowaniem i usprawnianiem działalności administracyjnej, problemami kultury administrowania, wykorzystaniem nowoczesnych urządzeń technicznych - komputer, fax.

II. Ewolucja nauki administracji

Usystematyzowanie poglądów wymaga przyjęcia pewnej periodyzacji. Umownie przyjęło się uważać dorobek badawczy powstały do 1939 r. za tradycyjny, a mający miejsce w czasie po II wojnie światowej za nowoczesny. Tradycyjny tworzy podstawy nowoczesnego, który nie może być zrozumiany i rozwijany bez poznania dorobku szkół klasycznych.

- Szkoła tradycyjna oparta była głównie na tzw. naukowym zarządzaniu – koncentrowała się przede wszystkim na usprawnieniu pracy jednostki i kierowaniu małymi zespołami, twórcami tej szkoły byli F. W. Taylor i K. Adamiecki.
- Druga szkoła zwana jest często administracyjną, jej przedstawiciele koncentrowali wysiłek badawczy na usprawnianiu struktur organizacyjnych; była związana przede wszystkim z twórczością H. Fayola i M. Webera.

Początki nauki administracji w Europie kontynentalnej, łączące się z kierunkami naukowego poznania państwa i jego administracji w epoce oświecenia (wiek XVIII), wiążą się z pracami kameralistów (łacińskie słowo *kamera*, co oznacza skarb), często zwanych policystami, działających głównie w Niemczech, którzy w swych badaniach i analizach zmierzali do usprawnienia administracji, wykorzystując i łącząc różne dziedziny wiedzy (prawo – ekonomia – polityka), dając wartościowe informacje o poszczególnych działach administracji i metodach jej działania. Nie stworzyli oni jednak usystematyzowanej wiedzy na ten temat.